

На правах рукописи



БУРНАШОВА Юлия Геннадьевна

**Совершенствование региональной политики
приграничных субъектов РФ как
совместная задача органов власти всех уровней
(на примере Читинской области)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии (политические науки)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита - 2005

Работа выполнена в Читинском государственном университете на кафедре государственного и международного права и международных отношений.

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор
Бейдина Татьяна Евгеньевна

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук,
профессор
Гордеев Николай Васильевич

кандидат политических наук
Белоганов Валерий Анатольевич

Ведущая организация:

Российская академия
государственной службы при
Президенте Российской Федерации
119606, Москва,
проспект Вернадского, 84

Защита состоится 30 июня 2005 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета К 212.299.03 по присуждению ученой степени кандидата политических наук в Читинском государственном университете по адресу 672030, г. Чита, ул. Александровско-Заводская, 30.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Читинского государственного университета

Автореферат разослан 30 мая 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук,
доцент



**Романова
Нелли Петровна**

Введение

Актуальность исследования. Проблема совершенствования региональной политики приграничных субъектов РФ обусловлена рядом политико-значимых и взаимосвязанных обстоятельств. В настоящее время происходит процесс политико-административной реорганизации Российской Федерации и самореализации ее внутренних территорий, развитие федеративных отношений, усиление взаимодействия федеральных и региональных органов власти для реализации общих задач государства. Решение задачи повышения эффективности региональной политики способствует стабилизации общественных отношений, повышению уровня жизни населения, развитию региона.

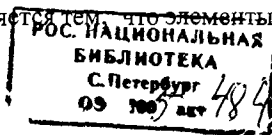
Необходимым условием реализации региональной политики является разделение прав и полномочий федеральной власти и субъектов Федерации. В современных условиях необходимость совершенствования региональной политики обусловлена политической значимостью формирующейся системы властных полномочий в направлении укрепления вертикальных связей центра и регионов.

В условиях возрастания роли региональных субъектов политической власти и управления все более проявляются региональные различия. Неравномерность социально-экономического развития административно-территориальных образований является значимой проблемой федеративного устройства, поскольку может привести к политической разобщенности и экономической дезинтеграции. Реорганизация регионального политического пространства России является важнейшей составной частью процесса совершенствования политической системы России.

Единство и процветание страны может быть обеспечено региональной политикой, основанной на такой форме отношений между федеральными и региональными органами власти, которая учитывает как интересы отдельных регионов, так и всего государства в целом. Сложившаяся российская политическая практика показывает, что в настоящее время институционально-функциональные рычаги реализации и балансирования региональных интересов не достаточно эффективны.

Основой для разрешения спорных вопросов и выработки единой национальной стратегии регионального развития может служить дальнейшее теоретическое исследование политической природы региональных процессов, взаимоотношений федеральных и региональных органов власти в системе общественно-политического устройства России.

Степень научной разработанности проблемы. До начала 90-х гг. XX в. региональная политика рассматривалась как межгосударственное явление. В бывшем СССР региональная политика не выделялась как отдельная отрасль политической теории и практики. Теоретические и методологические исследования концентрировались вокруг проблем размещения производительных сил, экономического районирования и планирования территориального развития. Отсутствие региональных политических исследований объясняется тем, что элементы тер-



риториально-политической организации общества рассматривались как элементы управления, а не как самостоятельные субъекты общественного развития. Тем не менее, необходимость решения управленческих задач на региональном уровне: территориальное размещение производительных сил, территориальное государственное управление, социально-экономическое региональное планирование требовали подготовки специалистов, научной и практической деятельности в той мере, в какой позволяли политические условия. К этому периоду относятся работы известных советских регионалистов-экономистов и географов, среди которых Н.Н. Колосовский, И.Г. Александров, Н.Н. Некрасов, В.С. Немчинов, Ю.Г. Саушкин, Р.И. Шнипер.

Процессы регионализации, развитие федерализма и местного самоуправления также потребовали изучения региональной проблематики. Российская политическая регионалистика возникла на основе политической географии зарубежных стран, советского государственного строительства и территориального управления экономикой.

Политический процесс в субъектах Федерации рассматривается в работах М.Н. Афанасьева, А.А. Сергунина, С.И. Барзилова, С.И. Рыженкова, А.Г. Чернышева.

Исследованиям понятий *регион*, региональных факторов и региональной экономики посвящены работы А.Г. Аникевича, И.М. Бусыгиной, В.В. Климанова, А.И. Чистобаева, Н.В. Глазырина, В.Г. Игнатов, А.Г. Гранберга, П.Я. Бакланова, С.С. Артоболевского, Б.М. Штульберга.

Немало серьезных исследований посвящено социальному, экономическому и политическому неравенству регионов России, проблемам российской государственности. Это работы А. Трейвиша, Ю.С. Дульщикова, Л.В. Смирнягина, В. Лексина, А. Швецова, Н. Михеевой и др. исследователей.

Политологическим аспектам федеративных отношений посвящены труды Р.Г. Абдулатипова, Д.В. Бадовского, В.Ф. Грызлова, В.Н. Лысенко, Б.И. Макаренко, А.В. Рябова, Р.Ф. Туровского и др.

Многие авторы исследуют отдельные аспекты и исторические периоды развития региональной науки. За рубежом также проводятся исследования региональных процессов в Российской Федерации. В 50-х гг. XX в. на Западе сформировалась «региональная наука», включающая региональную экономику и изучающая регионы как системы. Её идеологом стал Уолтер Айзард. В 1995 г. организована Международная академия регионального развития и сотрудничества, поддерживающая концепцию единой науки о регионах.

Работ, непосредственно связанных с проблематикой диссертационного исследования, значительно меньше. Приграничный регион исследуется, в основном, с точки зрения внешнеэкономической деятельности и региональной безопасности. В этой области известны работы Т.Е. Бейдиной, В.В. Крысанова, Л.Б. Вардомского, Е.Е. Скатерщиковой, А.М. Лаврова, А. Барковского, А.Г. Гранберга, С.Г. Горшенина.

Поэтому проблема повышения эффективности региональной политики в приграничном субъекте Российской Федерации требует дальнейших исследований с позиций методологии современной политической науки. Эти исследования позволяют раскрыть основные направления преобразования региональной политики России.

Цель и задачи исследования определялись с учетом актуальности и научной разработанности проблемы. Целью диссертационного исследования является политологическое обоснование сущности и содержания современной региональной политики РФ, изучение характера ее влияния на развитие приграничных регионов РФ, определение приоритетов современной российской государственной региональной политики и основных направлений их оптимизации. Достижению названной цели подчинены следующие последовательно решаемые *задачи исследования*:

- рассмотрение содержания понятия региональной политики, выявление ее сущности;
- определение современных особенностей региональной политики России, характера региональной асимметрии;
- определение политического содержания функционирования органов власти в области региональной политики; выявление специфики деятельности региональных органов власти;
- рассмотрение региональной политики в приграничном субъекте РФ – Читинской области; выяснение характера влияния региональной политики на экономическое, социальное, политическое, экологическое развитие приграничного региона, а также влияния международных связей приграничного субъекта на эффективность региональной политики;
- формулирование основных направлений совершенствования региональной политики и выработка практических рекомендаций по оптимальному взаимодействию федеральных и региональных органов власти в сфере реализации региональной политики.

Объектом исследования являются политические процессы в российском обществе на федеральном и региональном уровнях, возникающие в ходе формирования и реализации государственной региональной политики в приграничном субъекте РФ.

Предметом исследования является взаимодействие федеральных и региональных органов власти в области реализации региональной политики в приграничном субъекте РФ – Читинской области, основные направления их совершенствования.

Методология исследования включает совокупность общенаучных и специальных политологических методов. Методологической основой исследования являлись общефилософские принципы объективности, всесторонности, всеобщей связи и развития, единства логического и конкретно-исторического в исследовании изучаемого явления. Политика и деятельность органов власти рас-

смаатриваются с учетом реального состояния экономики.

В диссертационном исследовании использовались традиционные методы и подходы – сравнительный, системный, структурно-функциональный, эмпирический, статистический. Основным методом изучения региональной политики приграничного субъекта РФ является системный анализ, который позволяет представить процесс совершенствования региональной политики приграничного субъекта РФ – Читинской области в виде системной целостности, где каждый из взаимосвязанных уровней власти выполняет определенные функции и задачи.

Особое место занимает также институциональный подход, поскольку именно развитие и совершенствование институтов государственной власти является важным направлением повышения эффективности региональной политики. Использованы и такие методы научного исследования, как сравнение, абстрагирование, аналогия.

Общетеоретическую основу диссертации составляют работы известных исследователей теории регионального развития. Решению конкретных задач исследования способствовали материалы научных конференций, монографий, диссертаций и авторефератов диссертаций, публикации в научных и общественно-политических журналах, средствах массовой информации. В ходе исследования использовались материалы Госкомстата РФ. Статистический материал представлен данными по Читинской области, характеризующими современное состояние региональной политики.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральное законодательство, нормативные акты субъектов Федерации.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют материалы научно-практических конференций, периодической печати, статистические, социологические данные, информационные данные государственных органов законодательной и исполнительной власти Читинской области и органов муниципального образования г. Чита.

Научная новизна исследования состоит:

- в комплексном анализе с политологических позиций процесса взаимоотношений федеральных органов власти с региональными субъектами в сфере реализации региональной политики;
- в углубленном исследовании институтов региональной политики, в том числе негосударственных, обосновании положения о том, что эффективность региональной политики определяется степенью их связи и координации
- в предложении нового решения проблемы развития приграничного региона в современный период, заключающегося в совместном воздействии общероссийского контекста, межрегионального взаимодействия и внешней составляющей;
- в обобщении позитивного опыта Читинской области в сфере междуна-

родных связей и путей его оптимизации;

- в предложении варианта совершенствования региональной политики приграничного региона путем установлении режима СЭЗ.

Это позволило обосновать практические выводы и дать рекомендации органам законодательной и исполнительной власти субъекта РФ.

Научная новизна диссертации находит отражение и в **положениях, выносимых на защиту**.

1. На основе институционального подхода дается обобщенное определение региональной политики, под которой понимается любая деятельность государства и негосударственных институтов по управлению политическим, экономическим, социальным, экологическим и иным развитием общества в территориально-пространственном аспекте, отражающая как взаимоотношения государства с регионами, так и межрегиональные отношения.

2. Эффективность региональной политики определяется степенью компромисса между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов, степенью конкретизации полномочий и функций институтов региональной политики.

3. Особенностью регионального развития Российской Федерации является повышение самостоятельности регионов, характер региональной асимметрии, включающей экономическую, бюджетную, социальную и правовую.

4. Основными инструментами региональной политики являются бюджетный федерализм, программы регионального развития, регулирование интеграционных процессов и различные виды федеральной помощи для развития регионов.

5. Международные связи регионов оказывают положительное влияние на реализацию региональной политики. Создание свободных экономических зон на приграничной территории позволит повысить эффективность региональной политики.

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что оно способствует обеспечению научного и практического подхода к проблемам регионального развития. Сформулированные в диссертационной работе выводы и предложения могут быть использованы как теоретические основания выработки и реализации государственной региональной политики. Большой фактический материал, положенный в основу исследования, может представлять интерес для органов исполнительной власти. Основные положения диссертации могут быть учтены в процессе подготовки законодательных актов, касающихся региональной политики, приграничного сотрудничества и регионального развития приграничных регионов. Положения, касающиеся механизмов реализации, в частности, создание свободной экономической зоны как организационной формы имеет значение для повышения эффективности региональной политики. Результаты исследования использовались в преподавательской работе при подготовке курсов по теории и практике региональной политики РФ.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на заседании кафедры государственного и международного права и международных отношений Читинского государственного университета и рекомендована к защите. Теоретические положения и практические рекомендации диссертационного исследования излагались на научно-практических конференциях, методологических семинарах, творческих дискуссиях, в частности, на:

- научно-практической конференции «Первые Забайкальские социологические чтения». Чита: ЧитГУ (11-12 декабря 2002 г.);
- III международной научной конференции «Забайкалье на пути к устойчивому развитию: ресурсы, экология, управление». Чита: ЧитГУ (15.09.2003 г.);
- научно-практической конференции «Региональные измерения политических процессов». Чита: ЧитГУ (10.05.2003 г.);
- научно-практической конференции «10 лет Конституции Российской Федерации». Чита: ЧитГУ (10.12.2003 г.).

Положения диссертации использовались при выполнении научно-исследовательской работы «Исследование возможностей применения социальной политики на региональном уровне с целью стабилизации общественной системы, поиск ресурсов и эффективных путей достижения социальных целей», выполненной при финансовой поддержке в форме гранта Министерства образования Российской Федерации (конкурс грантов 2003 г. Минобразования России для поддержки научно-исследовательской работы аспирантов вузов Минобразования России; шифр гранта А03-1.3-42, Приказ Минобразования России от 19.11.2003 №4288).

Положения и выводы исследования содержатся в публикациях автора, общим объемом 17,1 п. л.

Структура диссертации Характер, цели и задачи исследования обусловили структуру диссертации, состоящей из введения, двух глав, заключения и библиографии.

2. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность проблемы, рассматривается степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи, предмет и объект исследования, его теоретико-методологические и эмпирические основы, выделяются основные проблемы, раскрывается научно-практическая значимость и новизна работы.

Первая глава «Теоретико-методологические основы региональной политики» посвящена анализу актуальных аспектов регионального развития Российской Федерации, выявлению сущности региональной политики, раскрытию специфики региональной политики в Российской Федерации и ее роли в развитии регионов России

В первом параграфе первой главы «Политико-правовые и организационные аспекты региональной политики и ее место в общегосударственном процессе развития РФ» анализируются теоретические подходы к региональной политике, выявляются различия в понимании данного феномена. Материал подводит автора к выводу, что как среди теоретиков, так и среди практиков нет единого понимания сущности региональной политики. Анализ существующих подходов позволил диссертанту дать следующее определение региональной политики. Под региональной политикой понимается любая деятельность государства и негосударственных институтов по управлению политическим, экономическим, социальным, экологическим и иным развитием общества в территориально-пространственном, региональном аспекте, отражающем как взаимоотношения государства с регионами, так и межрегиональные отношения. Очевидно, что региональная политика является важным инструментом регулирования отношений между центром и регионами.

Эффективность региональной политики для современной политической системы России заключается в реализации комплекса мер, направленных на выравнивание межрегиональных различий при одновременном воздействии на развитие конкретных регионов. Региональная политика рассматривается как целостная система направлений, принципов, форм и методов деятельности всех ветвей власти по управлению регионом. Раскрыта специфика реализации региональной политики в Российской Федерации. Анализ показывает, что формирование и функционирование региональной политики строилось на основе исторических отечественных традиций, с учетом реальной социальной структуры российского общества, региональных и национально-этнических особенностей. В ходе реализации региональной политики происходит взаимодействие уровней власти, в результате которых осуществляется непрерывное развитие этих отношений, укрепление федеративного государства на основе взаимодействия общероссийской и региональной политико-властных систем.

Объективными факторами, обуславливающими дифференциацию субъектов являются разнообразие природно-климатических условий, распределение природных ресурсов, неоднородность национального состава и культурно-исторического прошлого народов РФ. Асимметрия, являясь результатом исторического развития России, в настоящее время возрастает. Выделяют различные виды асимметрии.

Экономическая асимметрия представляет собой различия между регионами по размеру ВВП на душу населения. Здесь отмечаются количественные и структурные диспропорции регионального развития.

Бюджетная асимметрия возникает в результате различий в налогооблагаемой базе регионов. Большое число регионов и муниципалитетов собирают недостаточно налогов для реализации своих функций и зависят от средств, поступающих от вышестоящих уровней. Трансферты федеральных властей регионам, обеспечивая финансирование текущих расходов, помогают решить

лишь текущие региональные проблемы.

Социальная асимметрия отмечается разницей в среднедушевых денежных доходах, уровне безработицы между регионами страны. Различается качество предоставляемых социальных услуг.

Правовая асимметрия возникает из-за того, что провозглашенное Конституцией РФ равенство всех субъектов Федерации не всегда полностью соблюдается. Реально республики обладают большими правами, чем области и края, что прослеживается в договорах о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными властями, особенно в подписанных в 1994-1995 гг.

Ввиду столь масштабных проявлений асимметрии в Российской Федерации задачей региональной политики должно стать сведение к минимуму различий регионального развития.

В параграфе рассмотрены также различия федеральной региональной политики и позиций регионов, механизм формирования региональной политики.

Во втором параграфе «Регион как объект региональной политики РФ» рассматриваются различные трактовки данного понятия, его структура, выделяется типология регионов, обосновывается правомерность использования понятия «регион» в диссертационном исследовании в качестве субъекта РФ.

При анализе основных процессов, происходящих в регионе, а также при социально-экономическом прогнозировании и осуществлении управления необходимо иметь ввиду особенности данного региона. Для определения путей развития, осуществления эффективной и динамичной региональной политики, для решения назревших проблем в повседневной управленческой практике требуется изучение специфики региона, учет того, что каждый регион развивается своеобразно. Преимущества получают те регионы, в которых будут использованы высокоэффективные методы и технологии управления, стратегии, опирающиеся на представления о собственных ресурсах, социальном потенциале.

Регион как объект региональной политики обладает определенным политико-административным содержанием, выступает полноправным субъектом политических процессов федеративного государства, имея собственные ресурсы и выражая особые политические интересы. Он функционирует в правовом, финансовом, транспортном и других пространствах, характер и содержание которых определяет государство. Особенность российской модели федерализма заключается в том, что российская Конституция одновременно устанавливает и равноправие субъектов и их разностатусность, что является источником политических конфликтов и напряженности в области федеративных отношений.

В параграфе характеризуется социально-экономическое положение регионов России, дается их классификация по таким критериям, как статус субъекта РФ, географическое и геополитическое положение, финансовая обеспеченность, степень депрессивности развития и др.

Особое внимание в процессе реализации региональной политики должно

уделяться депрессивным территориям, приграничным регионам и районам Крайнего Севера.

В настоящее время нет четкого определения категории «депрессивный», не разработаны критерии отнесения субъектов Федерации к данному типу регионов. Депрессивным регионом может быть часть территории субъекта Федерации, в то время как сам субъект является относительно благополучным. Для решения проблем развития депрессивных территорий необходимо разработать:

- концепцию федеральной поддержки депрессивных регионов;
- критерии и процедуры отнесения регионов к категории депрессивных;
- механизм формирования источников и объемов поддержки депрессивных территорий;

- механизм предоставления главами исполнительной власти регионов в федеральные органы власти программ и предложений по реализации мероприятий в отношении депрессивных регионов с необходимыми расчетами и обоснованиями.

Приграничные территории являются сферой обеспечения национальных интересов и безопасности России. Однако большая часть приграничных регионов является депрессивными территориями. Кроме того, приграничное геополитическое положение создает потенциальную угрозу национальной безопасности. Поэтому развитие приграничных регионов должно стать приоритетным направлением региональной политики Российской Федерации. Конституционно оформленная, демократически-легитимная и практически эффективная региональная политика будет способствовать усилению национальной безопасности страны.

Районам Крайнего Севера отводится особое место в региональной политике Российской Федерации. Особое внимание уделяется проблемам обеспечения продовольствием, топливом и другими видами продукции, а также проблеме переселения избыточного населения в среднюю и южную полосу России. Остается актуальной задача создания условий для возрождения малочисленных народов Севера.

В параграфе также отмечается, что потенциал социально-экономического развития не одинаков у разных регионов и зависит от множества факторов: экономико-географического положения; природно-климатических условий, демографического потенциала и структуры населения; специализации хозяйства; финансовой обеспеченности; уровня социально-экономического развития.

Указанные факторы могут быть использованы в качестве показателей, определяющих тип социально-экономического развития региона. Каждый регион занимает свое объективное место в системе факторов регионального развития. Кризисные значения тех или иных факторов могут быть использованы при прогнозировании социально-экономического развития региона и оценке эффективности действия различных компенсационных механизмов.

Третий параграф первой главы «Политико-экономические характеристики целей и средств региональной политики» посвящен рассмотрению основных целей и задач, определенных в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации.

Анализ целей и задач региональной политики приводит к выводу о том, что целью региональной политики должно стать не просто преодоление асимметрии регионального развития, а баланс между выравниванием межрегиональных различий и развитием регионального многообразия, стимулированием «точек роста» отдельных регионов. Это объясняется тем обстоятельством, что курс на выравнивание позволяет решить прежде всего социальные и политические задачи регионального развития. Развитие отдельных территорий предполагает использование экономических рычагов как инструмента региональной политики. Грамотное сочетание этих двух подходов позволит обеспечить эффективное развитие как отдельных территорий, так и России в целом.

В четвертом параграфе «Формы и инструменты региональной политики приграничных субъектов (теоретико-методологический анализ)» рассмотрена и специфика применения инструментов региональной политики как на федеральном, так и на субъектном и муниципальном уровнях.

Основным инструментом региональной политики является бюджетное выравнивание, осуществляемое в рамках общего механизма межбюджетных отношений на базе принципов бюджетного федерализма. Принцип федерализма обязывает разграничить предметы ведения и полномочия между органами государственной власти. Государственное устройство должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечить функционирование единой системы федеральных и региональных органов власти в области реализации региональной политики. Вместе с тем, научные исследования показывают, что существующая система распределения средств федерального бюджета направлена на выравнивание регионального развития и недостаточно использует возможности инвестиционной поддержки регионов, отсутствуют стимулы повышения доходной части региональных бюджетов и прозрачность бюджетного процесса.

Целевые трансферты и инвестиционные субсидии являются инструментом региональной политики, направленной на выравнивание развития регионов.

Поддержка слабых регионов может быть организована в рамках межрегиональных ассоциаций. Их деятельность и мнения лидеров этих ассоциаций оказывают влияние на решение вопросов государственного регулирования регионального развития. Однако политическая деятельность межрегиональных ассоциаций, в основном, сводится к лоббированию региональных интересов на федеральном уровне. Важно развивать другие формы политического влияния ассоциаций на процесс регионального развития, такие как обмен опытом в сфере государственного строительства на региональном уровне, участие в разработке совместных программ и проектов, реализация мероприятий по государ-

ственному регулированию региональной экономики, содействие в развитии международных связей субъектов Федерации.

Еще одной формой взаимодействия регионов с целью решения общих проблем является реализация федеральных целевых программ, охватывающих несколько субъектов Федерации. Например, программа развития Дальнего Востока и Забайкалья. Реализация таких программ способствует всесторонней интеграции субъектов, взаимодействию регионов.

Совершенствование механизмов реализации региональной политики должно учитывать следующие положения:

- необходимость учета исключительного разнообразия природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий в различных частях страны;

- обеспечение единых прав и возможностей для всех граждан России независимо от места проживания;

- преодоление фактического неравенства статуса различных субъектов Российской Федерации в отношениях с центром;

- развитие межрегиональной интеграции, расширение внутренней транспортной инфраструктуры;

- развитие в проблемных регионах программ увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемой помощи из федерального бюджета;

- более полное и сбалансированное использование внутренних ресурсов развития;

- дифференцированный подход при определении размеров и видов помощи.

В области финансирования мероприятий региональной политики необходимо:

- обеспечить стабильное, устойчивое финансирование принятых программ в соответствии с утвержденными показателями бюджетов всех уровней;

- повысить эффективность использования финансовых ресурсов на основе выделения приоритетов финансирования;

- усилить ответственность за расходование финансовых ресурсов региональной политики;

- привлекать дополнительные источники финансирования, в том числе иностранные инвестиции.

Во второй главе «Совершенствование региональной политики приграничных субъектов РФ и ее влияние на региональные процессы» рассматривается опыт решения региональных проблем и перспективы регионального развития, а также вопросы, связанные с совершенствованием работы органов власти федерального и регионального уровней.

В первом параграфе второй главы «Механизм государственного регулирования регионального развития» отмечается, что региональное управле-

ние выступает одним из важнейших уровней государственного управления в условиях относительной самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Федеративное государство осуществляет регулирующее воздействие, а именно: определяет общие условия самостоятельной деятельности регионов, согласование пропорции федерального и регионального, общенациональные интересы и приоритеты развития государства в пространственном аспекте. Общеполитическое регулирование определяет сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов власти Федерации, ее субъектов и административно-территориальных образований по всем аспектам развития регионов. Экономико-правовое регулирование, осуществляется через установление общесредственных правил, процедур и конкретных норм федерально-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов. Государственная селективная поддержка регионального развития реализуется путем распределения соответствующих статей федерального бюджета между нуждающимися в такой поддержке регионами, а также посредством финансирования федеральных программ, путем принятия федеральных нормативных актов о дополнительных мерах оказания государственной помощи тому или иному региону. Косвенная государственная поддержка регионального развития оказывается в связи с федеральной поддержкой отдельных отраслей и т.п. Государственная финансовая поддержка регионов относится к числу наименее формализованных и наиболее гибких направлений государственной региональной политики.

Органы власти в субъектах Федерации выполняют не только функции управления, связанные с текущей деятельностью и процессами на территории, но и осуществляют управление ее развитием. Поэтому соответствующие органы государственного управления на всех уровнях власти должны проводить системное регулирование регионального развития, целенаправленно оказывать воздействие на условия, приоритеты и ограничения развития определенных территориальных образований с целью воспроизводства потенциала социально-экономической системы территории. Органы государственной власти субъектов Федерации должны содействовать развитию производства с целью увеличения налогооблагаемой базы, сохранения имеющихся рабочих мест и появления новых.

Одной из основных целей государственных органов является обеспечение необходимых условий для жизнедеятельности населения. Вследствие недостаточной разработки вертикального разделения властей, нечеткой региональной политики центра, отсутствия единообразия в статусе субъектов Федерации и ряда других причин, перед регионом стоит задача формирования таких взаимосвязей между центром и другими субъектами Федерации, которые соответствовали бы политическим, экономическим, культурным интересам региона и действующим законодательным актам.

В параграфе в обобщенном плане рассмотрены конкретные действия органов исполнительной власти по реализации законов, касающихся региональной политики, предложены оценочные выводы, опирающиеся на документальную и статистическую базу. Делается вывод о том, что законодательной и исполнительной властью предпринимались меры по реализации региональной политики, внедрению новых технологий управления, но в силу отсутствия целостной региональной политики, недостаточности материально-финансовых ресурсов осуществить их результативно для большинства российских регионов не удалось.

Рассмотрен механизм государственного регулирования регионального развития, осуществлен анализ отношений органов федеральной власти и органов власти субъектов Федерации и других элементов политической системы России в рамках существующего правового пространства. В первую очередь раскрываются отношения и формы взаимодействия федеральной государственной власти и государственной власти субъектов Федерации, так как от их скоординированной деятельности во многом зависит единство власти, политическая, экономическая и социальная стабильность в регионах Российской Федерации. Органы государственной власти и их подразделения должны иметь четкие и исчерпывающие функции, полномочия и регламенты работы. Для достижения этой цели необходимо провести анализ существующих функций государственного аппарата на предмет их целесообразности, дублирования и полноты.

Деятельность региональной власти влияет как на общенациональные политические процессы, так и на региональные политические изменения. Политические процессы в регионе обусловлены взаимодействием федеральных и региональных институтов власти. Эти процессы происходят под воздействием общенационального контекста политических изменений и внутренних факторов регионального развития.

Политико-властная деятельность органов власти субъекта Федерации характеризуется взаимодействием с федеральным уровнем власти и влиянием на макрополитические процессы, а также возможностью принимать и реализовывать политико-государственные решения на своей территории и нести за них политическую ответственность.

Федерализм является основой региональной политики России. Он сочетает как территориальные, так и национальные начала. Одним из препятствий развития в России федерализма является отсутствие динамизма в реальной передаче полномочий субъектам РФ.

Во втором параграфе второй главы «Специфика основных институтов государственного регулирования региональной политики» показано, что институциональный элемент является важным аспектом в развитии системы региональной политики. Институты региональной политики балансируют интересы различных регионов в общем развитии российского государства. В первую очередь таким институтом выступает государство. И именно посредством своей

региональной политики оно осуществляет регулирование.

Особенностями регионального управления в настоящий период развития общества является повышение регулирующей роли региональных и федеральных структур власти при ограниченности материальных и финансовых ресурсов, опора регионального управления на собственные кадровые, интеллектуальные и др. возможности. Концепции социально-экономического развития региона формируются в условиях возрастания самостоятельности и самообеспечения субъекта РФ.

В России сложилась система органов власти по реализации региональной политики на федеральном, региональном и местном уровнях. К особенностям региональной политики в Российской Федерации относится специфика формирования исполнительных органов власти, которая состоит в множественности субъектов, участвующих в формировании региональной политики.

Положительное влияние на процесс регионального развития оказывает система федеральных округов. Суть создания федеральных округов состоит не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти, создании условий для упрочения федерализма. Деление России на семь федеральных округов позволяет усилить вертикаль исполнительной власти и управляемость страной в целом.

В диссертационном исследовании отмечается важная роль местного самоуправления в процессе реализации региональной политики. Система органов местного самоуправления не относится к числу органов государственной власти, образует совокупность органов и институтов, обеспечивающих самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местные органы управления располагают более полной информацией о потребностях населения. Кроме того, население имеет возможность заявить о своих потребностях на местном уровне власти. Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы экономического, социального, культурного развития территории. При осуществлении управленческих функций для местного самоуправления характерно доминирование локальных интересов населения. Компетенция местного самоуправления определяется на основе принципа дополнительности, предусматривающего делегирование субъектом Федерации в органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии принять.

Совершенствование институциональной системы региональной политики должно осуществляться одновременно с формированием комплекса норм и правил, определяющих практическую реализацию политического процесса. Основными направлениями совершенствования институциональной системы региональной политики должны стать:

- согласованность деятельности различных институтов, участвующих в разработке и реализации региональной политики;
- обеспечение связи, координации между федеральными и региональными

органами власти;

- совершенствование структуры органов государственной власти субъектов Федерации, а также правовой основы их деятельности.

В параграфе «Критерии эффективности федеральных и региональных программ развития приграничного региона (программирование и прогнозирование)» подробно анализируются механизмы реализации федеральных, региональных, местных, комплексных и целевых программ, которые исследованы в процессе работы над темой. Системный программно-целевой подход – важнейший инструмент региональной политики государства, который обеспечивает объединение усилий федерального центра и регионов в достижении общей цели – повышении качества жизни, удовлетворении интересов всех граждан Российской Федерации. Федеральные целевые программы являются одним из основных средств государственной поддержки регионов, занимают важное место в достижении целей государственной региональной политики, в число которых входит сокращение асимметрии социально-экономического развития регионов.

Программы нацелены на решение не столько текущих, сколько стратегических задач регионального развития. Они позволяют комплексно и системно решать вопросы социального и экономического развития субъектов Российской Федерации, привлекать отечественных и иностранных инвесторов к решению этих задач.

Эффективность улучшения ситуации в регионе посредством реализации целевых программ определяется следующим:

- возможностью решить конкретные проблемы региона целенаправленным воздействием, через активизацию «точек роста» регионального развития;
- направленностью федеральных целевых программ в регионы с наиболее острыми проблемами, решение, таким образом, проблем региональной асимметрии;
- охватом большого количества региональных проблем;
- наличием нормативно-правовой основы, обеспечивающей действенность механизма разработки и реализации программ.

Тем не менее, реализация принятых целевых программ затруднена в связи со следующими обстоятельствами:

- недостаточным финансированием как из бюджета, так и за счет внебюджетных источников;
- иногда нецелевым использованием средств федерального бюджета в субъекте РФ;
- недостаточным соблюдением последовательности выполнения программных мероприятий, в результате чего программа перестает иметь системное воздействие на решение проблемы;
- отсутствием необходимой координации всех осуществляемых на территории региона федеральных целевых программ.

Важно, что применение программно-целевого метода, реализация федеральных целевых программ дает возможность решать региональные проблемы, привлекать отечественных и иностранных инвесторов к решению этих проблем, позволяет осуществить системный подход к рассмотрению проблем региона, построить систему конкретных мероприятий с определенными целями и сроками реализации. Федеральные целевые программы позволяют комплексно решать вопросы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, учитывая все многообразие факторов, определяющих процесс регионального развития. Программы обеспечивают комплексное решение территориальных проблем с помощью концентрации сил и средств на достижение приоритетных целей.

Определенные опасения вызывает сложившаяся в сфере реализации федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов ситуация, связанная с наличием большого числа таких программ и ограниченными возможностями федерального бюджета, не позволяющими в полном объеме реализовать предусмотренные мероприятия. Для эффективного использования средств федерального бюджета и повышения ответственности органов государственной власти за их рациональное использование предлагаются следующие меры:

- разработать систему критериев для определения проблем, решение которых требует федерального участия;
- на основе системы критериев оценить действующие федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов, выделив мероприятия, подлежащие финансированию из средств федерального бюджета в полном объеме;
- статус федеральных придать только тем программам, целью которых является создание регионам реальных стимулов к развитию и укреплению федерализма в России. К таким программам в первую очередь должны быть отнесены программы, объединяющие несколько субъектов в единые хозяйственные комплексы (по отраслям инфраструктуры – единые транспортные, энергетические и др. системы), а также программы, интегрирующие несколько субъектов на основе единой ресурсной базы и комплекса взаимосвязанных производств (по типу бывших ТПК). Остальные программы могут функционировать как региональные с осуществлением их финансирования из средств бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников.
- сократить количество программ путем обоснованного отбора проектов различного уровня значимости и четкой конкретизации сфер ответственности федеральных и региональных властей в их осуществлении, а не на основе механического сокращения или слияния действующих программ;
- отделить в федеральном бюджете текущие расходы от инвестиционных, распределить вторых на целевое финансирование регионального развития;
- официально закрепить обязательное софинансирования программ из

федерального, региональных и местных бюджетов;

- усилить контроль за целевым использованием средств и выполнением программных мероприятий;

- обеспечить накопление инвестиционных ресурсов в процессе реализации быстро окупаемых программных мероприятий и направлять их на объекты долговременного, стратегического характера, способствующие существенному улучшению ситуации в регионе;

- обеспечить взаимную координацию региональных программ с отраслевыми программами, осуществляемыми на территории региона;

- разработать единые официально закреплённые методы оценки эффективности программ;

- сочетать методы государственного и рыночного регулирования.

В связи с ростом требований к инвестиционным проектам, претендующим на государственную поддержку, необходимым условием реализации федеральных целевых программ является усиление работы государственных заказчиков программ, администраций регионов и заинтересованных хозяйствующих субъектов по повышению обоснованности инвестиционных проектов, доведению уровня проектной документации до международных требований.

Согласно перечню, подготовленному Минэкономразвития России в 2005 г., в число финансируемых из федерального бюджета вошло 54 федеральных целевых программы, обеспечивающих реализацию стратегически важных для страны направлений развития. Сопоставление перечня программ с данными о сравнительном уровне развития регионов свидетельствует об общей нацеленности совокупности программ на решение проблем межрегиональной асимметрии.

Для приграничного региона реализация федеральных целевых программ является инструментом решения социально-экономических проблем территории, преодоления депрессивности субъекта Федерации.

Программа развития приграничного региона должна включать:

- развитие исторических и природных достопримечательностей, туристических объектов; создание новых достопримечательностей;

- создание новых рабочих мест;

- интеграцию и сотрудничество с регионами России;

- привлечение специалистов из других регионов и из-за границы;

- развитие международной совместной работы регионов;

- использование территории области для транзита как части транспортного комплекса;

- развитие приграничного сотрудничества как одного из приоритетов развития области с целью реализации исторического и природного потенциала. Для этого потребуется создание соответствующей инфраструктуры, обучение персонала, что в последующем станет фактором развития области, обеспечив дополнительную занятость, экономический оборот, рост местных расходов и др

Являясь важным инструментом стабилизации положения в регионе, феде-

ральные целевые программы, однако, не ориентированы на смягчение внутри-региональных социально-экономических диспропорций.

В параграфе «Использование региональной политики в области международного сотрудничества и внешнеэкономических связей приграничного субъекта РФ – Читинской области (опыт деятельности региона в области внешних связей)», рассмотрев особенности реализации региональной политики в приграничном субъекте РФ – Читинской области, диссертант делает вывод о том, что в данном субъекте имеются потенциальные возможности регионального развития. Прежде всего, это развитие региона за счет внешней составляющей. Пограничное положение Читинской области с Китаем и Монголией существенно влияет на развитие торговых, культурных и экономических взаимоотношений этих стран с Российской Федерацией. Через Читинскую область проходят основные транспортные пути к восточным рубежам России. Торгово-экономическое сотрудничество Российской Федерации с Китайской Народной Республикой является одним из важнейших направлений социально-экономического развития как Читинской области, так и России в целом. Отсутствие современной производственной и социально-бытовой инфраструктуры затрудняет развитие эффективного сотрудничества Читинской области с Китаем, поскольку приводит к тому, что КНР перемещает грузопотоки в другие регионы. Развитие транспортной инфраструктуры, энергетики, телекоммуникаций в пос. Забайкальск Читинской области будет способствовать развитию товарообмена и сотрудничества. Внешнеэкономическая деятельность является одним из приоритетов в работе руководства Читинской области. Положительная динамика в процессах развития сотрудничества с китайскими партнерами выражается в росте товарооборота, увеличении объемов инвестиций, взаимодействии на всех уровнях межрегиональных отношений. Эффективно происходит взаимодействие на уровне правительств сопредельных территорий, успешно реализуется Соглашение об экономическом, торговом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Администрацией Читинской области и Народным правительством автономного района Внутренняя Монголия КНР. После принятия областной Думой законов об иностранных инвестициях, возросла доля китайского капитала в реальном секторе экономики. С помощью китайских государственных и частных инвестиций в области реализуется ряд социальных программ, включающих строительство и оснащение объектов здравоохранения, образования, спортивно-оздоровительных комплексов.

Приграничное сотрудничество становится реальным фактором воздействия на хозяйственное развитие Читинской области. Международные и внешне-экономические связи субъектов Российской Федерации влияют на формирование и реализацию внешнеполитического курса страны, способствуют укреплению демократических основ российского федерализма. Поэтому одним из приоритетов федеральной политики в отношении приграничных регионов является содействие развитию приграничного сотрудничества и инвестиционной при-

влекательности субъекта РФ.

В работе изучается структура внешних связей Читинской области с учетом влияния на нее внутренних факторов: геополитических, геоэкономических, социально-экономических, этнокультурных, экологических. Отмечается необходимость принятия федерального закона о приграничном сотрудничестве, который позволит активизировать международную деятельность региона. Разработка ясной региональной политики позволит преодолеть постепенно нарастающую тенденцию экономического отторжения стратегически важной для России территории Забайкалья.

К основным нерешенным политическим проблемам в сфере региональной политики приграничных субъектов Российской Федерации, которые должны быть решены в приоритетном порядке, по нашему мнению, следует отнести:

1) формирование системы взаимодействия органов федеральной и региональной власти. В этой части особенно остро стоит вопрос о формировании межбюджетных отношений и передаче отдельных полномочий региональным органам власти;

2) определение оптимальной основы территориального развития приграничного региона. Решение этой проблемы связано с повышением эффективности региональной политики, установлением оптимального объема полномочий региональных органов власти;

3) содействие развитию региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации позволит им стать действенным механизмом гармонизации региональных и межрегиональных интересов, обеспечения комплексного решения социально-экономических, экологических и национально-культурных проблем.

В параграфе «Свободные экономические зоны как практическая форма повышения эффективности региональной политики» на основе обобщения опыта создания СЭЗ в России и зарубежных странах показано, что одним из направлений активизации регионального развития является возможность создания особой экономической зоны в Забайкальском районе Читинской области. Создание свободных экономических зон является одним из средств региональной политики государства, позволяющим за счет организации СЭЗ улучшить экономические показатели в том или ином регионе, повысить уровень жизни населения и конкурентоспособность региона в рамках как национальной, так и мировой экономики.

Во всем мире свободные экономические зоны рассматриваются как мультипликаторы экономического и социального развития, как активное средство государственной политики, способное в равной степени и оживить депрессивную территорию и дать дополнительный импульс региональным точкам роста.

В России идея создания СЭЗ выдвигалась еще в условиях планового хозяйства, но она не получила поддержки. Свободные экономические зоны начали создавать только в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. Процесс создания СЭЗ в

России отличался масштабностью, избыточной политизацией, стихийным характером. Правовые основы функционирования ряда зон закладывались непосредственно в регионах. В настоящее время большинство созданных в 90-х гг. XX в. свободных экономических зон фактически не функционирует. Факторами, обусловившими слабость подобных образований, стали следующие:

- отсутствие адекватного правового регулирования;
- слишком большие размеры территории СЭЗ;
- расположение большинства СЭЗ во внутренней части страны;
- отсутствие четкого контроля со стороны государственных органов;
- недостаточное использование возможностей, предоставляемых режимом экономического благоприятствования.

На основе американской практики создания свободных экономических зон в диссертации делается вывод о необходимости обеспечения в России надежной законодательной базы, четкой правовой основы деятельности СЭЗ. При выборе региона для организации свободной экономической зоны рекомендуется использовать преимущества экономико-географического положения, специфические характеристики развития региона. СЭЗ следует создавать, ориентируясь на наиболее важные для России приоритеты: укрепление конкурентоспособности российской продукции на мировых рынках и отход от экспортно-сырьевой специализации в международных экономических связях.

В заключении формулируются общие выводы по исследуемой проблеме и даются практические рекомендации.

Обобщение теории и практики реализации региональной политики в Российской Федерации позволяет выявить следующие причины медленного разрешения проблем регионального развития:

- 1) отсутствие разработанных теорий федерализма и регионального развития в Российской Федерации, что препятствует единому подходу к принципам разрешения разногласий по вопросам разделения компетенции между различными уровнями власти;
- 2) неразработанность и слабость принципов демократического государственного устройства, механизмов соблюдения органами власти и должностными лицами законов Российской Федерации и контроля за их соблюдением;
- 3) недостаток научной обоснованности принятия решений и реализации региональной политики.

Процесс формирования в России демократического правового федеративного государства требует осуществления государственных мероприятий в организационно-правовой и социально-экономической сферах общественных отношений, связанных с реализацией региональной политики.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Бурнашова Ю.Г. Проблема социальной адаптации населения в период перехода общества к рыночным отношениям // Материалы конференции // Первые Забайкальские социологические исследования. – Чита: ЧитГТУ, 2002 – С. 126-136.

2. Бурнашова Ю.Г. Особенности реализации региональной политики в Российской Федерации / Ю.Г. Бурнашова. – Чита: ЧитГУ, 2002. – 45 с.

3. Бурнашова Ю.Г. Эффективность региональной политики как один из факторов устойчивого развития государства // 3-я научно-практическая конференция. – Чита: ЧитГТУ, 2003. – С. 33-41.

4. Бурнашова Ю.Г. Обеспечение безопасности муниципального образования – совместная задача органов власти всех уровней // Материалы научно-практической конференции «10 лет Конституции Российской Федерации». – Чита: ЧитГУ, 2004. – С. 23-29.

5. Бурнашова Ю.Г. Программно-целевой механизм регулирования региональной политики / Ю. Г. Бурнашова. – Чита: ЧитГУ, 2004. – 52 с.

6. Бурнашова Ю.Г. Социальная политика в регионе (на материалах Читинской области) / Ю. Г. Бурнашова. – Чита: ЧитГУ, 2005. – 137 с.

7. Бейдина Т.Е., Бурнашова Ю.Г. Приграничное сотрудничество как один из факторов развития субъекта РФ // Факультет повышения квалификации преподавателей ЧитГУ – 10 лет. (Сборник научно-методических трудов). – Чита: ЧитГУ, 2005. – С. 228-237. (доля автора – 50 %).

8. Бурнашова Ю.Г. Взаимодействие и интеграция регионов // Факультет повышения квалификации преподавателей ЧитГУ – 10 лет. (Сборник научно-методических трудов). – Чита: ЧитГУ, 2005. – С. 248-252.

Лицензия ЛР № 020525 от 02.06.97 г. Подписано в печать 23.05.05
Бумага Business Xerox. Гарнитура Times New Roman.
Усл. печ. л. 1, 4. Тираж 100 экз. Заказ № 77

Отпечатано в издательстве Читинского государственного университета
672039, г. Чита, ул. Александровско-Заводская, 30, тел. 26-84-48

РИК ЧитГУ

РНБ Русский фонд

2006-4
5592