

УДК 332.142.2

Никитина М. Г.

ДИСПРОПОРЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПОЛИТИКА «ВЫРАВНИВАНИЯ»

Обязательной задачей любого государства является недопущение особо острых кризисных ситуаций любого рода (экологических, социальных, экономических) в отдельных регионах как повода к появлению аномально высокой территориальной дифференциации. Речь идет именно об аномалиях, так как территориальная дифференциация как таковая – явление обычное. В каждой стране есть относительно процветающие и отсталые регионы, в каждом городе – кварталы бедноты. Естественные территориальные различия общественно полезны, поскольку именно они вносят динамизм в размещенческие процессы. Государство и конкретных людей волнуют не сами территориальные различия, формируемые природно-климатическими условиями, социально-экономическим фоном, а мощная динамика спада или отставания от других территорий.

Что есть норма и что есть аномалия территориальной дифференциации, решают не столько ученые и правительство, сколько само население соответствующих районов. Оно реагирует на неприемлемые территориальные различия стремлением к перемене мест работы и жительства, политическими выступлениями. Социальными индикаторами территориальных депрессий становятся сокращение рождаемости, продолжительности жизни, искажение демографической структуры, рост преступности.

Наиболее остро территориальная дифференциация ощущается тогда, когда прежнее благополучие сменяется безнадежным упадком, а люди не имеют возможности изменить место жительства. Именно в этих случаях начинают говорить о депрессивных территориях и о необходимости государственной селективной поддержки. Аномальные территориальные различия в уровне и качестве жизни являются логическим основанием для использования государством политики «выравнивания». Ее результатом считают последовательное приближение параметров уровня жизни и экономического развития в худших регионах к среднему уровню. Так, например, крупномасштабная политика «выравнивания» осуществляется в ФРГ по отношению к землям бывшей ГДР, в Италии («Север – Юг»), в Китае и в Японии.

Говоря о «выравнивании», мы не должны забывать и о т.н. саморегулировании, которое выполняется самим населением, иногда даже при попустительстве государства.

ДИСПРОПОРЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПОЛИТИКА «ВЫРАВНИВАНИЯ»

Первой составляющей саморегулирования является социальная мобильность населения. Так, в США средний американец переезжает с места на место 11 раз, а 17% населения ежегодно переезжают в новые дома. Именно благодаря социальной мобильности в большинстве случаев удаётся снизить отрицательный эффект территориальных диспропорций.

Второй составляющей является иницилируемый правительством переток капиталов на ранее депрессивные территории. Путём различных льгот и использования сравнительных преимуществ в издержках иногда удавалось привлечь к возрождению депрессивных территорий, их реструктуризации частный капитал.

В качестве примера можно привести опыт развитых стран по созданию предпринимательских зон [1]. Впервые они стали создаваться в Великобритании с 1980 г. как одно из доминирующих направлений новой региональной политики консервативного правительства, призванных стимулировать развитие проблемных районов страны и предотвратить отток инвестиций, а следовательно, и сокращение рабочих мест. Как новые, так и «старые» предприятия в границах этих зон практически освобождались от уплаты налогов, население не должно было выплачивать налог на недвижимость. Государство сократило здесь до минимума формальности для организации новых предприятий, практиковало льготную продажу муниципальной земли, либерализовало правила застройки. В результате притока нового капитала среднегодовые темпы роста занятости в регионах, объявленных предпринимательскими зонами, держались на уровне около 10% – в сравнении со среднанациональным показателем в 2%. Затем их опыт был использован в США, Бельгии, Нидерландах, Франции и других государствах Западной Европы.

Что касается нашего государства, то фактор социальной мобильности потерял свою значимость, ввиду отсутствия финансовых возможностей у населения. Столь же маловероятно и «самоуправление» на депрессивные регионы частных инвестиций. Спад экономики на этих территориях не случаен, и поэтому новый инвестор столкнется с прежними проблемами.

Мировая практика свидетельствует, что только прямое или опосредованное регулирование территориального развития со стороны государства в состоянии эффективно осуществить территориальное «выравнивание». Для этого не столь обязательны прямые государственные вложения, сколько сбалансированная и продуманная государственная региональная политика.

В связи с вышесказанным *регулирование территориального развития* следует понимать как специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения [2].

Такие действия могут осуществляться локально (местными сообществами в форме самоуправления), регионально и общегосударственно. Соответственно меняются объект и субъект регулирования, но идеологические доминанты остаются прежними.

Государственное регулирование территориального развития представляет неординарный феномен коррекции функционирования сложных систем. Оно реально осуществляется даже тогда, когда государство формально решает другие задачи. Так, например, чисто экономическая политика приватизации имеет своим последствием передачу огромного и неодинаково распределенного по территории страны «ведомственного» сектора социальной инфраструктуры в муниципальное ведение, а затем и в собственность. Тем самым корректируются параметры функционирования практически всех территорий, направления и темпы их развития.

Кроме того, локально осуществляемые регулятивные меры неизбежно корректируют развитие других территорий, даже не соседствующих с прямым объектом государственного регулирования. Так, политика формирования свободных экономических зон на юго-восточном побережье Китая имела одним из своих последствий усиление территориальной дифференциации северных, центральных и прибрежных районов, что потребовало новой волны регулятивных действий, направленных на выравнивание спровоцированных диспропорций [3].

При анализе мирового опыта государственного территориального регулирования перед нами закономерно возникает вопрос: существует ли связь между государственным устройством и принципами территориального развития?

Под государственным устройством чаще всего понимают территориально-политическую организацию государства, т.е. политико- или организационно-правовой статус его территориальных частей и принципы взаимодействия органов власти этих частей с органами власти государства в целом. В современном мире никаких «чистых» форм государственного устройства практически не существует и все официальные признаки (унитарное, федеративное, правовое, демократическое и т.д.) государственного устройства весьма условны и являются не столько определениями, сколько самоназваниями.

Все современные государства имеют либо унитарное, либо федеративное устройство.

В унитарных государствах наиболее выдержан принцип политического единства. Едины конституция (у нее нет территориального конституционального визави), система органов государственной власти (компетенция которых не распределена между государством и территориями), система права, судебная система и т.д. На территориях унитарных государств принято единое гражданство. И главным «децентрализатором» являются не политически самостоятельные субъекты федерации, а местные самоуправляющиеся административно-территориальные единицы.

В федеративных государствах доминантой устройства является баланс территориально-политической децентрализации и государственного единства. Федеративные государства образуют достаточно независимые субъекты федерации (государственные образования). Они обладают учредительной властью, могут в пределах компетенции принимать собственные законы и иметь свою судебную систему, предоставлять свое (второе) гражданство.

При этом главным становится распределение компетенций между государством в целом и субъектами федерации. Это распределение может проходить по «остаточному принципу» (в конституции страны устанавливаются общедоделативные компетенции, а все остальное с определенными коррективами отдается субъектам федерации), как в США; или на основе полного распределения компетенций в конституции страны (наиболее четко – в ФРГ).

По этому признаку государства не имеют преимуществ. Несмотря на то, что федерализм принято называть «формой территориальной демократии», нельзя не усомниться в том, что интересы территориальных единиц унитарных Швеции, Норвегии, Франции не менее представлены в государственной политике, чем в доделативном Пакистане или Канаде (или, например, индейцы в США и народы севера в унитарной Финляндии).

Идеология и практика федерализма в различной степени влияет на государственное устройство почти всех стран мира. Распространенность действительных проявлений федерализма и его проникновение в глубь территориальной структуры общества – явление более сложное и многообразное нежели «номинальный» федерализм, закрепленный в самоназвании доделативного государства [4].

Во многих формально унитарных государствах существует автономия отдельных политико-территориальных единиц, реальные формы и механизмы которой сродни федерации. Так, например, в настоящее время в Великобритании особый статус и особые отношения с центральной властью имеют Шотландия и Северная Ирландия, в Финляндии – Аланские острова, в Дании – Гренландия и Фареры, в Испании – Страна Басков, Каталония и т.д.

Таким образом, можно констатировать, что нет никаких подтверждений: тому, что унитарное или доделативное устройство как таковые автоматически обеспечивают лучшее или худшее государственное регулирование территориального развития в целом. В современном мире государственное устройство не формирует ни качество, ни успешность этого регулирования. Однако оно самым прямым образом формирует его модель, схему, механизмы и процедуры.

Литература

1. Игнатов В., Бутов В. Свободные экономические зоны. - М., 1997. - 192 с.
2. Никитина М.Г. Территориальная организация общества: проблемы и перспективы развития // Ученые записки СГУ. - 1997. - №3 - С. 10-17.
3. Пила В., Чмир О. Спеціальні (вільні) економічні зони: теорія та практика. — К.: Київ. держ. торг.- екон. ін-т, 1998. — 328 с.
4. Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston: Little Brown, 1964. – P. 11.

Поступило в редакцию 14 июня 2001 г.