

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

М. Г. Никитина, кандидат географических наук, доцент

В период политического и экономического реформирования общества, его территориальная организация, сложившаяся в советский период, становится серьезным препятствием на пути реформ.

Децентрализация экономики и управления, повышение роли Советов, конфликтные ситуации в сфере государственного устройства и международных отношений – все эти проблемы приобрели обостренный характер на фоне глубоких деформаций в территориальной организации общества (ТОО). ТОО представляет собой исторически обусловленные формы территориальной организации производства, расселения, административно-территориального устройства и инфраструктуры. Она формируется под влиянием ряда факторов – это, прежде всего, природные условия и ресурсы, научно-технический прогресс, а также эволюция общественного воспроизводства.

Таким образом, ТОО – это деятельность общества по обустройству пространства своего существования. Складывающаяся в результате этой деятельности территориальная организация может либо способствовать развитию общества, либо замедлять его.

К сожалению, мы еще только подходим к осознанию необходимости использования в регулировании развития общества такого механизма, как региональная политика, тогда как развитые страны имеют 30-40-летний опыт работы в этом направлении.

Следует также отметить, что региональная политика не тождественна территориальной. Под последней мы понимаем разрабатываемую на уровне общества систему долгосрочных целей, механизмов реализации и учета последствий деятельности по организации и обустройству территории страны в целом. Таким образом, территориальная политика – это реализация стратегии территориального развития страны с учетом специфики регионов. Региональная же политика – это деятельность по территориальной организации региона, которая может исходить как от местных органов, так и от центра.

В сферу региональной политики включаются следующие направления: соотношение и взаимодействие движущих сил регионального развития (государственный и частный сектора экономики); соотношение национального и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления; отношение к задаче подъема экономики депрессивных районов. Сюда же относятся региональные аспекты демографической политики, политики урбанизации, аграрной политики и др.

Различают прямые и косвенные методы проведения региональной политики. В первом случае государство активно участвует в капиталовложениях, направленных на совершенствование территориальной структуры хозяйства (создание центров роста, инфраструктуры и пр.); во втором – государство через финансовую (налоговую, кредитную, таможенную) систему стремится создать соответствующий экономический “климат” в тех или иных районах для стимулирования их ускоренного развития.

Несмотря на то, что в советское время понятие территории сводилось к утилитарно понимаемому ресурсу, было бы ошибкой утверждать, что в стране не было определенной территориальной политики. Конечно, в отличие от развитых стран, в СССР никогда не разрабатывался единый документ, в котором бы учитывался весь спектр проблем ТОО. У нас создавались программы (схемы) размещения производительных сил и отдельных отраслей народного хозяйства и, отдельно от них, расселения населения, развития транспорта, экологического регулирования. Это был ведомственный вариант исполнения ТОО. Но стратегические установки, сформулированные в разное время и в различных документах, конечно же, существовали. К важнейшим из них относятся следующие:

- обеспечение постоянного сдвига населения и производительных сил на Восток, с учетом потребности освоения природных ресурсов региона, а также необходимости регулирования хозяйственной деятельности в европейской части;
- ограничение роста крупных городов, стимулирование малых и средних; более равномерное размещение производства и населения;
- “выравнивание” уровней развития регионов и республик.

Помимо этого, были определены так называемые принципы размещения социалистического производства. А именно:

- комплексное развитие экономических районов;
- приближение промышленности к источникам сырья, энергии, трудовым ресурсам и т.д. с целью сокращения транспортных издержек;
- размещение производства с учетом задач повышения обороноспособности страны.

Названные установки, ориентированные на страну в целом, составляли систему принципов и носили стратегический характер.

К сожалению, мы и сегодня ограничиваемся только постановкой вопроса о необходимости формулирования долговременных целей территориального развития. Развитые же страны пошли много дальше. В послевоенный период они активно использовали такие элементы планирования как государственное регулирование роста городов; территориальную политику подъема экономики депрессивных районов. При этом территориальная политика имела реальный механизм реализации.

У нас же в стране существовал разрыв между целями, результатами и последствиями территориальной политики. Причин несколько, но основных можно выделить две.

1. Огосударствление экономики и унификация форм собственности сделали, по существу, условной категорией цены и тарифы. При этом размещение производства и его территориальная организация осуществлялись, фактически, на внеэкономической основе. Система сплошного бюджетного финансирования, в том числе и убыточных предприятий, при условии гарантированного сбыта создали экономику, в которой расстояние как бы перестало играть значение, а природные ресурсы и земля не имели стоимости.

2. Исключив влияние механизма товарно-денежных отношений на территориальную организацию производительных сил, государство превратилось в абсолютного монополиста в деле размещения производства.

На деле же, свехцентрализованное государственное управление экономикой свелось к тому, что реальное распоряжение национальными ресурсами стало прерогативой министерств. В созданных экономических условиях деятельность ведомств оценивалось по выполнению плана и освоению средств, именно по этому шли безостановочные вложения в новое строительство в освоенной европейской части страны, в крупные города, т.к. с отраслевой точки зрения это более эффективный способ выполнения плана. В итоге, общегосударственная территориальная политика становится невыгодной ведомствам страны.

В результате нераспределенной стратегии территориального развития появились острейшие проблемы, затрагивающие все стороны жизни общества.

1. Особый характер урбанизационных процессов, который выражается, с одной стороны, в сверхконцентрации производства и населения в небольшом числе крупных городов, а с другой – в существенном ослаблении, фактическом вымывании малых и средних городских поселений. Всего 56 крупнейших городов вобрали в себя более 40% основных фондов промышленности и 23 % всего населения. По типу и динамике этот процесс соответствовал Индии, Аргентине, Нигерии. Однако дело не только в концентрации как таковой, но и в ее характере. В развитых странах, в результате структурной перестройки хозяйства из крупных городов были вынесены так называемые традиционные отрасли промышленности: энергетика, металлургия..., а сами города стали центрами наукоемкого производства и новейших технологий. К сожалению, хозяйственная структура наших городов законсервировалась на этапе классической индустриализации с высоким удельным весом промышленности, в том числе тяжелой; стареющими фондами; изношенной инфраструктурой, искусственно раздутой системой рабочих мест и занятостью.

2. Межрегиональная дифференция в экономической и социальной сферах. Особенно остро это проявлялось при распределении основных фондов и в уровне заработной платы.

3. Возникновение обширных районов и зон острого экологического неблагополучия. Многие из них охватывают обширные регионы – район Арала, целинные земли Казахстана, зона Чернобыля. Характерное для советского периода экстенсивное хозяйствование привело как в старых районах, так и в районах нового освоения к серьезным нарушениям экологического равновесия в системе “общество – среда – хозяйство”.

Совершенно очевидно, что ТОО нуждается в коренном реформировании. Однако, в новых социально-экономических условиях разработка и реализация ТОО связана с определенными трудностями.

Формируя современную территориальную стратегию необходимо учитывать определенное диалектическое противоречие. С одной стороны, децентрализация власти и управления создает условия для действенной региональной политики, посредством которой возможно решение многих территориальных проблем. Но с другой – любая мера децентрализации сужает возможности централизованного воздействия на территорию страны в целом и, значит, решение вопросов, выходящих за пределы регионов, затрагивающих интересы государства. Это означает, что необходимо разведение целей стратегии территориального развития по их значимости и по уровням того механизма, который их в состоянии реализовать.

На наш взгляд, такого рода регулирование территориального развития в масштабах страны не может обойтись без специального документа. Он должен носить стратегический характер и охватывать все важнейшие стороны территориального развития страны. Такого рода общенациональные программы уже много лет существуют практически во всех развитых странах.

Во Франции это “Региональный план социально-экономического развития и устройства территорий”, в Германии – “Федеральная программа организации пространства”, в Японии – “План всестороннего развития территории страны”. Различными являются сроки действия таких программ, есть определенная специфика и в их содержании. Однако, три обстоятельства являются общими для программ всех стран: во-первых, все они исходят от государства, им разрабатываются и реализуются (хотя и не только им). Естественно и ответственность за осуществление программ лежит на государстве, в том числе и финансовая. Во-вторых, такого рода программы, являются документами именно территориального регулирования, направленными на организацию, устройства территории страны в целом, что не исключает, а предполагает дифференцированное отношение к тем или иным регионам. В-третьих, программы реализуются как с помощью административных рычагов, так и экономических.

В функциональном отношении подобные программы решают две главные задачи.

1. Это документ централизованного регулирования территориального устройства страны в целом.

2. Программа является регламентирующим документом, т.к. содержит в себе механизм ориентированный на недопущение таких действий субъектов территориальной политики, которые могут иметь негативные последствия.

Опыт разработки программ обустройства территорий развитыми странами свидетельствует о необходимости некоторых обязательных составных элементов. Среди них:

1) социальные установки программы. Здесь могут ставиться вопросы качества среды обитания, снижения уровня безработицы и т.д.;

2) общие установки по регулированию размещения производства. Начиная с 60-х годов программы такого рода (Великобритания, Япония, Франция) главным направлением в этой сфере считают предотвращение избыточной концентрации производства, разгрузку регионов и агломераций;

3) политика в сфере расселения;

4) общенациональные инфраструктурные проекты – транспорт, связь, информация.

5) региональный разрез общенациональных программ: выделение регионов, нуждающихся в первоочередном гос. субсидировании, либо поддержке иными средствами.

Важной составной частью регулирования территориального развития общества является специфическая городская политика. Далеко не случайно движение Запада в сторону осознания необходимости государственного программирования территориального развития начиналось именно с городского уровня.

Современная территориальная стратегия нуждается в существенной корректировке. Суть дела в том, что городская политика должна исходить не только из собственно городских проблем. Регулирование развития городов позволяет значительно изменять территориальную структуру производства и его организацию на обширных территориях. Важно и то, что объектом регулирования воздействия западных программ выступают не только сами города, но и регионы. Важно подчеркнуть, что городская политика в развитых странах по существу смыкается с региональной политикой.

Весьма характерна в этом смысле действовавшая в Японии городская политика. В ее рамках были определены так называемые “зоны стимулирования передислокации” промышленного производства. Деконцентрация здесь выступила только как средство, а что касается целевых установок, то они и социальные, и экологические. Городская политика опирается на разветвленный экономический механизм – субсидии местным властям для финансирования производственной инфраструктуры, создания промышленных парков, прямые займы и льготы частным фирмам, от которых также зависит реализация программ. Однако и административное регулирование не сбрасывалось со счетов: в Японии был принят специальный “Закон о стимулировании перемещения промышленности”. Широко практиковались административные

меры в Великобритании в отношении перегруженного юго-востока страны, во Франции – при регулировании так называемого Парижского городского района.

В современных условиях городская политика направлена на решение двух важнейших задач.

Во-первых, необходимо глубокое осовременивание хозяйственной структуры промышленных городов. В частности, освобождение их от рутинного производства, материало-, водо- и трудоемких производств, и наращивание высокотехнологичных и наукоемких производств.

Изменение структуры хозяйства городов базируется, прежде всего, на изменении форм собственности предприятий, а, следовательно, и на смене системы управления городским хозяйством.

Во-вторых, важной задачей городского регулирования становится формирование качественно новой системы территориальной организации производства и среды обитания, на основе глубоко интегрированных систем: информационной, производственной и социальной инфраструктуры, транспортной сети и т.д.

Нет сомнений в том, что городская политика сопряженная фактически с регулированием развития целых регионов позволила развитым странам решить проблемы построения постиндустриального общества. Поэтому сегодня перед нами стоит задача не только хозяйственной перепрофилизации городов, но и организации в них принципиально иной социальной среды и среды обитания.

Таким образом, именно города со специфической внутренней структурой, становятся точками роста национальной экономики. Реформы в сфере городской политики должны проводиться в рамках программы регионального развития. Одним из перспективных вариантов нам представляется разработка и реализация концепции “открытого” города.

Понятие “открытости”, как формы либерализации экономики, уже довольно давно и активно используется политиками и экономистами. Однако, форм либерализации достаточно много. Сюда относятся образования различные по территориальному, режимному и функциональному типу. С этой точки зрения нам представляется необходимым более четко определить понятие “открытого” города.

“Открытый” город – не является экстерриториальным образованием и, с точки зрения таможенного законодательства, находится в пределах таможенной территории государства. Однако, в отличие от других субъектов региональной политики, имеет значительно большие полномочия по ведению предпринимательской и внешнеэкономической деятельности. Полномочия “открытого” города определяет специальный экономико-правовой режим (СЭПР), предусматривающий определенные налоговые, таможенные и финансовые преференции.

Необходимо подчеркнуть, что концепция “открытого” города не имеет специальной ориентации на привлечение иностранного капитала. В городе создаются льготные условия для

инвестирования капитала (независимо от страны его происхождения) и осуществлении каких-либо видов деятельности.

Главная цель установления режима открытости в пределах города – это решение местных экономических, социальных и экологических проблем с учетом общегосударственных хозяйственных задач на основе совместного предпринимательства. Наиболее актуальны следующие из них:

- привлечение и эффективное использование современной технологии, управленческого опыта, дополнительных финансовых и материальных ресурсов;
- развитие социальной и производственной инфраструктуры;
- наращивание экспортного потенциала региона;
- реконструкция промышленных предприятий и коммунального хозяйства;
- привлечение иностранных инвестиций с целью создания предприятий с высокой оборачиваемостью капитала;
- подготовка квалифицированных кадров для предпринимательской деятельности.

Открытому городу предоставляются следующие права:

- организация и регистрация субъектов предпринимательской деятельности;
- установление размеров налоговых и иных платежей, транспортных тарифов,
- сроков амортизации и др. льгот инвесторам;
- установление режима выдачи лицензий на ввоз/вывоз товаров и услуг;
- создание внешнеторговых компаний и ассоциаций делового сотрудничества;
- исходя из принципа самокупаемости и самофинансирования, непосредственное осуществление предпринимательской деятельности.

Режим “открытого” города обладает еще одной важной особенностью. Открытость является многослойной или многоуровневой. Под этим подразумевается различный статус субъектов “открытого” города. Одни из них пользуются общими преференциями, предоставляемыми СЭПР, другие – могут сформировать специализированные субзоны. Однако, если открытость базируется на режимном подходе (т.н. беспроволочная зона), то в основе субзон лежит территориальный подход. Специализированные субзоны создаются в административных границах города на базе существующих производственных, научных, торговых и др. комплексов и рассматриваются как территории, расположенные за пределами таможенной границы. Таким образом, речь идет о возможности создания локальных СЭЗ в пределах города. Необходимо подчеркнуть, что режим СЭЗ автоматически не распространяется на субъектов “открытого” города. Получение субъектом статуса СЭЗ производится в соответствии с действующим законодательством Украины.

В целях привлечения инвестиций, современной технологии и управленческого опыта предлагается следующая последовательность формирования и развития открытой экономики города:

- введение в административных границах города “открытого” режима;
- формирование локальных СЭЗ в пределах города;
- разработка комплексной программы развития СЭЗ на основе совместного использования инфраструктуры города.

Быстрый оборот торгового, промышленного и финансового капитала; отработка хозяйственного механизма функционирования локальных СЭЗ позволят привлечь крупные иностранные инвестиции, создать конкурентоспособное наукоемкое производство.

Результаты хозяйственной деятельности должны быть направлены, в первую очередь, на обеспечение приоритетного развития социальной сферы, обеспечение трудоспособного населения рациональной занятостью.

В результате, открытый город сможет занять свое место в международном разделении труда в рамках стратегии экономического развития Украины.