

УДК 332.14

УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Пяткова Н. П.

Луганский национальный университет имени Владимира Даля, Луганск

E-mail: kafedraturizm@gmail.com

В настоящее время наблюдается формирование пространства, которое включает в себя не только сферу государственного управления, но и контроль институтов государственной власти. Одним из направлений развития государственного устройства в статье предложен федерализм как основа развития демократического общества. Выделены децентрализация и регионализация как основные методы передачи полномочий государственной власти регионам. Децентрализация направлена на социально-экономическое развитие регионов, а регионализация – на достижение высоких стандартов благосостояния населения города, рост инвестиций в городскую экономику. Действенным инструментом управления экономическим, социальным, пространственным, научно-техническим и другими сторонами общественного развития региона является региональная политика. Поэтому в статье уточнено понятие региональной политики и выявлены ее виды.

Ключевые слова: регион, федерализация, государственное управление, децентрализация, регионализация, региональная политика, экономика региона.

ВВЕДЕНИЕ

Современный мир характеризуется сменой формата развития общества. Если еще 20–30 лет назад наблюдалось усиление глобализационных процессов (централизация, усиление роли мегаполисов в жизни населения, сосредоточение политической, экономической, культурной составляющих в крупных городах, налаживание международных связей только за счет мегаполисов), то в настоящее время пришло понимание того факта, что сосредоточение основных рычагов давления (влияния) в одном конкретном месте (зачастую, это столицы государств, центры финансовых рынков и пр.) не дает желаемого результата – уровень жизни населения периферии снижается значительными темпами. Поэтому сейчас наблюдается увеличение влияния процессов децентрализации на отдельных территориях на политический, экономический, социальный, культурный, этнический аспекты жизнедеятельности граждан.

Проблемы государственной политики регионального развития рассматривались такими ведущими экономистами, как Л. И. Абалкин, А. Г. Аганбегян, А. В. Бачурина, Г. А. Белов, А. Д. Берлин, А. Я. Лившиц, Д. С. Львов, Б. Мильнер, В. Овсиенко, Н. Я. Петраков, П. Х. Попов, С. С. Шаталин.

Теоретические проблемы государственного регулирования в странах с развитой рыночной экономикой нашли отражение в работах лауреатов Нобелевской премии У. Изарда, М. Фридмена, Ф. Хайека, Й. Шумпетера и др. Проблемам государственной политики устойчивого развития посвящены работы А. Архипова, Е. Бухвальда, В. Иванченко, С. Лыкшина, К. Самсонова, В. Сенчагова, В. Тамбовцева, А. Татаркина и др.

Целью работы является проведение анализа и обоснование условий формирования региональной политики для выявления тенденций, направленных на усиление роли регионов в социально-экономическом развитии государства.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Рост роли регионов в формировании и реализации управленческих решений на государственном уровне является результатом проведения неэффективной политики высшими эшелонами власти в области распределения полномочий на местах. Органы местного управления и местного самоуправления были поставлены в ситуацию, когда их либо не хотели слушать, либо же большинство их инициатив были попросту проигнорированы. Причиной властной «глухоты» могли выступать как усиливающаяся дифференциация регионов по целому ряду параметров (признаков, показателей), так и нежелание высших эшелонов власти делиться своими полномочиями с кем-либо. Переломным моментом стало появление регионов–доноров, обладающих значительным природным, ресурсным, человеческим потенциалами, за счет которых начали развиваться другие регионы, не обладающие аналогичными возможностями.

Это заставило органы местной власти и органы местного самоуправления пересмотреть межрегиональные отношения и начать устанавливать свои правила распределения ресурсов (природных, материальных, человеческих) за счет введения практических шагов по контролю (а иногда даже и ограничению) за перераспределением имеющегося потенциала. Иными словами, регионализация стала реакцией на кризис существующей системы государственного управления, которая была построена на жестком централизованном управлении и унификации управленческих целей и средств применительно к регионам.

Под регионализацией [1] понимает «процесс интеграции локальных сообществ и стремление их к автаркии–самодостаточности; проявляется в расширении границ между территориально–социальными комплексами, сохранении культурных различий этносов и других социальных групп, усилении чувства их исключительности».

В настоящее время наблюдается формирование пространства, которое включает в себя не только сферу государственного управления, но и контроль институтов государственной власти. Критерием проведения эффективной регионализации политического процесса в стране становится функционирование институтов (правил, основ, законов) государства, позволяющих реализовать политические интересы конкретной территориальной общности. Тенденции регионализации политического процесса в значительной степени определяются направлением развития такого государственного устройства, который давал бы возможность на равных правах принимать участие в принятии управленческих решений государственного масштаба отдельным территориям (регионам, областям, краям). Таким государственным устройством выступает федерализм.

Именно федеративные отношения при условии создания необходимых эффективных политических, управленческих и правовых (федеративных) механизмов их регулирования могут стать основой укрепления государственности, усиления внутренних межтерриториальных связей, что, в свою очередь, является основой развития демократического общества.

Направленность на формирование и развитие федеративных отношений дает

УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

возможность выделить тенденции, направленные на усиление роли регионов в социально-экономическом развитии государства. Для характеристики процессов строительства федеративных отношений необходимо выделить децентрализацию как основной инструмент передачи полномочий государственной власти регионам.

По мнению [2], в более широком смысле децентрализация охватывает «все, без исключения, конституционные формы рассредоточения государственной власти. Этот подход сближает децентрализацию с системой разделения властей в части проявления их и по “горизонтали”, и по “вертикали”. При этом децентрализация касается любой публичной власти, а разделение властей – только государственной. Децентрализация может иметь конституционную, законодательную и договорную правовую природу, а разделение властей – только первые две. Поэтому есть основания утверждать, что децентрализация – явление более общее, чем разделение властей».

В более узком смысле в работе [3, с. 58], под децентрализацией следует понимать такой «конституционный способ рассредоточения власти, при котором в установленном порядке, в предусмотренных пределах, объемах и формах осуществляется целесообразное переведение властных полномочий с общегосударственного на иной, сложившийся в конкретной стране уровень власти».

Нормативно-правовая основа дает возможность под децентрализацией понимать рассредоточение, передачу полномочий государственной власти между органами, которые представляют исполнительную ветвь государственной власти на местах (регионах, областях, краях), и осуществление контроля в пределах переданных полномочий.

Таким образом, выделив три основных подхода к пониманию децентрализации, можно вывести обобщенное понятие данного явления, в котором она (децентрализация) представляется в виде сложного организационно-управленческого процесса передачи властных полномочий по вертикали власти на более низкий уровень с целью наделения органов местной власти и органов местного самоуправления большими полномочиями и большей самостоятельностью.

Выступая действенным инструментом по повышению роли региональных (территориальных) образований в государственном управлении, децентрализация представляется наиболее проработанным и эффективным методом управления отдельных территорий (регионов, областей, краев).

Региональный суверенитет, или хозяйственная самостоятельность регионов, представляет собой следующий этап развития межтерриториальных отношений, базирующихся на свободном товарообороте продукции от производителя до конечного покупателя. Э. Россель утверждает: «Важно раскрепостить общество, разбудить хозяйственную инициативу, поощрять хозяйственную самостоятельность регионов. А это можно сделать только в условиях реального федерализма» [4].

В работе [5, с. 83–84] выделены основные принципы федерализма, а именно: «единство геополитического пространства государства, которое формируется из территориально обособленных единиц; разграничение функций федерального центра и субъектов федерации; предоставление всем субъектам федерации определенного объема прав и обязанностей, что приводит к самостоятельности регионов, в том числе

и хозяйственной, соблюдая при этом принцип единства». Базируясь на них, региональный суверенитет выступает частью реформы местного самоуправления и позволяет расширить полномочия территориальных сообществ путем объединения их в единую территориальную общину. Преимущества данного метода заключаются в осуществлении местного самоуправления через выборы и референдумы, формировании районных и областных советов, дает возможность досрочно прекращать полномочия органов местного самоуправления. Однако данный уровень самостоятельности вызывает опаску появления «местных княжеств», которые будут устанавливать свои правила межтерриториальных социально-экономических, политических, культурных отношений, вступающих в противоречия с общепринятыми нормами и, противоречащие действующему законодательству.

Все вышеперечисленные тенденции невозможны без определения правил проведения территориальных (региональных, федеративных) реформ. К таким правилам могут привести региональные институты развития. По мнению [6, с. 28], они направлены на «привлечение и комплексное использование финансовых и нефинансовых инструментов государственной поддержки; формирование региональной инфраструктуры, обеспечивающей приоритетным сферам регионального развития доступа к необходимым ресурсам (финансовым, трудовым, информационным); устранение административных барьеров, инициируя изменения в местном законодательстве».

Также данными правилами устанавливаются границы (территориальные, ментальные, организационные, нормативно-правовые), в рамках которых определяются, формируются, распределяются и осуществляются федеральные и региональные тенденции в плане территориального развития.

В основе проведения процесса регионализации лежит понимание сущности самого региона. По мнению [7, с. 78], понятие ««регион» появилось относительно недавно. Прообразом современного региона выступало понятие «провинция» – собирательное имя для территориальных образований».

Регион, как сложная, целостная хозяйственно-политическая система взаимосвязанных элементов, расположенных в пределах конкретной территории со своими устоями, правилами поведения, культурой, функциями, выступает основным объектом проведения государственной политики, направленной на улучшение качества жизни населения.

В работе [8] отмечено: «Региональная политика – один из самых действенных инструментов управления экономическим и социальным развитием как отдельных территорий и групп территорий, так и страны в целом. Она позволяет увязывать интересы регионов с общими интересами государства, приводить в действие ресурсы их экономического роста, находить оптимальные варианты интеграции в экономику страны и мировое хозяйство, предотвращать возникновение депрессивных территорий, смягчать различия в условиях жизни людей в различных регионах и в итоге обеспечить общественно-политическую, экономическую и социальную стабильность в стране».

Региональная политика любой страны включает два основных вектора – один, который выравнивает, и второй, который стимулирует развитие. При этом оба

УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

вектора должны быть институционально оформлены, должны быть созданы институты развития, необходимо использование стимулирующего инструментария [9, с. 162].

Для того чтобы гарантировать результат достижения стратегических приоритетов развития, направленных на социально-ориентированную реструктуризацию хозяйственного комплекса в целом, важно учитывать абсолютно все обстоятельства для эффективного использования имеющихся в регионах материальных, финансовых, информационных, трудовых и прочих ресурсов.

Как отмечает Н. Раптнер, развитие региональной политики как инструмента государственного регулирования вызвано «необходимостью преодоления разрыва между развитыми и депрессивными регионами, первоначально как инструмент поддержки проблемных и кризисных регионов, а в дальнейшем повсеместно за счет придания большей самостоятельности регионам и формирования стратегии их развития» [10, с. 25].

Региональная политика государства включает в себя следующие ключевые элементы: стратегии, цели, задачи, правила, методы и инструменты. Основное значение в системе региональной политики имеет определение целей и выбор инструментов, которые определяют основы и перспективы развития страны, рассмотренное через призму региональной составляющей.

Отечественный и зарубежный опыт в области эффективного проведения региональной политики дает возможность сформулировать и обобщить цели ее развития, а также реализации. Они заключаются в поддержке кризисных регионов, а также в обеспечении их устойчивого социально-экономического развития по всей территории страны. Иными словами, региональная политика направлена либо на выравнивание социально-экономического развития регионов, либо на стимулирование их собственного развития, что может привести к появлению либо усилению межрегионального неравенства.

В работе [11] можно найти следующие определения: «Региональная экономическая политика – это сфера деятельности государства по управлению экономическим развитием регионов, которая отражает взаимоотношения между государством и регионами, а также между самими регионами».

«Региональная социальная политика – это деятельность государства по выравниванию уровней жизни между различными регионами и типами поселений, а также общее улучшение качества социальной среды, в которой проживает человек».

«Региональная научно-техническая политика – политика по развитию и размещению центров научных исследований (технополисов, технопарков, бизнес-инкубаторов и т. п.), соединению науки с производством и образованием, обеспечивающим научно-технический прогресс в регионах».

«Региональная экистическая (размещенческая) политика – деятельность государства по оптимальному размещению производства, коммуникаций, населенных пунктов с учетом природных условий, экономических, историко-географических, архитектурных, строительных и прочих особенностей».

«Региональная демографическая политика в целом является составной частью социальной политики. Однако она настолько специфична, что в научном мире

получила самостоятельный статус. Ее сущность состоит в активном вмешательстве государства (с помощью экономических, административно-правовых, пропагандистско-профилактических и других мер) как в естественное, так и в механическое движение (миграционные потоки) населения с целью достижения требуемых для регионов целей».

«Региональная экологическая политика – политика государства по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды».

Как было сказано выше, равенство регионов по экономическим и социальным вопросам является приоритетным направлением в выборе стратегии развития любого государства. Выступая видением будущего, желаемого, состояния государства, стратегия объединяет в себе миссию, цели и задачи развития государства на долгосрочную или среднесрочную перспективы. По мнению А. М. Дауровой, «региональная политика и стратегия регионального развития в постсоветский период определенным образом эволюционировали, акценты в целеполагании заметно сместились от концепции выравнивания к концепции эффективности на основе целенаправленной дифференцированной поддержки регионального развития в инновационном направлении» [12, с. 52].

ВЫВОДЫ

Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать следующие выводы. Во-первых, современный этап развития государств характеризуется такими процессами, как децентрализация и регионализация. Это вызвано желанием отдельных территорий (регионов, областей, краев) обладать большими полномочиями, большей самостоятельностью в принятии управленческих, организационных решений. Во-вторых, основным объектом регионализации выступает регион – сложная, целостная, хозяйственно-политическая система взаимосвязанных элементов со своими функциями, историей, менталитетом. В-третьих, особо важную роль в становлении и развитии отдельных территорий (регионов, областей, краев) играет государственная политика – совокупность мер и инструментов, направленных на количественное и качественное изменение всех сфер жизнедеятельности населения. В-четвертых, процессы децентрализации и регионализации регулируются государственной региональной и городской политикой. Первая направлена на социально-экономическое развитие регионов: достижение высоких стандартов благосостояния населения, повышение конкурентоспособности региональных экономик на мировом уровне, рост инноваций и сбалансированности в своем развитии. Вторая – на достижение высоких стандартов благосостояния населения города, рост инвестиций в городскую экономику. В-пятых, региональная политика выступает главным инструментом в сфере государственного управления регионами. В-шестых, несмотря на все попытки государства преодолеть существующие межрегиональные неравенства, всегда будут существовать противоречия (исторические, экономические, социальные, этнические, культурные и прочие), создающие предпосылки к неравномерному (дифференцированному) развитию регионов. В-седьмых, региональная политика

воздействует на экономическую, социальную, пространственную, научно-техническую и другие стороны общественного развития.

Список литературы

1. Абрамов Ю. Ф., Куйбарь В. И. «Глобальная регионализация» как предмет теоретико-методологического познания (социально-политический аспект) // Известия Иркутского гос. ун-та. Серия: Политология. Религиоведение. 2007. № 1. С. 45–55.
2. Ляпин И. Особенности децентрализации государственной власти в системе в системе государственного управления современной России // Трибуна молодого ученого. 2011. № 1 (18). С. 55–60.
3. Осадчая Н. В., Галясовская О. В. Децентрализация в Украине: тенденции и проблемные // Экономический вестник Донбасса. 2015. № 2 (44). С. 56–63.
4. Россель Э. Ради блага и процветания России // Чиновник. 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article>.
5. Федоляк В. С. Хозяйственная самостоятельность регионов в системе федеративных отношений // Тульский государственный университет. 2012. № 3–1. С. 83–90.
6. Институты развития как инструмент региональной политики: Научный доклад / Под. ред. А. В. Виленского. М.: Институт экономики РАН, 2015. 45 с.
7. Мир политической науки. В 2–х кн. Кн. 1. Категории / Отв. ред. А. Ю. Мельвил; МГИМО–МИДРФ. М.: Просвещение, 2004. 592 с.
8. Казаков А. И. Региональная политика в Российской Федерации: состояние и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-14/VII/Kazakov.pdf>.
9. Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Вопросы экономической политики. 2009. № 1–2. С. 161–174.
10. Раптнер Н. М., Капустина Л. М. Развитие региона: методический подход. Екатеринбург, 1995. 137 с.
11. Голиков А. Г., Казакова Н. А., Прав Ю. Г. Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст. Харьков: РИО ХНУ имени В. Н. Каразина, 2009. 270 с.
12. Даурова А. М., Семкина О. С. Инструменты региональной политики, используемые для развития региона // Инновационное развитие экономики: предпринимательство, образование, наука: сб. науч. ст. Минск. ГИУСТ БГУ, 2015. С. 51–55.

Статья поступила в редакцию 11.11.2019