

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Формирование и функционирование приграничных территорий имеет свою специфику. В данной статье приграничный регион рассматривается с позиции теории управления как сложная социально-экономическая система, которая требует особого государственного регулирования, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Рассуждая с позиции теории управления, региональная социально-экономическая система приграничной территории (далее РСЭС ПТ) – это сверхсложная система, которая в свою очередь состоит их множества больших и малых систем. Система – это противоположность хаосу, она состоит из связанных между собой элементов, образующих определенную целостность, единство [1]. Установив общие принципы управления в любых системах, можно определить, как должна быть организована система, чтобы она работала наиболее эффективно. Такой подход обеспечивает возможность изучения большого количества альтернативных вариантов, анализа ограничений и последствий принимаемых решений по отношению к РСЭС ПТ.

РСЭС ПТ, являясь сложной социально-экономической системой, действует в сложной и динамичной окружающей среде. Адаптация к изменяющимся условиям внешнего мира происходит через образование соответствующих подсистем: функциональной, обеспечивающей и управляющей, функционально реагирующей на получаемую информацию [2]. Элементы РСЭС ПТ как сложной социально-экономической системы конфликтны. Поэтому необходимы внешние регуляторы развития, в частности государственное регулирование территориального развития.

Под регулированием территориального развития будем понимать специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования РСЭС ПТ, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения [4].

Масштабами регулирования могут быть: местное, региональное, государственное, межгосударственное.

Регион развивается успешно, если в каждой территориальной единице выполняется конституционный минимум; население получает минимум социальных благ; в нем реализуются единые политические права; социально-экономические и экологические параметры близки к норме. Отсюда следует, что региональная политика государства – во многом политика недопущения и сглаживания территориальных диспропорций. В ней необходим баланс централизации и децентрализации, державности и автономности, естественных различий и необходимого нивелирования.

Таким образом, объектом региональной политики являются РСЭС ПТ или их отдельные элементы.

Субъектами региональной политики могут быть органы, наделенные специальными полномочиями на местном, региональном, государственном и межгосударственном уровне.

Несмотря на повышенный интерес к региональной проблематике (которого в прежние годы, пожалуй, не было), сколько-нибудь определенного мнения относительно того, какой должна быть региональная политика в России, каково ее значение и сам термин «региональная политика», так и не выработано.

Известно, что под политикой вообще понимаются цели и задачи, преследуемые и решаемые людьми в связи с их конкретными интересами, а кроме того – методы, средства, институты, с помощью которых интересы формулируются и защищаются. А региональная политика – это своеобразный компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов.

Под региональной политикой в РФ понимается система целей и задач органов го-

сударственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Так определяется понятие «региональная политика» в «Основных положениях региональной политики в РФ», утвержденных Указом Президента РФ 3 июля 1996 года [6].

По мнению многих ученых, региональную политику следует рассматривать как особый вид государственной политики по регулированию экономического, социального, этнополитического, экологического развития страны в пространственном (региональном) аспекте. Данное определение в нашем исследовании имеет первостепенное значение [6].

Региональная политика России охватывает комплекс законодательных, административных, социально-экономических и других мероприятий, которые должны проводиться федеральными и региональными государственными органами власти. В уже названном документе определяются следующие цели и задачи этой политики:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особое важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей региона [7].

Но все эти направления реализуются в каждом регионе не в равной мере. В частности, в некоторых регионах большое внимание уделяется охране окружающей среды и т. д.

На основании всех этих особенностей региональной политики нами разработан вариант классификации региональной политики, представленный в таблице 1.

Особую региональную политику разрабатывает государство (и сами регионы) в отношении приграничных территорий. Из 86 регионов 38 являются приграничными. При этом 25 регионов граничат со странами СНГ – Казахстаном, Украиной, Белоруссией, Грузией, Азербайджаном. Со странами Балтии и дальнего зарубежья граничат 15 регионов [7].

В 1996 году Президентом были утверждены Основы пограничной политики РФ, в которых был выделен специальный раздел, посвященный развитию социально-экономической и духовной жизнедеятельности приграничных регионов.

В Указе Президента РФ подчеркивалось, что создание благоприятных условий для социально-экономического подъема приграничных регионов, роста благосостояния и духовного развития населения является важнейшим фактором поддержания общественно-политической стабильности, обеспечения национальной безопасности России в ее пограничном пространстве [6].

Что же включает в этой области приграничная политика? Это:

- создание условий для производственной деятельности приграничных территорий с учетом характера новых международных и межрегиональных связей;
- создание условий для эффективного развития свободных экономических зон;
- сохранение государственного контроля за стратегическими ресурсами приграничных регионов;
- обеспечение регулирования потоков внешней миграции;
- противодействие любым формам дискриминации населения в приграничных регионах;
- поддержание и развитие исторически сложившихся традиций и обычаев населения, проживающего на приграничной территории, родственных и дружественных связей;
- сохранение и приумножение духовных ценностей, развитие творчества и самостоятельности, обучение и воспитание подрастающих поколений;
- создание условий для реализации прав человека в области свободы совести в соответствии с конфессиональной принадлежностью;

Таблица 1. Классификация региональной политики

Признак классификации	Наименование региональной политики	Содержание региональной политики
По целям	Выравнивающая	Политика для выравнивания уровней развития регионов
	Социальная	Политика для расширения спектра социальных ролей в регионах
	Политика сотрудничества	Политика для рационализации сотрудничества
По механизму распределения	Регламентированная	Распределение средств происходит по формуле
	Проблемная	Распределение по специальным программам
	Целевая	Распределение по конкретным регионам
По средствам	Финансовая	Помощь, льготы, штрафы и т. п.
	Административная	Разделение и запреты
	Инфраструктурная	Строительство дорог, зданий, сооружений, освоение новых технологий и т. п.
По объекту	Специализированная	Борьба с чрезмерной специализацией хозяйства
	Комплексная	Суживание конкуренции регионов, снижение остроты противоречий «регион – страна»
По адресату	Региональные власти	Политика для местных органов управления
	Предприятия, организации	Политика для создания благоприятных условий для предпринимательства в регионах
	Граждане	Политика по отношению к населению региона
По охвату	Глобальная	Политика на уровне государства
	Локальная	Политика по отношению к различным регионам
По сфере	Экономическая	Контроль экономической сферы деятельности
	Социальная	Улучшение уровня жизни населения
	Технологическая	Апробация различных технологий
	Инновационная	Внедрение новых технологий, новой техники, организация новых производств
	Инвестиционная	Формирование инвестиционного климата региона
	Правовая	Принятие и соблюдение НПА
Характер интеграции	Экологическая	Охрана окружающей среды, методы и средства обеспечения ее жизнедеятельности
	Вертикальная	Снизу вверх
По временному интервалу	Горизонтальная	На одном уровне
	Краткосрочная	до 1 года
	Среднесрочная	от 1 года до 3 лет
По уровню	Долгосрочная	от 3 до 5 лет
	На уровне муниципального образования	Вопросы местного самоуправления
	На уровне субъекта РФ	Вопросы разграничения полномочий между центром и местами
По характеру проведения	На уровне РФ	Политика в отношении других государств
	Стандартная	Стандартный набор процедур
По причине	Инновационная	Инновационный набор процедур
	Кризис	Для депрессивных регионов (классификация А. Гранберг)
	Перспектива	Для развитых регионов
По волеизъявлению	Целевая	Целевые программы
	В рамках национальных проектов	Национальные проекты
	Общая	Государственная региональная политика
По направленности воздействия	Прямая	Направленная внутрь управляемого объекта
	Обратная	Направленная за пределы управляемого объекта
По субъекту	Индивидуальная	Одним субъектом управления
	Коллективная	Двумя и более субъектами управления
По количеству целей	Одноцелевая	На достижение одной цели
	Многоцелевая	На достижение совокупности целей

– создание условий для предотвращения чрезвычайных ситуаций и проведения мероприятий по защите населения при их возникновении.

Приграничные регионы входят в группу особых регионов, где острые социально-экономические проблемы связаны с географической или исторической спецификой и

где вследствие сложных условий хозяйствования реализация научно обоснованной региональной политики требует специальных методов регулирования экономики.

В этих регионах, возникших как результат крупных геополитических и экономических трансформаций, первоочередного внимания требует решение не имеющих прецедентов задач:

- создания и устройство новых транспортно-распределительных пунктов и узлов, пограничных переходов и таможенных пунктов в местах пересечения государственной границы;

- формирования центров активной приграничной производственно-торговой коммерческой деятельности, а в отдельных городах с развитой инфраструктурой – свободных экономических зон (зон экономического благоприятствования);

- содействия развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственно-интеграционных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические схемы;

- регулирования потоков и размещения беженцев и вынужденных переселенцев в соответствии с федеральными и региональными миграционными программами;

- создания новых рабочих мест и расширения социальной инфраструктуры в расчете на потенциальных переселенцев из зарубежья;
- гармонизации законодательства;
- сближения налогового законодательства [3].

Реализация этих направлений региональной политики должна основываться не только на административно-правовом регулировании, но и на механизмах финансово-кредитной и налоговой систем.

Экономика стран СНГ нуждается в экономических преобразованиях. Перед этими странами стоит задача преодоления разрыва в экономическом развитии в сравнении с передовыми странами мира в условиях становления постиндустриального общества. Основа любого динамично развивающегося общества – экономический рост и социальный

прогресс. Для стран СНГ необходим устойчивый экономический рост в средне- и долгосрочной перспективе, сопровождаемый прогрессивными структурными сдвигами.

Практически в любом крупном государстве необходимо обеспечивать баланс соотношений между двумя основными уровнями власти – общенациональным и региональным.

Вопрос разграничения полномочий в экономике является наиболее сложным. Как правило, центр забирает себе основные финансовые вопросы. Регионы получают финансово-экономические функции более низкого порядка и местного значения.

Характерные черты в этой сфере:

- центр берет на себя вопросы макроэкономического регулирования, которое в зависимости от страны может иметь директивный или либеральный характер;

- центр определяет перечень наиболее важных экономических сфер, как правило, небольшой, но жизненно необходимый;

- экономическая политика государства предполагает ответственность регионов за свое развитие, так же как и центр несет ответственность за единое экономическое пространство и снижение его контрастности;

- регионы должны быть обеспечены определенной частью налоговых отчислений;

- при наличии конкурирующей компетенции многие экономические вопросы попадают в «переходную зону».

Характеристика основных направлений региональной политики как на федеральном, так и на региональном уровне в области приграничного сотрудничества представлена в таблице 2.

Ни в одной стране нет монополии какого-либо одного центрального государственного органа, ответственного за регулирование регионального развития. Эта функция государства разделяется между несколькими или многими центральными ведомствами. Как правило, выделяются один-два ведущих или координирующих органа. Высшие законодательные органы большинства стран имеют специальные комитеты по региональной политике, а в двухпалатных высших законодательных органах верхние палаты нередко являются палатами регионов. Кроме

Таблица 2. Направления региональной политики федеральных и региональных органов власти в области приграничного сотрудничества

Направления региональной политики федеральных органов управления	Направления региональной политики региональных органов управления
Таможенная политика	Привлечение инвестиций в экономику региона
Антимонопольная политика	Интеграция предприятий на региональном уровне
Инвестиционная политика	Защита интересов региональных организаций
Налоговая политика	Рациональное использование природных ресурсов
Политика импортозамещения	Развитие малого и среднего предпринимательства
Интеграция предприятий на национальном и международном уровнях	Приграничное сотрудничество

административных и законодательных органов важную роль в регулировании регионального развития играют разного рода консультативные, проектные, экспертные, исследовательские организации.

В то же время смысл государственного и регионального воздействия заключается в решении общих дел, мобилизации общества на достижение общественно значимых целей, удовлетворения потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп [5].

Следует отметить, что от приграничных связей региональных социально-экономических систем приграничных территорий зависят также вопросы создания особых экономических зон, упрощенного пересечения границы, открытия новых пунктов пропуска граждан, транспорта и товаров через границу, развитие инфраструктуры и т. д.

Но нельзя закрывать глаза на тот факт, что многие приграничные территории РФ, исходя из своей часто неоднозначной экономической ситуации и стремясь самостоятельно регулировать некоторые собственные проблемы социального и экономического характера, зачастую выходят на официальные политические контакты с руководством

зарубежных государств и международных организаций, минуя при этом центральные власти. При этом они представляют свой регион как субъект международного права, что нередко наносит немалый урон общегосударственным интересам, а непродуманность и непроработанность тех или иных инициированных регионами договоренностей, имеющих международный характер, – ощутимый политический и экономический ущерб России в целом.

На основании вышеизложенных положений можно сделать вывод, что регулирование региональных социально-экономических систем приграничных территорий должно состоять из двух взаимодополняющих частей:

– первая часть должна включать соответствующие исполнительные структуры, процедуры принятия, утверждения и реализации решений по перестройке внутренней политической и экономической жизни государства в соответствии с межгосударственными решениями;

– вторая часть должна охватывать достаточно компетентные общие органы и правовую систему подготовки, принятия и реализации совместных решений.

Список использованной литературы:

1. Ансофф, И. Стратегия управления / И. Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 520 с.
2. Винярски, Б., Шнипер, Р., Новоселов А. Воспроизводственный аспект планового управления региональных систем / Б. Винярски, Р. Шнипер, А. Новоселов. – Новосибирск, 1989. – 182 с.
3. Внешнеэкономические связи России: опыт Оренбургского региона. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство. – 1999. – 268 с.
4. Грицок, Т.В. Социально-экономическая деятельность: роль государственного управления возрастает / Т.В. Грицок // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №4. – С. 27–39.
5. Крикотов, О.А. Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием региона / О.А. Крикотов // Формирование рыночного хозяйства: теория и практика: сборник научных статей, выпуск IV / Под ред. М. Г. Лапаевой. – Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2003. – С. 141–146.
6. Пикулькин, А.В. Система государственного регулирования / А.В. Пикулькин // М., 1997.
7. Путин, В.В. Какую Россию мы строим / В.В. Путин // Российская газета, от 11. 07. 2000.