

Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства?

С.С. АРТОБОЛЕВСКИЙ, доктор географических наук, Институт географии РАН, Москва. E-mail: artob@aha.ru

Попытки решить территориальные проблемы, создать общегосударственную региональную политику оканчиваются провалом. Вместо последовательных и взаимоувязанных действий власти РФ действуют в режиме «скорой помощи». У новой региональной политики нет ни правовой, ни институциональной, ни финансовой базы. Не используется огромный опыт развитых стран, как, впрочем, и РФ/СССР.

Ключевые слова: территориальные проблемы, региональная политика, агломерации, кластеры, АТД

Практически во всех странах мира государство (осознанно и/или «случайно») становится важнейшим фактором как создания, так и решения региональных проблем. При этом его вмешательство осуществляется на всех территориальных уровнях: даже местное самоуправление реально действует в рамках, определенных государством. Наиболее удобная «модель» для анализа этого разнонаправленного воздействия – вычленение региональной политики государства, в рамках которой оно решает собственно пространственные проблемы. Но Россия, Украина и другие страны обходятся без нормальной региональной политики, поэтому решать региональные проблемы, в значительной мере созданные самим государством, приходится в режиме «скорой помощи».

Именно из-за ущербности российской региональной политики институты власти столь тщательно избегают международной оценки практически всех направлений этой сферы деятельности государства. Любое сравнение оказалось бы не в пользу РФ, что чревато потерей поста и связанных с ним льгот.

Органы исполнительной и законодательной власти особо не интересуются и мнением отечественных экспертов, тем более, что социально-экономическая экспертиза не имеет обязательного характера. В министерствах региональная политика



находится на положении «бедного родственника». Отсюда и появляются заказы государства на аналитические материалы, со сроком исполнения от нескольких дней (!) до нескольких недель (с относительно невысоким уровнем оплаты). Цель – имитация деятельности.

Государство вторгается в региональную сферу «вторым составом» исполнителей (см. место получения высшего образования чиновниками высокого уровня министерств регионального развития и экономики и финансов на официальных сайтах). В результате региональной политикой занимаются чиновники, не знающие реалий, в том числе географических. Их деятельность чаще деформирует, а не модернизирует пространство.

Российский опыт в этой сфере весьма отличается от мирового. Прямое сравнение двух моделей региональной политики практически невозможно, так как в РФ она официально не «оформлена». Поэтому будем их сравнивать по сходным направлениям (финансовая база, институциональная структура и т.д.). В качестве российского объекта анализа возьмем кампании по решению тех или иных региональных проблем (или с большой «территориальной составляющей»). По своему масштабу все анализируемые проблемы относятся к федеральному уровню.

Региональные проблемы

Межрегиональные и внутрирегиональные диспропорции в России постоянно обостряются (в области уровня жизни населения и развития экономики). Об этом писали практически все регионалисты. Как географ, подчеркну, что сохраняются градиенты по качеству жизни населения и уровню развития экономики по осям «север – юг» и «восток – запад». Но самое важное -- разрыв между российскими территориями носит уже не только количественный, но и качественный характер: постиндустриальные регионы (две столицы) уживаются с феодальными (например, Чечня, Дагестан и др.).

Градиенты «север – юг» и «восток – запад», проявляющиеся благодаря масштабам страны, усложняются доминированием модели «центр – периферия» на всех территориальных

уровнях. Эта модель видна даже на уровне отдельных поселений, «столицы» которых развиваются за счет «периферийных» деревень. Скорее всего, они станут первыми кандидатами на «полудружеское поглощение» (так обстоит дело и с недавними изменениями границ столицы и столичной области).

Численность населения и миграционная политика

Уже давно разработана и стала общепринятой модель второго демографического перехода. На Западе это – доминирование семей с одним ребенком, а для большинства других стран – сокращение числа детей в семье.

По устоявшейся модели, в РФ была организована пиар-кампания по увеличению численности детей в семьях (рост рождаемости), назначены ответственные из числа представителей исполнительной власти; достигнута даже некоторая положительная динамика – временно снизились темпы естественной убыли населения (за счет отложенной рождаемости и небольшого увеличения группы лиц детородного возраста). Позднее все показатели вернулись к прежней картине депопуляции. Декларируемые льготы за рождение ребенка оказались столь незначительными, что не до конца были даже выбраны деньги, выделенные государством для их финансирования.

Как же построили свою демографическую политику страны Запада? Провозгласив те же цели (рост рождаемости и приток мигрантов), они ввели весомые блага за рождение каждого ребенка, при этом не наказывая представителей власти за демографическое поведение сограждан. И, главное, не пытались спорить с реальностью. Ведь демография – это наука, а не вид политической деятельности.

Депопуляция российских регионов идет в пространстве весьма неравномерно, задевая, прежде всего, самые кризисные территории. Это затрудняет реализацию государственной региональной политики, поскольку большинство принимаемых решений исходит из «неисчерпаемости» трудовых ресурсов. В настоящее время одной из самых мобильных групп мигрантов являются выходцы из Китая. Но, по мнению экспертов, этот источник рабочей силы скоро иссякнет: быстрое развитие экономики КНР дает значительное количество

рабочих мест в самом Китае, скорее нам придется озаботиться разработкой стратегии пространственного отступления.

Миграционная политика РФ – яркий пример несогласованности действий различных институтов власти. С одной стороны, нехватка рабочей силы в стране побуждает стимулировать приезд мигрантов, без которых нормальное функционирование многих городов было бы невозможно. Как и во всем мире, у нас мигранты идут в сферу транспорта, медицинского обслуживания, общественного питания и, конечно, строительства. Они занимают неквалифицированные и полуквалифицированные рабочие места, от которых «отворачивается» местное население. В периоды подъемов без них не обойтись. Впрочем, во время кризисов они тоже нужны, ибо «аборигены» не заполняют все рабочие места. При этом неизвестно, откуда у властей твердая уверенность, что весь третий мир мечтает поработать в РФ?

С другой стороны, государство, часто из популистских соображений, активно борется с мигрантами, уменьшает квоты, слабо защищает от криминальных элементов и т.д. Все группы мигрантов больше всего боятся чиновников и полицию.

Проще говоря, нуждаясь в трудовых ресурсах, государство проводит политику ограничения их притока в РФ. Соответственно воспитывается и общество, толерантность которого очень низка, что разительно отличает Россию от развитых стран.

В опубликованных официальных документах практически ничего не сказано о механизме регулирования размещения мигрантов по территории РФ. Предпринятые в этой области инициативы могут только ухудшить положение. Мигрантам надо предоставить возможность ехать туда, куда они хотят, а не решать за них их же судьбу. Из упомянутых выше документов создается впечатление, что мигранты должны прийти в брошенные местными жителями поселения и вернуть им жизнь. Ни слова об интересах самих мигрантов, нет и обоснования реальности предлагаемых мер.

Трудно себе представить, что будет делать мигрант из большого города, получивший участок в 30 соток в тайге Сихотэ-Алиня. Если уж принять такую модель, то логично указанную тайгу заменить Рублевским шоссе: 30 соток в тех местах действительно решили бы проблемы даже самой большой семьи мигрантов.

Исследования, проведенные группой экспертов под руководством Ж.А. Зайончковской, показали, что мигранты, поехавшие в деревню (или признавшие иной выбор государства), намного меньше преуспели, чем сделавшие собственный выбор. Толерантность местных жителей, даже в отношении русскоязычных мигрантов, невелика. Интересно, что чем больше в регионе или городе мигрантов, тем выше уровень толерантности коренного населения.

Местное население в основном рассматривает мигрантов (и, прежде всего, трудовых) как объект особого внимания правоохранительных органов.

В рамках этой логики передача миграционной политики и практики в ведение Министерства внутренних дел, т.е. полиции, оправданна. Но плодотворнее подход к мигрантам как к «выгодной» рабочей силе.

Укрупнение субъектов РФ – гладко было на бумаге...

Идея объединения субъектов РФ «родилась в науке», хотя ее обсуждение в профессиональном сообществе было осторожно-негативным (даже в Совете по изучению производительных сил, где она «появилась на свет»). Прежде всего, пугала непроработанность вопроса о последствиях укрупнения субъектов. Большой энтузиазм указанная идея вызвала у федеральных властей – как часть «программы» восстановления управляемости страной.

Это была еще одна попытка управлять территорией страны как корпорацией (или военной частью) – сильная компания поглощает слабую и делает ее успешной или банкротит. Но эта аналогия неверна в принципе: компания может обанкротиться, а вот территория и ее население – нет. Для компании заработная плата – это издержки, и они должны минимизироваться. А для территории она является значимой частью валового регионального продукта и, в качестве таковой, должна быть максимизирована.

Среди главных аргументов «за» объединение регионов – ожидаемый экономический рост и сокращение чиновничьего аппарата.

Наполеоновские планы сокращения числа субъектов не реализовались. Уменьшив их число с 89 до 83, государство, не объяснив причин, кампанию свернуло.

Поясним последствия на примере пионеров – объединения Пермской области и бывшего Коми-Пермяцкого АО.

В качестве полноправного субъекта РФ в составе Пермской области Коми-Пермяцкий АО просуществовал с момента принятия нынешней Конституции в 1993 г. и до декабря 2005 г. (с 1925 г. до 1977 г. – национальный и с 1977 г. по 1993 г. – автономный округ). Население округа постоянно сокращается (за счет как естественной убыли, так и миграционного оттока) и на начало 2008 г. составляло 129 тыс. человек (при площади около 33 тыс. км² и плотности около 4 чел./км²). Оно все более концентрируется в единственном городе на территории бывшего АО – Кудымкаре (31 тыс.) и прилегающих к нему ареалах (Кудымкарский и Юсьвинский муниципальные районы).

Основные отрасли экономики – это лесопромышленный комплекс (при невысокой глубине переработки) и сельское хозяйство (до объединения – это еще и важный источник занятости для округа). Отдаленность от центров потребления ограничивает развитие обеих отраслей.

После объединения быстро сокращается число занятых в филиалах федеральных институтов власти и собственно органах управления бывшим округом. Расстояние между Кудымкаром и Пермью в семь раз меньше, чем до Москвы – масштабы еще «европейские» (соответственно, 200 и 1400 км). Но тупиковое географическое положение, плохое состояние транспортной инфраструктуры (и автобусного парка) и значительная площадь АО при низкой плотности населения – основные ограничители его развития. Не слишком комфортен и резко-континентальный климат АО.

Коми-пермяки составляют около 60% населения АО, но этнических конфликтов практически нет. Это связано как с менталитетом коренного (титульного) населения, так и с его значительной межэтнической интеграцией. Жалобы местных «националистов» касаются проблем преподавания и сохранения языка, расширения связей с «братскими народами» и т. п.

В целом состояние экономики округа кризисное, и без помощи извне его проблемы решить невозможно.

Определенные надежды были связаны с происшедшим в конце 2005 г. слиянием АО с Пермской областью и возникновением Пермского края, чему предшествовал активный двухгодичный пиар со стороны государства.

Пятилетний опыт «жизни после объединения» позволяет проанализировать его последствия и уроки, поговорить об избранных государственными институтами методах деятельности на всех территориальных уровнях.

На сегодня неясно даже ближайшее будущее бывшего АО. Его потенциала не хватит даже на превращение в сырьевой придаток области. Промышленность реально пока ограничена первичной переработкой местной древесины. Есть нефть и золото, но запасы не оценены. Небольшие предприятия пищевой промышленности работают на местный рынок. Ресурсов мало, да и имеющиеся востребованы слабо. Сельское хозяйство сохранилось в небольших ареалах, прежде всего тяготеющих к Кудымкару. Рост тарифов ограничивает доступность транспорта для многих групп населения. Строительство дороги до Сыктывкара увеличит транзитность территории, но не степень ее развития.

О сокращении занятости в сфере управления уже говорилось. Следует отметить, что речь идет о квалифицированных кадрах, с относительно высокой для АО зарплатой, которые не смогут здесь найти новые рабочие места – все это ведет к снижению квалификационного уровня рабочей силы бывшего округа и росту безработицы. Новые места в связи с процессом объединения не создавались.

При низком уровне заработной платы, значительном количестве людей, живущих на пенсии и пособия, отсутствии дополнительных денежных доходов в округе, вряд ли возможно намного увеличить уровень доходов на душу населения – отставание от Пермской области сохранится.

Территориальная концентрация системы здравоохранения повысила качество медицинского обслуживания (наилучший пример – создание перинатального центра, резко снизившее уровень младенческой смертности). Но при этом в условиях кризиса системы санитарной авиации, значительных

расстояний между населенными пунктами исчезновение «первичных ячеек» обострило проблемы своевременности предоставления медицинской помощи.

Суммируя вышесказанное, можно утверждать, что общее воздействие объединения на качество жизни населения АО, несмотря на отдельные позитивы, близко к нулю. Нет никаких оснований полагать, что округ по качеству жизни приблизится к средним для края показателям.

Мировой экономический кризис ставит под вопрос функционирование даже существующих мощностей в сельском и лесном хозяйстве, строительстве, сфере услуг. Их свертывание приведет к росту безработицы, падению доходов населения, сокращению местного спроса.

Но все это – проблемы «официальной» экономики. Население же, найдя рецепт выживания еще в 1990-е гг., возвращается к модели натурального хозяйства. Корова, огород, дары леса и водоемов (и самогон) дают возможность практически обойтись без покупки продуктов питания и даже могут стать источником денежных поступлений. Правда, стабильная ситуация последних лет привела к сокращению личного стада крупного рогатого скота, но этот «провал» уже восполняется.

Забвению «объединительной» тематики, очевидно, способствовал кризис. Особенно в условиях, когда он распространяется из центра на крупнейшие города и ареалы края, при неясности вопроса об их устойчивости. Хватит ли у бывшей области сил еще и на бывший округ? При нулевом эффекте слияния вполне возможно, что в будущем стране понадобится новое административно-территориальное деление, не исключены и новые слияния субъектов, но в рамках осмысленной реформы, а не отдельных нескоординированных акций.

Слияния не повысили управляемость страны, еще раз продемонстрировав необходимость построения адекватной потребностям страны региональной политики и реформы в сопредельных сферах.

Продолжение политики укрупнения чревато всеми видами конфликтов – от экологических до этнических.

Нынешняя кампания слияний субъектов РФ практически выдохлась: поставленные задачи не выполнены, престиж

Центра в регионах (особенно в затронутых реформой АО) сильно пострадал. Но никто не гарантирует, что не будет рецидива.

Кампания по укрупнению субъектов (как и иные изменения в области управления российским пространством) должна была показать силу Центра, а продемонстрировала его слабую компетентность и недостаточный профессионализм.

Проблемы Центра связаны не с многочисленностью субъектов, а со стремлением «федералов» регулировать всё и вся. **Де-юре страна наша – федерация (с независимым местным самоуправлением), де-факто – унитарное государство (с вертикалью власти, которая пронизывает все территориальные уровни).**

Решение об объединении округов с «материнской» областью и выбор конкретной «матрешки» были продиктованы преимущественно политическими соображениями, без адекватной социально-экономической экспертизы, и проведены в условиях непрозрачной системы принятия решений.

И в рамках единого края проблемы АО решены не будут – это проблема федерального уровня, поэтому нужны усилия Центра.

Единую региональную политику невозможно заменить нескоординированными разнонаправленными акциями. Объединение не столь вредно, сколь бессмысленно. Было вложено много денег и политического капитала при почти нулевой эффективности (даже в области пиара).

Объединение регионов – вполне логичный инструмент формы административно-территориального деления страны, но отнюдь не единственный, это не должно быть набором политически ангажированных решений, принятых под давлением Центра (своего рода недружественное поглощение).

К сожалению, лица, принимающие решения, слабо знают как отечественный, так и зарубежный опыт в сфере решения пространственных проблем.

«Фантомные боли» региональной политики

Региональная политика – это целенаправленная деятельность государства по сглаживанию пространственных социально-экономических диспропорций. В ее рамках развитие

одних регионов/ареалов/центров стимулируется государством (так называемая «позитивная дискриминация»), а в других – сдерживается. При этом следует четко уяснить две вещи. Первое: региональная политика – это политика, формулируемая и проводимая не регионами, а центральными органами власти. Только последние способны взвесить проблемы различных регионов и предоставить помощь самым реально нуждающимся. Второе – целью региональной политики является решение социальных, политических, культурно-национальных и экологических проблем, но никак не экономических (для этого есть рынок, макроэкономическая политика и т.д.).

Так, опыт Польши показывает, что в плане институциональной организации региональной политики для постсоциалистических стран наиболее приемлемым является образец «независимого института власти», занятого непосредственно и только региональным развитием и политикой. Попытки совместить решение региональных проблем с задачами развития сельского хозяйства, строительства, коммунального сектора и т.д. приводят к доминированию последних и «забвению» региональных проблем.

Приход к власти в постсоциалистических странах поколения, выросшего на идеалах свободного рынка и негативно относящегося ко всякому проявлению государственного регулирования, вызывает отрицание социального направления региональной политики. Негативно воспринимаются даже упоминания о территориальном выравнивании. До начала деятельности по подготовке к вступлению в ЕС постсоциалистических стран большинство экспертов склонялись к приоритету экономических (глобальных) целей региональной политики. Последующие «изменения во вкусах» связаны со значительными поступлениями из структурных фондов ЕС. Таким образом, региональная политика Польши формируется в значительной мере под влиянием внешних факторов, если бы их не было, она вполне могла пойти по российскому пути.

Хотя региональная политика добивается своих целей «через» экономику (строительство заводов для трудоустройства безработных или дорог – для большей доступности отдаленных ареалов), почти всегда речь идет о снижении экономической эффективности (для достижения большего пространственного равенства в стране).

История одного министерства. Нынешнее Министерство регионального развития существует под разными вывесками уже более 20 лет, многократно меняя название и министров (приблизительно около 15 раз). Все его успехи – в области строительства, коммунального обслуживания, но не в сфере регионального развития. Министерство удивляло и продолжает удивлять этим не только российских, но и западных экспертов. Например, принятый в конце 2011 г. Закон о выделении ареалов развития оказался неработающим. Были допущены две «небольшие» ошибки: первая – отбор критериев предоставления помощи ареалам не учитывал специфику страны; вторая причина неработоспособности закона – отсутствие пограничных значений показателей.

Приграничное сотрудничество. Как уже отмечалось, и власти и преданные им эксперты в области муниципального и регионального развития недолюбливают региональную политику. Исключение – приграничное сотрудничество, намного реже – трансграничное. Сразу оговоримся, что в РФ это, прежде всего, сотрудничество со странами ЕС. РФ и страны ЕС получают от институтов ЕС большие деньги для реализации приграничного сотрудничества. Но в российском случае, чаще всего, речь идет об обмене делегациями в области спорта, культуры и т.п.

Моногорода. Моногорода на Западе обычно называют «городами одной компании». Еще 2–3 года назад это был основной объект российской региональной политики. Интерес к ним был связан с большой территориальной концентрацией текущего кризиса. Некоторые из новых моногородов, получившие свой статус за последнее время, стали реципиентами дополнительной федеральной помощи. Но уже через год упоминания о них исчезают из СМИ и из речей политиков.

В этой области региональной политики особо интересен опыт Польши, где также существуют проблемные территории-аналоги (моногорода, ареалы угледобывающей промышленности и т.д.).

Большая Москва. Все чего-то ждали. То ли сольют с областью и породят некий неуправляемый макрорегион, то ли включат в это образование еще части регионов, окружающих Московскую область. Решение, как обычно, не объяснили, как

и границы новой Москвы. Точнее, объяснили, но как-то нелогично. Мол, руководство Московской области не давало земли для развития столицы и выполнения столичных функций. Такие мелкие вопросы не было необходимости решать в рамках объединения.

Полюса роста/Агломерации: российские реалии и зарубежный опыт

В середине 1990-х гг. умы госслужащих и многих экспертов захватила теория полюсов роста. Идея подъема наиболее успешных центров, которые придадут ускорение окружающей территории, не нова (первоначально идея была разработана Ф. Перру для отраслевой структуры экономики (промышленности)). Но в условиях РФ она превратилась в отдельные меры государства по стимулированию развития крупнейших центров, и прежде всего, двух столиц. Некоторые исследователи договорились до того, что предложили в целом ограничить деятельность государства только мерами по развитию Москвы, Санкт-Петербурга и коридора между этими городами, забывая о том, что этот коридор был буквально «высосан» двумя столицами.

Разработчики этой политики игнорировали тот факт, что агломерации нельзя создавать по приказу. Это продукт не столько деятельности государства, сколько естественных тенденций развития территории. Город нельзя просто назвать агломерацией, даже очень крупной.

Работы автора данной статьи по развитию Красноярской и Иркутской агломераций показали, что создать искомые агломерации с миллионным населением без обмана не удастся. Для этого придется или включать в них территории, к агломерации не относящиеся, или «вольно» обращаться со статистикой. Практически все города России демонстрируют снижение численности населения. Иркутск и Красноярск не совсем справлялись с обслуживанием собственного форланда, но расширение зоны их ответственности вряд ли рационально.

Никакой официальной помощи от государства агломерации так и не получили. Идея, появившаяся без анализа реальной ситуации, как и большинство территориальных идей федерального уровня, тихо «скончалась» без объяснения причин и последствий.

Зарубежный опыт развития агломераций доказывает, что создание (существование) агломерации не всегда требует наличия единого органа управления. Так, в Нидерландах уже несколько десятилетий идет «бесконечная» дискуссия в отношении Рандстада (коллективная столица страны, включающая Амстердам, Гаагу, Роттердам и Утрехт). Около 10 лет прекрасно существовали без единого начальника 33 района большого Лондона, когда его совет был распущен правительством М. Тэтчер (наряду с едиными органами управления других крупнейших британских агломераций).

Отношение администраций субъектов РФ к указанным выше планам развития их территорий и практика планировочной «политики» во многом зависят от социально-экономического положения территорий. Власти кризисных территорий меньше ограничивают потенциальных инвесторов, ибо им нужны инвестиции, налоговые поступления, рабочие места и т.д. В самых развитых районах региональные и местные власти начинают фильтровать инвесторов, больше внимания уделяя вопросам экологии, отсутствию дорожных пробок, сохранению культурного и природного наследия.

На Западе развитие агломераций, как и всех территорий определенного уровня, регулируется официально принятыми планами развития территории (весьма схожими с российскими генпланами городов). Эти планы сводятся в новый документ в рамках территории более высокого уровня. В нем согласуются позиции всех составных частей. Выполнение норм принятых планов обеспечивается довольно последовательно как раз через систему получения разрешений на практически любое строительство.

Вышеупомянутая система территориального планирования покрывает всю территорию всех развитых стран (сильно варьируя в разных странах), в отношении агломераций эти системы различаются преимущественно учетом особенностей этих территориально-административных единиц (составляющих их территорий).

В то же время агломерации время от времени становились территориальными объектами общестрановой региональной политики. В этом случае в орбиту агломерации могут быть включены части других и даже целые агломерации.

Действуя через экономику, государство стимулирует или ограничивает социально-экономическое развитие избранных территорий. В любом случае речь идет о двух разных типах государственного вмешательства, различающихся по всем параметрам: идеологии, целям, инструментам, институтам. Эти два типа хорошо знакомы каждому, кто занимается региональной политикой.

В развитых странах никто и никогда не смешивает региональную политику (regional policy) и планирование (planning). Они имеют разную идеологию, цели, законы, инструменты, экспертов, места подготовки кадров. Этого упорно не замечают федеральные власти нашей страны, деятельность которых объективно вредна и для региональной политики, и для планирования (об этом свидетельствуют результаты российской региональной политики, прежде всего в части, касающейся агломераций).

В развитых странах государство в первые послевоенные десятилетия ограничивало рост агломераций (чрезмерная концентрация населения и хозяйства мешала их развитию, усиливала региональные социально-экономические диспропорции в стране). В этот период власти многих стран активно участвовали в процессе пространственного социально-экономического развития, стимулируя отток из агломераций населения и создание мест приложения труда, обеспечивая компаниям возможности льготного размещения вне агломераций. Реально разгрузка агломераций началась после короткого периода послевоенного восстановления экономики.

Наиболее интересен и нагляден опыт Франции и Великобритании, где особенно строгое исполнение планировочной политики дополнялось ограничениями политики региональной. Практически любое новое строительство или перестройка требовали особого разрешения. Для получения последнего потенциальный инвестор должен был доказать невозможность своей деятельности вне столичной агломерации (в обеих странах). Безрезультатной оказалась политика ограничения роста агломераций на севере Италии, в Венгрии и СССР.

Но с 1970-х гг. политика ограничения развития агломераций признается неэффективной (как и большинство ограничительных мер государства). В результате региональная

политика основывается на принципе позитивной дискриминации. Поощряется превращение агломераций в глобальные центры, способные повысить конкурентоспособность страны на мировых рынках.

Правда, такая политика могла проводиться только в условиях стабильности (и то оказалась не слишком эффективной). Она в немалой степени способствовала возникновению в самих агломерациях кризисных ареалов – мест сосредоточения маргинальных слоев населения, в том числе выходцев из развивающихся стран (хороший пример – Большой Лондон).

Планировочные подразделения административно-территориальных единиц реально ведут основную часть необходимого мониторинга развития территории, контролируя все проекты, связанные со строительством и реконструкцией, на которые они выдали планировочные разрешения. Выдача планировочного разрешения – это итог целого цикла экспертных работ и одновременно начало следующего цикла (мониторинга соблюдения норм, установленных выданным документом). Они же следят за выполнением планов развития территорий.

Для агломераций неважно их соответствие административным границам. Планировочная система покрывает всю территорию страны, позволяя «следить» за агломерациями.

В зарубежной практике к настоящему времени выдача планировочного разрешения – это результат целого комплекса «отраслевых» экспертиз – от природно-экологической до социальной. При всей важности учета архитектурно-планировочных характеристик проекта (он не должен портить внешний вид поселения, создавать дополнительные транспортные проблемы и т.д.), учитывается влияние проекта на качество жизни населения в ареале его воздействия, проблемы занятости. Некоторые направления деятельности по получению разрешения – это несколько модифицированные системы экспертизы.

В отличие от большинства постсоциалистических стран, **в развитых странах имеется четкое различие между наукой и консалтингом.** Первая существует преимущественно в университетах. Именно в них разрабатываются теоретические и общие проблемы планирования, развития агломераций

и политики государства в этом вопросе. Научные исследования как бы готовят почву для исследований прикладных. Существует несколько десятков журналов по указанной проблематике. Консалтинговые «мощности» встречаются и в университетах, прежде всего, в структурных подразделениях, в названии которых есть слова «планировка» и «планирование», но в основном консалтинг сосредоточен в частных фирмах различного размера, в которых они могут быть единственной специализацией или одной из многих. Четко прослеживается тенденция укрупнения консалтинговых фирм за счет слияний и поглощений. Консалтинговые фирмы привлекаются местными региональными и общенациональными органами власти для решения различных вопросов, связанных с развитием и функционированием агломераций, в том числе для мониторинга указанных процессов.

В развитых странах ни одно важное управленческое решение не принимается без внешней экспертизы. Отношение чиновников к ученым и экспертам можно охарактеризовать словом «пиетет».

В условиях рыночной экономики прямая поддержка компании разрешена только в рамках государственной региональной политики, т.е. только в пределах ареалов кризиса. Это положение закреплено в документах Всемирной торговой организации (ВТО) и Европейского союза (ЕС). Такая помощь частному бизнесу относительно редко охватывает агломерации, но все же такие случаи были и есть. В этих ситуациях государство (когда речь идет о его помощи) и ЕС в целом (в рамках единой региональной политики) проводят оценку достижения целей, на которые были выделены средства, как в ходе реализации проекта или программы, так и по их завершении. Эта работа выполняется преимущественно консалтинговыми фирмами.

Таким образом, можно сделать некоторые **промежуточные выводы**.

1. Система регулирования землепользования (сложившаяся в развитых странах в начале XX в.) и государственная региональная политика (окончательно оформилась после завершения мирового экономического кризиса 1929–1932 гг.)

оказались достаточными для регулирования развития агломераций, не требуя создания дополнительных институтов.

2. Органы исполнительной власти, осуществляющие архитектурно-планировочный контроль (в качестве синонимов этого понятия можно использовать землепользование, планирование, физическое планирование, районная планировка), ведут основные работы в указанной сфере через систему выдачи официальных разрешений.

3. В случае вхождения территории или проекта в сферу юрисдикции региональной политики ее институты осуществляют контроль за социально-экономической эффективностью использования государственных средств.

4. Нормальную последовательность усилий государства по развитию и регулированию агломераций можно представить в следующем виде: научные исследования, прикладные исследования со стороны консалтинговых фирм, реализация их предложений органами исполнительной власти при юридической поддержке властей законодательных. При этом мониторинг может быть организован частными консалтинговыми компаниями (для собственных целей или по заказам властей) на всех уровнях, в рамках научных, консалтинговых и управленческих структур.

5. В периоды ускоренного развития агломераций, их институциональной неустойчивости эффективным оказывается создание временных органов управления агломераций.

Основная цель региональной политики в данном случае – это привлечение нового населения при максимальном сохранении уже существующего (в том числе и за счет повышения рождаемости и снижения смертности). При этом рост численности должен сопровождаться улучшением качества населения (снижение среднего возраста, повышение квалификации, улучшение состояния здоровья). Данная «народонаселенческая» задача – **привлечение извне избранной территории населения и экономики – типична для региональной политики**. В случае успеха привлечения населения она базируется на идеологии «люди к работе», характерной для начала XX века и «вернувшейся» лет 15–20 тому назад.

Выводы

✓ Решать и исследовать региональные проблемы особенно сложно, так как вводится еще одно измерение – пространственное.

✓ Территориальные структуры обладают большей инерционностью, время их существования превышает цикл жизни политиков.

✓ Стоящие перед Россией региональные проблемы превышают способности лиц, «выделенных» для их решения. В этих условиях надо адаптировать задачи или менять команды, их решающие.

✓ Можно не использовать зарубежный опыт, но знать его необходимо.

✓ Российская власть часто относилась к Территории с подозрением, очевидно, опасаясь то ли конкуренции, то ли распада страны. Симптоматично, что краеведы были одной из первых профессиональных групп, на которую обрушился сталинский террор. Решение региональных проблем в РФ идет по одному и тому же стереотипу.

1. Сначала, без особого обоснования, выбираются проблемы и/или территории.

2. Затем осуществляется пиаровская программа, обосновывающая необходимость и простоту достижения поставленных целей.

3. Первые шаги государства подтверждают известную поговорку: «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги».

4. Затем без особых объяснений программа свертывается.

5. Систематическая деятельность по разработке российской региональной политики отсутствует. Решение отдельных задач в рамках разовых программ желаемых результатов не дает.

6. В лучшем случае результат деятельности государства в социально-экономической сфере – нулевой (при очевидных репутационных издержках).

P.S. Странная структура статьи, значительная разница в объеме разделов – это не вина автора, а отражение процессов управления пространством в РФ. Каждый из сюжетов заслуживает отдельной статьи или книги.

Литература

Armstrong H., Taylor J. Regional economics and policy. – Oxford, Malden: Blackwell, 2000. – X. – 437 p.

Artobolevskiy S. Regional policy in Europe. – London: Jessika Kingsley, 1996.

Balchin P., Sycora L. Regional policy and planning in Europe. – London, New York: Routledge, 1998. – 287 p.

Gorzalak G. The regional dimension of transformation in Central Europe. – London: Jessika Kingsley, 1996. – 152 p.

Growing regions, growing Europe (Fourth report on economic and social cohesion) – Luxembourg: Office of the official publications of the European Communities. – 201 p.

Faina J.A., Rodrigues J.L. The regional policy of the European Union and the enlargement process to Central and Eastern countries, – Exeter: University Discussion paper in economics 01/07. – 23 p.

Martin R. The regional dimension in European public policy: convergence or divergence. – Basingstoke, London: Macmillan, 1999. – 197 p.

Social exclusion in European cities. Ed. by Madanipour A., Cars G., Allen J. – London: Jessika Kingsley, 1998. – 301 p.

Vanhove N. Regional policy: A European approach. – Aldershot et al.: Ashgate, 1999. – 639 p.

Working for the regions. – Luxembourg: EU, 2004. – 34 p.

