



УДК 353.2; 316.013

МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЫ¹

Т.Н. КАМЕНЕВА¹
В.В. ЗОТОВ²

¹ Юго-Западный государственный университет

e-mail: Kalibr10304@yandex.ru

² Курская академия государственной и муниципальной службы

e-mail: om_zotova@mail.ru

В статье дается обоснование методологии управления развитием приграничных регионов в условиях глокализации социальной среды. Раскрыты основные механизмы управления развитием приграничных территорий в зависимости от этапа принятия управленческого решения.

Ключевые слова: приграничные регионы, глокализация, социальная среда.

Введение.

Наличие совместных границ с другими странами у 57% субъектов РФ в сочетании с недостаточной готовностью приграничных регионов к социально-экономическому и политическому сотрудничеству с сопредельными странами, отсутствие методологии управления развитием приграничных регионов определяют одну из приоритетных целей научных исследований в области государственного управления. Для многих приграничных регионов развитие связей и отношений с сопредельными странами может стать существенным фактором качественных изменений, которые, так или иначе, впоследствии могут транслироваться на остальную территорию страны. Но в реальности наблюдается определенное отставание приграничных регионов в их развитии в связи с невысоким качеством социальной среды. Поэтому определение наиболее эффективных механизмов управления развитием приграничных территорий для превращения фактора приграничья в реальные преимущества позволит данным регионам получить импульс для дальнейшего развития.

Под механизмом управления развитием приграничных территорий понимается совокупность правил, процедур и методик принятия управленческих решений, учитывающих комплекс факторов, исходящих из приграничного положения региона, из высокой степени проницаемости границ его социально-экономического, демографического и социокультурного пространства.

Одной из основных причин неудачной реализации многих прогрессивных предложений и начинаний является именно отсутствие соответствующих механизмов управления. Так, очень часто различные Программы, Концепции и пр. формулируют цели и задачи, т.е. говорят о том, «что следует делать», но о механизмах достижения целей дают крайне расплывчатое представление.

Существующие механизмы управления социально-экономическим развитием региона имеют следующие особенности и ограничения.

1. Большая часть функций по управлению социально-экономическими процессами рассредоточена по многочисленным органам власти, предприятиям, корпорациям, учреждениям.

2. Управление регионом со стороны административных структур имеет ограниченную сферу влияния, т.к. имеется возможность воздействовать лишь на те

¹ Статья подготовлена в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы». Проект «Управление развитием приграничных регионов в хронотопе постсоветского пространства». № 14.А18.21.0090 (рук. В.П. Бабинцев).



предприятия и организации, которые имеют незначительный удельный вес в экономическом и социальном потенциале региона.

3. Существующие административно-управленческие практики не коррелируют с экономическими механизмами управления предприятиями.

4. Существующий механизм управления регионом в настоящее время не обладает достаточной гибкостью для участия в решении межотраслевых вопросов в регионе, а также ограничивает возможности объединения усилий и экономических возможностей нескольких регионов для решения общей для них проблемы.

В данных условиях одним из важнейших приоритетов региональной политики становится реализация возможностей обеспечения формирования социальной среды для развития человеческого потенциала, понимаемого как «система физических и духовных сил человека, отдельных социальных групп и общества в целом, реализация которых обеспечивает расширение воспроизводство общественных структур и повышения качества жизни индивида»². Под «социальной средой» мы подразумеваем социум, отличающийся от обычной среды более высокими по содержанию и интенсивности характеристиками совместной деятельности. Социальную среду в инновационном контексте можно определить как благоприятную среду, подкрепляющую поведение, ориентированное на инновационную деятельность и саморазвитие.

Структурно социальная среда объективируется и проявляется, во-первых, в социальной инфраструктуре, представляющей собой комплекс соответствующих отраслей, социальных учреждений, во-вторых, в системе социальных связей, социальном пространстве, в котором реально осуществляется деятельность индивидов, их общение, взаимодействие, многочисленные социальные связи. Иными словами, первый аспект проявления социальной среды охватывает, условно говоря «рукотворную природу», социальную инфраструктуру: жилищные, поселенческие и градообразующие комплексы с соответствующим набором социальных учреждений, второй — собственно систему общественных отношений, социальных связей. Социальная среда включает: а) инфраструктурный блок — комплекс соответствующих отраслей, социальных учреждений (социальная сфера); б) институциональный блок — комплекс социальных связей, отношений, институтов, регулирующих деятельность индивидов, их общение, взаимодействие, социальные связи (социальное пространство)³. Ключевыми для поддержания благоприятной социальной среды являются здравоохранение, образование, спорт и отдых, ЖКХ, а также состояние окружающей среды — как природной, так и антропогенной.

Социальная среда является специфическим фактором, который прежде не принимался во внимание как фактор конкурентоспособности определенной территории, в то время как сложившиеся устойчивые ее характеристики могут служить вполне объективным конкурентным преимуществом при выборе тех или иных вариантов социально-экономического развития регионов в условиях процессов глокализации. Но в настоящее время появляется ряд исследований, в которых фиксируется положительное влияние социальной среды на качество жизни населения через рост числа предприятий, через промышленные технологий и рост потребления, и в конечном итоге увеличение местных налоговых поступлений⁴.

Между тем, в настоящее время приграничное положение региона зачастую воспринимается населением, скорее, как проблема, нежели преимущество. Так, по данным социологического исследования, проведенного автором в Курской области, граничащей с Сумской областью Украины, в рамках проекта «Управление развитием приграничных регионов в хронотопе постсоветского пространства» в 2012 г. (N=400), большинство опрошенных респондентов указали на негативные стороны приграничного положения — «наличие трудностей общения со знакомыми и родственниками, оказавшимися в другом государстве» (41%), «наличие ограничений, связанных с

² Куркина М. П., Зотов В. В. Человеческий потенциал как категория социального управления регионом // Бизнес Информ: научный журнал. 2012. №7. — С. 53 — 56.

³ Иванов С.А., Ложко В.В. Роль социального пространства в развитии инновационных свойств человеческого потенциала региона // Проблемы современной экономики. 2012. № 1 (41). — С. 243 — 248.

⁴ Ohta K. Effect of social environment on regional population and number of establishments in Japan // Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies. 2005. Vol. 6, pp. 3728 — 3743.



перемещением по территории региона» (9%), в то время как позитивное следствие – «возможность сравнительно легко попасть за границу» – лишь 23%.

Достаточно тревожным выглядит и стремление и пятой части опрошенных (21%) переехать из приграничного региона в «обычный» на постоянное место жительства. И ключевым в этом желании является стремление к безопасности (45% от желающих переехать).

Регион является относительно целостным образованием (по географическому, экономическому, геополитическому, социальному или административно-политическому признаку). Являясь относительно обособленной социально-экономической подсистемой общества и национальной экономики, регион функционирует и развивается в пределах исторически данной правовой, экономической и социально-политической среды, качественная определенность которой в существенной мере зависит от действий государства. Отличительным свойством выделяемого таким образом региона является доминирование внутренних более интенсивных социальных связей, которые и образуют социальную среду региона. Это проявляется в движении товаров и услуг; финансовых потоков; социальной мобильности и частоте социальных коммуникаций.

В данных условиях региональные органы власти выполняют две основные функции: управление функционированием региона и управление развитием региона. Не умаляя значения первой функции, можно сказать, что функция обеспечения регионального развития становится все более значимой.

Управление региональным развитием предполагает использование форм и методов согласования интересов центра и регионов, совершенствования механизмов государственной поддержки социально-экономического развития субъектов РФ.

В основе управления на региональном уровне лежат:

- представление о возможностях каждой региональной системы;
- формирование на этой основе пространственной стратегии и региональной политики;
- оперативный режим планирования комплексного развития региональной системы.

Социальная среда региона характеризуется системой показателей, описывающих условия существования людей на этой территории. При этом особо выделяются те из них, от которых зависит потенциал роста и развития. По мнению О.В. Байдаловой, социально-экономические процессы в регионе могут быть рассмотрены опосредованно – через выявление социальных настроений, интересов, ориентиров субъектов социального развития (различных социально-демографических групп населения)⁵. Поэтому, по её мнению, индикатором жизнедеятельности социальных субъектов может быть социальное самочувствие как сложная многофакторная категория, определяющая отношение населения к своему месту в системе социальных связей, степень его адаптированности к изменившимся социальным реалиям.

Другие ученые считают, что забота о качестве жизни населения – это главная задача региональных органов власти, решение которой требует использования всего имеющегося финансово-экономического потенциала региона в рамках единых общегосударственных интересов⁶, поэтому разработку и внедрение концепции качества жизни можно рассматривать как эффективное средство повышения благосостояния россиян. При этом качество жизни представляет собой сложный интегральный показатель, аккумулирующий все значимые для личности условия существования, уровень развития и степень удовлетворения всего комплекса потребностей и интересов людей. Современные исследователи качества жизни считают необходимым рассматривать эту категорию как системную целостность, выражающуюся через сложную структуру взаимосвязей ее составляющих: качество природной среды, здоровья людей, образования, культуры⁷. Анализ динамики показателей качества жизни является

⁵ Байдалова, О.В. Развитие региона как социальной системы : Социальные показатели и индикаторы : дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.08.- Волгоград, 2002.- 304 с.

⁶ Бабинцев В. П., Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В., Шаповал Ж.А. Оценка эффективности регионального управления на основе показателей качества жизни населения // Регионология. 2010. № 4. – С. 63 – 72.

⁷ Бегин О.И., Герасимов Б.И., Дробышева В.В. Экономический анализ системы управления качеством жизни. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – С. 10.



основанием для оценки эффективности деятельности органов государственного управления, служит инструментом для выявления социальных проблем региона, а также определения основных параметров будущей социальной политики. Для оценки качества жизни применяются разнообразные методики, использующие объективные (статистические) показатели и субъективные индикаторы, фиксируемые в социологических исследованиях. Наибольшее распространение получили методики, базирующиеся на критериях качества жизни, предложенная Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), и на определении индекса развития человеческого потенциала – на основе объективных (статистических) и субъективных (опросных) показателей, используемая ООН.

Сегодня одной из базовых ценностей российского общества является социальное государство, идея которого официально сформулирована в Конституции РФ. Поэтому теоретико-методологической основой реализации оценки эффективности государственного управления служат концепция социально-ориентированного государства и концепция человеческого потенциала.

Это означает, что основной целевой установкой стратегического развития государства должно быть изменение образа жизни как способа, формы и условия индивидуальной и коллективной жизнедеятельности человека, типичной для конкретно-исторических социально-экономических отношений. Подобное понимание основной цели означает, что социальные и личностные ориентиры становятся определяющими при выборе различных вариантов стратегического развития.

Согласно концепции социального государства программной целью государства является обеспечение определенного качества жизни населения путем проведения соответствующей социальной политики. Но в тоже время необходимо учитывать тот факт, что негативным эффектом реализации концепции социального государства является упадок в обществе «духа предпринимательства» и инициативы.

Поэтому концепция социального государства должна быть дополнена концепцией развития человеческого потенциала, которая рассматривает развитие человека как собственно цель и критерий общественного прогресса. Такой подход предполагает, что при принятии решений внимание будет сосредоточено на человеке и его потенциале как цели усилий в области управления региональным развитием. Выработка, обоснование и реализация различных социально-экономических программ и конкретных направлений региональной политики осуществляется с точки зрения человеческого развития. Таким образом, уже не экономическая ценность человека через его способность к производительному труду приводит к всеобщему благосостоянию, а саморазвитие человека через расширение возможностей индивидуального выбора.

Это означает, что основным целевым показателем развития социальной среды региона должен стать показатель глокальности, который показывает уровень развития потенциала местных акторов в глобальном контексте. Наступает такой период общественного развития, когда эффективность управления определяется не столько уровнем потребления и масштабами материального производства, сколько способностью оптимально использовать находящиеся в ограниченном количестве ресурсы, применяя возможности инновационных технологий. Значимыми характеристиками социальной среды региона становятся, с одной стороны, имидж, харизматичность, креативность, а с другой – динамичность, пластичность, мобильность. Поэтому максимальное значение этот показатель будет иметь, если регион становится самодостаточной территорией, на которой создана имеющая глобальное значение инновационная инфраструктура, обеспечивающая полный инновационный цикл.

Проектный тип управления развитием регионов является практически ориентированной деятельностью, направленной на выдвижение проектных решений. Управление социально-экономическим развитием региона осуществляется с помощью широкого спектра различных стратегий, программ, конкретных действий и одноразовых мероприятий, посредством которых власть стремится стимулировать развитие региона за счет формирования благоприятной социальной среды. Базовая единица развития – это социальный проект как мысленная конструкция какого-либо заранее спланированного изменения, ориентированного на человека, социокультурную ситуацию, проблему или систему, целью которой является создание или поддержание определенных оптимальных режимов функционирования и/или развития при определенных ресурсных



ограничениях. В проекте отражено будущее желаемое состояние системы, которое возникает при определенных действиях принимающих решение лиц, наличии определенных финансовых, трудовых, материальных и других ресурсов, в том числе интеллектуальных. Поскольку в процессе инициации проекта преобладает волевое начало, это порой ведет к тому, что соответствующие планы и программы в рамках проектов оказываются волюнтаристскими, субъективистскими, произвольными (с повышенным риском неоптимальности, несостоятельности). Снижение элемента волюнтаризма возможно за счет введения в проектное управление объективного, исследовательского начала, с тем, чтобы оно в большей степени основывалось на принципах научности, с повышенным уровнем ожидаемой эффективности принимаемых решений. На этом этапе большое значение имеет технологии экспертизы и конкурсного отбора.

Технология экспертизы призвана определить уже на этапе планирования проекта, будет ли обеспечено исполнение нормативных, экологических и иных требований в процессе его реализации. Ее использование основано на понимании того, что предупреждение негативных последствий всегда связано с меньшими издержками, чем их устранение. Проведение экспертизы проектов как механизм предупредительного контроля за деятельностью региональных властей получает в настоящее время широкое распространение. Грамотно проведенная общественная экспертиза является источником объективной информации о потребностях и ожиданиях различных социальных групп, их оценке принимаемыми органами власти решений, а также – при соответствующем инструментарии – и источником инновационных решений (механизм краудсорсинга).

Как указывалось выше, особенностью социальной среды приграничного региона является высокая степень ее открытости воздействиям со стороны сопредельных территорий. Эта открытость является источником множества угроз геополитического, криминального, социокультурного и т.п. характера. Очень часто именно такого рода угрозы ставят во главу угла, рассматривая приграничное положение региона. Позитивные эффекты приграничного положения учитываются не столь часто – прежде всего, потому, что их достижение чаще всего сопряжено с серьезными управленческими усилиями. Негативные же эффекты проявляются сами по себе – без всяких усилий.

Тем не менее, позитивное влияние приграничного положения региона на его социальную среду может проявляться комплексно – в сочетании экономических, политико-правовых, социокультурных и др. факторов. Например, применение различных форм и методов проектного управления в целях развития приграничного региона может задействовать научный и управленческий потенциал сопредельных территорий за счет привлечения экспертных групп из сопредельного региона, а также заимствования опыта административно-политического и корпоративного управления непосредственно у его носителей.

Повышение эффективности социальных проектов развития приграничных регионов возможно за счет введения в данный процесс инновационного элемента. В данном случае в качестве инновационного может рассматриваться построение единой информационной среды приграничного сотрудничества.

Интеграция административно-управленческих структур, предприятий и корпораций в единое приграничное пространство возможно при условии существенного роста их информационного потенциала. Информационный механизм должен стать важнейшей составляющей комплексного механизма управления деятельностью и развитием региона. Для современного этапа развития целесообразно формирование информационного механизма в составе:

- механизма организации оперативной и фундаментальной научно-технической информации о новейших достижениях отечественной и зарубежной науки и техники;
- механизма распространения (диффузии) нововведений на основе разнообразных контактов разработчиков и потребителей технических, организационных и социокультурных новшеств;
- механизма маркетинговой информации о состоянии рынка потребительских товаров, рынка технологий и рынка промышленной (интеллектуальной) собственности;
- механизма рефлексивного взаимодействия предприятий, конкурирующих на рынке, и соперничающих организаций – разработчиков новых видов продукции и



технологий⁸.

В условиях формирования единого информационного пространства социальная среда приграничных регионов становится более восприимчивой к позитивным сигналам извне. Информационная открытость позволит также блокировать негативные эффекты регионального развития. Такого рода интеграция в рамках единого информационного пространства создает возможность как для кооперации приграничных регионов в рамках социальных, экономических и социокультурных проектов, так и для их конкуренции в пределах показателей качества жизни населения или развития человеческого потенциала.

Выводы.

Итак, приграничное положение региона Российской Федерации характеризуется комплексом позитивных и негативных коннотаций, каждая из которых может быть актуализирована в силу либо естественного развития ситуации, либо в результате целенаправленного управленческого воздействия. Превращение приграничного положения региона из угрозы его социальной среде в источник ее развития и позитивной трансформации востребует использование проектного подхода, в основе которого – формирование единой информационной среды и интеграция ресурсов сопредельных регионов. Особенностью информационного ресурса является то, что его предоставление кому-либо обогащает обе стороны. Методологическим основанием управления развитием приграничных регионов в условиях глокализации социальной среды должны стать концепция социального государства и концепция развития человеческого потенциал.

Список литературы

1. Куркина, М.П. Человеческий потенциал как категория социального управления регионом / М.П. Куркина, В.В. Зотов // Бизнес Информ: научный журнал. 2012. №7. С. 53 – 56.
2. Иванов, С.А. Роль социального пространства в развитии инновационных свойств человеческого потенциала региона / С.А. Иванов, В.В. Ложко // Проблемы современной экономики. 2012. № 1 (41). С. 243 – 248.
3. Ohta K. Effect of social environment on regional population and number of establishments in Japan // Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies. 2005. Vol. 6, pp. 3728 – 3743.
4. Байдалова, О.В. Развитие региона как социальной системы : Социальные показатели и индикаторы : дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.08.- Волгоград, 2002.- 304 с.
5. Бабинцев В. П., Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В., Шаповал Ж.А.. Оценка эффективности регионального управления на основе показателей качества жизни населения // Регионоведение. 2010. № 4. С. 63 – 72.
6. Бетин О.И., Герасимов Б.И., Дробышева В.В. Экономический анализ системы управления качеством жизни. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007.
7. Круглова Н.Ю. Хозяйственное право. 2-е изд. – М.: Издательство РДЛ, 2001.

MECHANISMS OF DEVELOPMENT OF BORDER AREAS IN THE TRANSFORMATION OF SOCIAL ENVIRONMENT

T. N. KAMENEVA¹

V.V. ZOTOV²

¹⁾ Southwestern State University

e-mail: Kalibri0304@yandex.ru

²⁾ Kursk Academy of State and Municipal Services

e-mail: om_zotova@mail.ru

The article explains the rationale for the methodology for managing the development of border regions in glocalization social environment. The basic mechanisms for managing the development of border areas, depending on the stage of decision-making, are revealed in the paper.

Keywords: cross-border regions, glocalization, social environment.

⁸ Круглова Н.Ю. Хозяйственное право. 2-е изд. – М.: Издательство РДЛ, 2001.