

Региональная политика обеспечения устойчивого развития

© 2012 В.М. Вазагов

доктор экономических наук, профессор

© 2012 Ф.В. Вазагова

кандидат экономических наук

Институт экономики и управления, г. Пятигорск

E-mail: salima@list.ru

В статье обосновано, что переход на устойчивое региональное развитие предполагает внесение глубоких принципиальных изменений в существующую систему управления регионом, в реализацию бизнес-процессов и функционирования властных структур и общественных организаций.

Ключевые слова: региональная политика, устойчивое развитие, региональное развитие.

Понятие “региональная политика” многогранно и многовариантно, в силу чего общепризнанной устоявшейся формулы, однозначно определяющей эту дефиницию, до сих пор нет. Данное обстоятельство порождает множество возможных подходов как к самому понятию региональной политики, так и, соответственно к методам ее осуществления. В любом случае политика – это цели и задачи, преследуемые и решаемые людьми в связи с их конкретными интересами, а также методы, средства и институты, с помощью которых данные интересы формулируются, отстаиваются и защищаются. Из данной методологической предпосылки можно сделать вывод: региональной политикой считается лишь такая система намерений и действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов методами и способами, учитывающими природу современных региональных процессов и которая осуществляет все это преимущественно в структуре меж- и внутрирегиональных связей¹. Каждая политика не только выражает единые интересы, но и консолидирует интересы различные. Поэтому всякая политика хороша настолько, насколько ей удастся поддерживать баланс интересов. Региональная политика в той мере эффективна, в какой достигнут компромисс между региональными интересами государства и местными интересами регионов.

Таким образом, региональная политика государства – это сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и регионами, а также регионов между собой. Региональная политика, представляя собой составную часть национальной стратегии социально-экономического развития страны, имеет для России исключи-

тельно важное значение: вследствие огромных различий природно-географических, социально-демографических, экономических и других условий на ее территории унифицированный подход к регионам невозможен. Чрезмерные региональные контрасты в социальных условиях – угроза самому существованию государства, способная привести к его распаду. Таким образом, региональная политика призвана ослабить внутреннюю социальную напряженность, сохранить целостность и единство страны.

Следует различать региональную политику, намечаемую и проводимую самими регионами (то, что должно осуществляться для согласованного и взаимонеразрушающего развития на конкретной территории с учетом местных условий), и государственную региональную политику, призванную обеспечить дееспособность региональной политики на местах. Только при таком подходе может быть создана реальная основа для становления ясной и непротиворечивой государственно-местной региональной политики, обеспечивающей согласие в обществе с учетом интересов как государства, так и регионов. При этом осуществление государственной политики развития регионов ложится на Центр, а внутрирегиональной политики – на региональные и местные власти. Следует отметить, что цели, которые в этом процессе ставятся на разных уровнях, не всегда совпадают.

Так, когда Центр выбирает приоритетные направления деятельности, например, Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО), то выбираются приоритетные отрасли округа (добывающие отрасли, развитие транспортных артерий для трансграничных акций, АПК, рекреационно-оздоровительный комплекс), развитие которых не всегда учитывает интересы местного населения по сохранению окружающей среды. А региону необходимо развивать такую экономи-

ку, которая обеспечивает, в первую очередь, экологическое благополучие для сохранения малочисленного народа, обитающего в этом регионе, и социально-экономическую стабильность этноса, стратегически перспективную устойчивость региона. Ясно, что такая стратегия может базироваться только на экологизации производства и инновационном развитии. Смена парадигмы регионального развития должна заключаться в “выравнивании не через перераспределение, а за счет создания нормального репродуктивного процесса в самих регионах и нацеленности на самообеспеченность. Многое зависит от умения ученых представить идеи в форме технологий, алгоритмов, моделей развития и от стремления региональных властей использовать интеллектуальный потенциал”².

Среди наиболее важных факторов, определяющих проведение региональной и внутрирегиональной политики, можно назвать территориальную дифференциацию социально-экономических проблем внутри региона. Именно проблемность обуславливает развитие и реализацию идей внутрирегиональной политики. При этом следует отметить, что для районирования можно использовать два подхода: индивидуальный и типологический³. Индивидуальное районирование помогает подчеркнуть индивидуальность того или иного района, увидеть его проблемы в комплексе. Типологическое районирование делит территорию на типы в зависимости от изучаемой проблемы; оно имеет достоинства именно для проблемной внутрирегиональной политики, для ее различных видов (в первую очередь для социальной политики).

Осуществление внутрирегиональной политики, в целом, основано на тех же принципах, методах и механизмах, что и региональной политики, меняется только масштаб ее осуществления. Такая политика, как правило, может задействовать ресурсы гораздо меньшего объема, чем региональная политика, что переносит основной ее акцент на социальную составляющую. У региональной и внутрирегиональной политик при различных масштабах их проведения цели и задачи одни и те же - социальное и экономическое развитие, стимулирование важных для территории направлений (структурная политика), а также компенсация социального неравенства. Эта социальная основа региональной политики приобретает еще большее значение применительно к микрорегиональной политике - региональной политике на уровне местного самоуправления. На местные власти возлагается главное бремя удовлетворения социальных запросов населения: здравоохранение, народное образование, жилищное стро-

ительство, строительство и эксплуатация дорог, поддержание общественного порядка, благоустройство территории, социальное обеспечение и т.п. Во всех развитых странах местные бюджеты обеспечивают выполнение этих задач в значительной степени за счет доходов от местных налогов, которые более разнообразны, чем федеральные. Местные власти, как известно, имеют дело с конкретным населением локальной территории, т.е. с людьми, с их конкретными проблемами. Именно в этом главное отличие микрорегиональной политики от региональной и внутрирегиональной, но основные принципы, методы и механизмы ее осуществления остаются теми же, хотя и приобретают очертания конкретных объектов приложения региональной политики.

Основа микрорегиональной политики - институт местного самоуправления (хотя не исключается и создание местных государственных органов власти), который находится в стадии формирования в нашей стране, но, тем не менее, уже играет значительную роль во всех сферах деятельности.

Стратегической целью региональной политики Российской Федерации является обеспечение устойчивого развития региона, предполагающего достижение высокого качества жизни населения. Эта цель разбивается на ряд подцелей, среди которых назовем:

1) обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов. Достижение цели направлено, прежде всего:

- на обеспечение эффективной интеграции регионов в мировой рынок, ускорение социально-экономического развития Российской Федерации за счет правильного (в соответствии с логикой действия рыночных сил) распределения производительных сил по территории, развития системы расселения и повышения связанности территорий страны, что должно открыть доступ их территорий к источникам социально-экономического роста;
- на развитие инфраструктурной базы социально-экономического роста в территориях;
- на формирование конкурентоспособных в глобальном масштабе территориальных производственных кластеров, в том числе в инновационных секторах экономики;
- на обеспечение перехода к поляризованному развитию и создание нового пространственного каркаса страны из “опорных регионов”;

2) стимулирование процесса новой “регионализации” - консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменения структуры экономики. Данная цель направлена:

- на обеспечение сплоченности территорий и единства экономического пространства страны при сохранении самостоятельности региональных и местных властей в принятии решений в рамках своей компетенции;

- устранение барьеров на свободное перемещение рабочей силы, товаров и услуг, капиталов, открытие региональных рынков;

- устранение препятствий для реализации инвестиционных проектов, развития малого бизнеса на региональном и местном уровне и т.д.;

3) развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения:

- обеспечение воспроизводства населения и стабилизация его численности как в стране, так и на отдельных территориях за счет поддержки молодых семей и молодежи для стимулирования подъема компенсаторной рождаемости, формирования социально-экономических предпосылок для дальнейшего демографического роста;

- создание системы образовательных проектов, направленных на развитие кадрового потенциала территорий, обеспечение воспроизводства населения и стабилизации его численности как в стране, так и на отдельных территориях;

- содействие свободному перемещению рабочей силы и эффективному размещению трудовых ресурсов как ответ на вызовы новых экономических условий;

- реализация миграционных программ, обеспечивающих формирование в российских регионах эффективных балансов демографических и трудовых ресурсов, а также адаптацию (ассимиляцию, интеграцию и натурализацию) мигрантов в российском обществе;

- повышение продуктивности этнокультурного потенциала российского общества;

4) улучшение экологической ситуации в регионах Российской Федерации для сбалансированности экономического развития:

- стабилизация экологической ситуации в регионах Российской Федерации;

- коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

- введение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики регионов;

5) повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне:

- содействие проведению социально-экономических реформ на региональном и местном уровне - создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления, развития механизмов частно-государственного партнерства;

- стимулирование региональных и местных стратегических инициатив, направленных на социально-экономическое развитие регионов, создание стимулов для реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры и содействию региональным и местным властям в реализации таких проектов;

- стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации к ускоренному созданию условий для высоких темпов роста в базовых отраслях экономики и увеличению доходов региональных бюджетов.

Таким образом, в региональной политике акценты переместились с освоения новых районов на стабилизацию в них и преодоление депрессивного состояния старых регионов, с ограничения роста крупных городов на возрождение малых городов и сельских поселений; изменилось соотношение центрального и регионального уровней управления; появились новые проблемы - безработица, достигающая в некоторых регионах критического уровня; беженцы и вынужденные переселенцы; резкое ухудшение социально-экономической и демографической ситуаций во многих регионах.

Самой важной конечной целью региональной политики является достижение высокого качества жизни людей, создание наиболее оптимальных условий для их жизни, достижение социальной справедливости в местах проживания. В то же время региональная политика появляется там, где существуют какие-либо проблемы, в соответствии с которыми решаются задачи региональной политики: обеспечение инвестиционной привлекательности региона, сглаживание территориальных диспропорций, перераспределение ресурсов между регионами, стимулирование различных видов экономической деятельности, оптимизация территориальной структуры общества, решение различного рода социальных проблем и т.д. Выбор конкретных приоритетов региональной политики должен определяться,

прежде всего, особенностями и потребностями регионов.

Необходимо перенести акцент с природно-сырьевых ресурсов на ресурсы, основанные на знаниях, только на их основе можно эффективно осуществлять реструктуризацию экономики регионов и экономики страны.

В качестве основных принципов включения социальных факторов в реструктуризацию экономики выступают⁴:

1) ориентация перестройки экономики на создание условий, обеспечивающих всестороннее развитие человека, его самореализацию;

2) приоритетное развитие знаний и эффективное их использование в духовном и материальном производстве;

3) устойчивое повышение качества жизни всего населения страны.

Современная региональная политика в России проводится на трех различных уровнях:

1) государственная стратегия регионального развития; 2) политика регионов (субъектов Федерации) - внутрирегиональная политика; 3) локальная политика местного самоуправления - микрорегиональная политика (ее основные понятия и методы находятся только в начальной стадии формирования). Кроме того, сюда можно отнести региональную политику на уровне социаль-

но-экономических районов, межрегиональных ассоциаций, различных союзов органов местного самоуправления и т.д.

Государственная стратегия вырабатывается на федеральном уровне, не будучи обобщением политики регионов, она должна быть ориентирована на приоритет общенациональных интересов. Сущность государственной стратегии регионального развития заключается в деятельности, направленной на согласование интересов государства, регионов, местного самоуправления, различных субъектов собственности, национально-территориальных общностей и всех граждан России.

¹ Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин [и др.]. Ст. 1 // Рос. экон. журнал. 1993. □ 9. С. 50.

² Овчинников В.Н. Федеральная и региональная политика в области социально-экономического развития Юга России // Вековой поиск модели хозяйственного развития России". VIII годичное заседание "Региональное экономическое пространство: интеграционные процессы: междунар. науч.-практ. конф. Волгоград, 2005.

³ Шувалов В.Е. Проблемы территориальной организации производства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. С. 16.

⁴ Реструктуризация экономики дотационного региона / под общ. ред. А.И. Татаркина. М., 2005.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.