

ФУНКЦИИ ГОРОДСКИХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Фаерман Е.Ю.

(Москва)

Сегодня значительно усложняются и расширяются функции региональных и городских органов. Обсуждая их, автор анализирует проблемы: структурной перестройки производительных сил; социальной, общехозяйственной и региональной политики; регулирования внешнеэкономических связей; распределения налоговых поступлений и обеспечения финансирования региональных и городских программ и др.

Городские и региональные Советы народных депутатов, сформированные на новых принципах и действующие в условиях прекращения партийного диктата, преобразования плановой, централизованной экономики (с преимущественно отраслевым управлением) в рыночную, замены принципа государственного управления "сверху вниз" на демократический "снизу вверх", пытаются отыскать свой путь. Он лежит между Сциллой злоупотребления властью на своей территории, неоправданного вмешательства в дела базовых предприятий, организации городского или регионального хозяйства по старым канонам директивного управления и Харибдой некомпетентности, самоустранения от выполнения тех функций управления, которые действительно необходимы для поддержания единства города (региона), согласованности развития и функционирования его подсистем, эффективности базовой деятельности.

Важно проанализировать, каковы же подлинные функции городских, вообще территориальных органов, основы и механизмы их реализации в условиях радикальных преобразований в системе управления народным хозяйством СССР и союзных республик.

1. СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Началом современного процесса урбанизации стал рост городов, вызванный промышленной революцией середины прошлого века. Так, в США между 1870 и 1950 гг. городское население увеличилось от 18 до 64% его общей численности. В СССР аналогичный процесс произошел между 1926 и 1986 гг. (18 и 65%).

Колоссально ускорившиеся и приобретшие общехозяйственные масштабы инновационные процессы потребовали гораздо большей, чем прежде, степени концентрации различных отраслей промышленности, совмещения деловой активности фирм-контрагентов, создания разветвленной сети институтов рыночной инфраструктуры, научно-производственной интеграции. Опережающими темпами растут большие, крупные и крупнейшие города, массовыми становятся города-миллионеры, возникают городские агломерации и урбанизированные зоны — мегаполисы, сосредоточивающие уже заметную (до 25–35%) долю населения. Урбанизация и гиперурбанизация захватывают все большее число стран на всех континентах.

При этом в одних государствах система расселения приближается к стабилизации, в других, в том числе и в СССР, продолжается интенсивный рост больших, а особенно крупных и крупнейших городов ("полюсов роста"), сопровождаемый стагнацией, а иногда и депопуляцией межполюсных территорий.

Этот процесс имеет разные социально-экономические последствия. Безусловные

выгоды — экономическая эффективность, ускорение интеллектуального и профессионально-квалификационного роста трудящихся в связи с высокой концентрацией производства, науки и образования — входят в противоречие с экологическими и транспортными возможностями ограниченных городских территорий и их магистральных сетей. В целях разрешения этих противоречий создаются концепции и схемы: субурбанизации (опережающего развития пригородных зон с выносом туда жилья, промышленности и обслуживания); ограничения роста крупных и крупнейших городов; их разгрузки от традиционных, тиражирующих, материалоёмких производств; повышения привлекательности и эффективности малых и средних городов; согласования размещения производительных сил не только с природными и транспортными условиями регионов, но и с типами городов, в которых предполагается дислокация производственных объектов, их экологическими и транспортными возможностями.

Проблема специализации регионов, городских систем и городов, темпов и масштабов развития в них отдельных отраслей материального производства, науки, образования и т.д., которая в нашей стране решалась прежде преимущественно под давлением центра, исходя из узкопроизводственных, а то и просто случайных соображений, но никак не под влиянием социальных интересов местного населения, приобретает теперь необычайную остроту и становится "горячей линией", разделяющей интересы государства, отраслей и предприятий, с одной стороны, регионов и городов — с другой.

Такие проблемы больших городов, как загрязнение водоемов вплоть до их биологической "смерти", запыленность атмосферы, выбросы в нее кислотных остатков, продуктов сгорания бензина, шумы и радиация, нерешенность вопросов утилизации твердых промышленных и бытовых отходов, чрезмерная нагрузка подвижного состава общественного транспорта и другие на одном полюсе, экономические затруднения малых и средних городов, стагнирующих и депрессивных регионов, на другом, многочисленные протесты населения в связи с размещением и функционированием экологически грязных объектов, необеспеченностью рабочими местами и т.д. — свидетельства того, что до сих пор не найдены механизмы их децентрализованного регулирования.

Здесь мы сталкиваемся с особым типом социально-экономического равновесия, где ведущую роль играют местные факторы (экономические, экологические, социальные и пр.), требуется высокая степень пространственной детализации его условий. Теория и инструменты практического установления такого равновесия только начинают формироваться. Можно отметить три направления этих поисков. Во-первых, необходимо выработать точку зрения города (или региона) на развитие производительных сил, учитывающую приоритеты отдельных отраслей в отношении эффективности их функционирования в нем, связанные с ним потребности в природных и трудовых ресурсах, ожидаемые загрязнения окружающей среды, капиталоемкость соответствующего расширения производства и т.п. Практические меры городского (регионального) самоуправления должны затем состоять в том, чтобы с помощью налоговых, компенсационных мер, назначения ставок платежей за землю, воду, тепло, трудовые ресурсы, загрязнение среды, стимулирующего развертывание объектов производственной, коммунальной, коммерческой, инновационной, юридическо-консультационной и других видов инфраструктуры, придать действительному развитию желательное направление, темпы и масштабы.

Во-вторых, городские (а затем и региональные) власти должны самостоятельно применять упомянутые механизмы. Это соответствует демонополизации городских ресурсов и свободной игре платежных ставок за их использование (цен, тарифов). Только в таких условиях может быть гарантирована тенденция не только не к повышению, но и к снижению этих ставок, что наблюдается сейчас во многих странах в связи с возросшей мобильностью производственных комплексов и капиталов и их быстрой реакцией на уровни налогообложения в городах и регионах. В качестве регуляторов используются не только "кнут" в виде фискальных изъятий большей или меньшей части прибылей, но и "пряник" — в виде строительства индустриальных парков, развития инфраструктуры, премий за опережение планов уменьшения загрязняющих выбросов и др.

В-третьих, децентрализация и определенная самостоятельность в местном налогообложении предприятий не должны носить абсолютного характера, поскольку эти платежи, с одной стороны, вместе с платежами в вышестоящие региональные бюджеты, нужно ограничить некоторым "потолком", превышение которого дестимулировало бы базовое производство, а с другой — их надо согласовать с потребностями и интересами регионов вышестоящих уровней.

Если все эти условия будут выполнены, то, как показывает опыт европейских и американских стран, возникнет довольно эффективный механизм децентрализованного формирования территориального разделения труда и производственного профиля отдельных городов и районов, так как в процесс поиска равновесного состояния включаются как территориальные единицы с их стремлением к максимизации своих доходов (включая доходы населения), так и предприятия, желающие получить экономию затрат на местных платежах и налогах. Но создание такого рода эффективных и всесторонне согласованных механизмов децентрализованного регулирования размещения производства, формирования целесообразной специализации городов, городских систем и регионов требует выработки четкой и взаимосвязанной, хотя и сохраняющей элементы самоуправления, системы платежей за городские ресурсы и налогообложения доходов предприятий.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Регулирование темпов, масштабов и структуры производительных сил, приведение их в соответствие с природными условиями, трудовым потенциалом, экономическими, социальными и экологическими интересами населения — должны входить в компетенцию городских и региональных органов в условиях децентрализации экономики. Они обязаны отстаивать их вопреки узкопроизводственным устремлениям государства, отраслей (объединений) и предприятий. Такое утверждение идет вразрез с тезисом о недопустимости вмешательства территориальных органов в производственную деятельность на той или иной территории, однако признание его в силу указанных причин необходимо.

2. Выполнение этих регулирующих функций должно осуществляться преимущественно экономическими методами на основе единой, но дифференцированной, согласно местным условиям и интересам, системы платежей за природные и трудовые ресурсы, услуги инфраструктуры, а также налогообложения предприятий и населения. Не исключено и применение права вето на размещение нежелательных объектов, проведение неприемлемых с точки зрения экологических последствий мероприятий и т.п.

3. Для обоснования ставок указанных платежей и налогов не только не отпадает, но становится более острой необходимость выработки самостоятельной концепции развития производительных сил города и региона с применением экономико-математического моделирования. С этой же целью нужны создание системы городской и региональной статистической отчетности, которая в настоящее время находится в зачаточном состоянии, и решение ряда методологических вопросов (например, об измерении научно-технической и проектно-конструкторской "мягкой продукции", "ноу-хау", производимых городом, ценности выпускаемых им квалифицированных кадров и т.д.).

2. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Если описанная выше (будем говорить, внешняя) функция городских и региональных органов ориентирована на максимизацию также внешней эффективности функционирования их народнохозяйственных комплексов, но в пределах, допускаемых реальными возможностями территории и населения, т.е. на максимизацию "заработка", но не в ущерб "зворовью", то другой важнейшей, уже внутренней функцией этих органов должно быть "хозяйское" распоряжение заработками. Оно предусматривает направление их на постепенное планомерное благоустройство собственного "дома". Это в большей степени социальная функция, сравнительно с внешней (хотя и та во многом имеет социальный характер: обеспечение занятости, максимизации заработной платы,

приближение к экологическому равновесию), и поэтому ее часто условно именуют вообще социальной.

Для определения этой функции, а также ресурсов, необходимых для ее осуществления, заметим, прежде всего, что на макроуровне для характеристики социальной ориентации экономики чаще всего используются два параметра: доля фонда потребления в национальном доходе и доля непроизводственных капитальных вложений в общем фонде накопления. На уровне города целесообразна некоторая их модификация, а именно: доля валового дохода базового производства, остающаяся на нужды города и его населения; товарное потребление населения и затраты на социальную инфраструктуру — в доле от валового дохода.

Из-за доминировавших прежде централистских тенденций в формировании союзного, республиканских и местных бюджетов, а также узкопроизводственных приоритетов при распределении финансовых и всех прочих ресурсов, все эти характеристики самообеспечения и социальной ориентации экономики городов в подавляющем большинстве случаев постоянно занижались. Поэтому в условиях перехода к региональному самофинансированию и социализации экономики сложившиеся величины и тенденции движения этих параметров не могут служить ориентирами распределения ресурсов на перспективу. Нужен новый подход, который не выводил бы ресурсы на социальные цели из общих доходов базового производства путем заранее установленных долевых коэффициентов, а выдвигал бы достижение определенных социальных результатов в заданные сроки в качестве самостоятельной задачи. Долевые же коэффициенты рассчитывались бы при прогнозной динамике развития базового производства из сопоставления необходимых затрат с зарабатываемыми доходами, что при возникающих дефицитах подводило бы к постановке вопроса о желательности повышения общей эффективности этого производства, рационализации направлений и условий реализации продукции, а может быть, и о необходимости дотирования из вышестоящих бюджетов. Другими словами, наряду с обычной логикой формирования ресурсов — от производства к социальной сфере, инициировалась бы и обратная — от потребностей к ресурсам и, следовательно, эффективности производства.

Таким образом, первая задача, которая возникает в связи с выполнением социальной функции городскими (региональными) органами, состоит в обосновании ресурсных потребностей города (региона) в развитии его инфраструктуры, выявлении источников их покрытия и согласовании ставок налогообложения предприятий и населения в пользу региональных бюджетов данного и смежных уровней.

Распределение ресурсов между отраслями городской инфраструктуры, определение условий хозяйственной деятельности их объединений и предприятий (в ряде случаев, монополистов, например, при снабжении водой, теплом, газом, электричеством и т.д.) также представляют собой комплекс проблем, требующих централизованного руководства, особенно в условиях ненасыщенного рынка потребительских товаров и услуг, неразвитой производственной и коммерческой инфраструктуры.

Следует подчеркнуть, что объем функций городских и региональных органов управления сильно зависит от степени обобществления процессов развертывания и текущей деятельности отраслей и объектов инфраструктуры. Жилищное строительство может осуществляться в значительной степени предприятиями, быть по преимуществу государственным, кооперативным или индивидуальным. Стройбаза может быть также городской или региональной (муниципальной, коммунальной) собственностью либо в большей или меньшей степени приватизированной. То же относится к торговле и общественному питанию, бытовому обслуживанию, детским учреждениям, грузовому и легковому транспорту, мусороудалению, ремонтным службам и т.д. Чем больше объектов этих отраслей находится в непосредственной собственности, владении, распоряжении и управлении местных властей, тем шире круг их обязанностей и ответственности, крупнее финансовые, материальные и трудовые ресурсы, которые должны быть сосредоточены в их бюджетах и под их непосредственным контролем. Местные власти в соответствии с общей направленностью экономической реформы должны в максимальной степени стремиться к переводу объектов инфраструктуры на начала самостоятель-

ного функционирования и развития. Однако во всех случаях конечная ответственность за развитие и функционирование всей местной инфраструктуры ложится на соответствующий территориальный орган. Поэтому именно эти органы должны располагать инструментарием для выработки в скользящем режиме нормативной концепции развертывания и функционирования городской (соответственно, региональной) инфраструктуры, с тем, чтобы затем, выработав в порядке местного нормотворчества наиболее приемлемый "социальный договор" об участии населения, предприятий и их самих в покрытии выявленных потребностей, обосновать потребности городского (регионального) бюджета и предложения по налогообложению предприятий и населения.

Из изложенного вытекает следующее.

1. Городские и региональные органы должны нести ответственность за общие объемы и темпы развития своих инфраструктурных комплексов, их финансовое, материальное и трудовое обеспечение, рациональные пропорции распределения этих ресурсов между секторами и отраслями инфраструктуры.

2. В этих целях они разрабатывают социальную концепцию развития инфраструктуры, обосновывают потребности в ресурсах для такого развития и функционирования, пересматривают структурную политику с социальной точки зрения и участвуют в формировании системы платежей и налогов в местные и вышестоящие бюджеты.

3. При практической реализации социальных и общехозяйственных программ городские и региональные органы в максимальной степени, вплоть до полной приватизации, развивают хозяйственную самостоятельность обслуживающих отраслей и объектов, обеспечивающих подсистем (транспорт, строительство, материально-техническое снабжение и др.), рационально на основе согласования интересов определяют нагрузки по финансированию строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры между предприятиями, населением и собственными бюджетами и фондами, обеспечивая в целом их выполнение за счет деятельности объектов разных форм собственности.

3. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Для территориальных объектов характерна определенная иерархическая структура, основы которой коренятся как в наличии природно-климатических зон, географических барьеров и культурно-этнических ареалов расселения, так и в концентрации обслуживания и обеспечения территории в системе центров разных рангов, что влечет за собой ее распадение на соответствующие районы обслуживания большего или меньшего масштаба в зависимости от социально-экономической эффективности концентрации разных его видов. Такая стратифицированная структура обслуживания порождает формирование центрально-ориентированных транспортных систем, взаимодействующих между собой и с общими объектами обслуживания производственных комплексов, способствует возникновению устойчивых общностей населения, объединяемых местами жительства, приложения труда, быта и отдыха, перекрестными родственными и культурными связями, что в целом консолидирует район как социально-экономический комплекс.

Дифференциация районов прослеживается уже на уровне города, где условия для деловой, производственной активности, проживания, учебы и отдыха могут резко различаться в его отдельных районах. Это связано с неодинаковостью для них суточного баланса времени, прежде всего, занятого населения, неравномерностью обслуживания, инженерно-транспортного освоения территории, что в условиях рыночной экономики приводит к резким контрастам в оценке городских земель. Такого же рода дифференциация рельефно проявляется на уровне сельских районов, областей, краев и становится особенно выраженной в республиках и стране в целом.

Следует отметить и то важное обстоятельство, что в эволюции отдельных районов наблюдаются периоды, когда их первоначальные природно-географические особенности при благоприятных обстоятельствах приводят к перманентным существенным экономическим преимуществам, эти последние — стимулируют дальнейший экономи-

ческий рост и еще более эффективное использование природно-географического и социокультурного потенциала региона и т.д.

В результате экономические показатели эффективности базовой деятельности в тех или иных районах оказываются существенно различными, население их — на разных уровнях образования, инфраструктурной обустроенности и среднедушевого дохода.

В той мере, в какой возникающую социально-экономическую дифференциацию районов можно связать с выгодами транспортного положения, наличием природных ресурсов и т.п., преимущества районов должны были бы нивелироваться с помощью системы рентных оценок соответствующих ресурсов. Но организация даже такой, сравнительно ограниченной системы, — чрезвычайно сложная задача. Дело, во-первых, в том, что месторождения полезных ископаемых, земля, городские территории образуют крайне неоднородную и динамически изменчивую по своей хозяйственной значимости систему, и потому полномочия собственности на них следовало бы определять апостериорно, вне прямой зависимости от исторически сложившегося распределения прав собственности. Например, открытия нового месторождения полезных ископаемых, вырубка леса, прокладка железнодорожной или автомобильной магистрали, установление воздушного сообщения, приватизация и интенсификация земледелия, рекреационное освоение территории и т.п. могут резко менять доходность местного хозяйства и соответственно ценность участков земли, пригодных для использования под соответствующие виды деятельности.

Уже одно это делает необходимым постоянный пересмотр полномочий собственности, ставок рентных платежей и т.д. Признание неограниченного во времени права владения, пользования и распоряжения данной территорией за каким бы то ни было экономическим субъектом означало бы передачу ему природных факторов производительности и связанных с ними рентных доходов, ни к возникновению, ни часто к обнаружению, ни, может быть, к разработке которых он не имеет никакого отношения.

Во-вторых, сами природные ресурсы по своему народнохозяйственному статусу, ареалу использования, масштабу и глубине пространственной дифференциации образуют многоуровневую иерархическую структуру. Если локализация данного ресурса в определенном регионе такова, что масштабы его потребления в настоящее время или в перспективе сопоставимы с народнохозяйственным оборотом, то и сам ресурс, и его локальное образование нужно признать имеющими народнохозяйственное значение (запасы топлива, гидроэнергии, металлических руд, товарные лесные массивы и т.д.). Если, напротив, ресурс широко распространен, так что эксплуатация его запасов в регионе носит преимущественно местный характер (пахотная земля, луга и пастбища, нерудные ископаемые и т.п.), то в зависимости от ареала использования ему должен быть приписан тот или иной региональный статус или ранг. Так, запасы глины для выпуска кирпича, покрывающего заметную часть потребности области — ресурс областного ранга, песчаный карьер для обслуживания строек района — ресурс районного ранга, пахотный клин сельсовета — ресурс низового ранга и т.д. По отношению к ресурсам местных региональных рангов возможны две точки зрения: внешняя и внутренняя. Первая состоит в рассмотрении данного локального ресурса в ряду аналогичных ему в других регионах того же ранга, сопоставлении выгод в их эксплуатации между регионами. Она должна в принципе приводить к установлению общих, или средних рентных оценок, относящихся ко всему региональному запасу (объему) ресурса (например, к установлению общих различий в качестве пахотной земли между областями, конкретизирующихся в величине земельной ренты с 1 га соответствующих угодий в среднем). Вторая точка зрения основана на анализе количественных и качественных различий в обеспеченности определенным ресурсом подчиненных районов. Она позволяет выявить внутрорегиональные различия в эффективности использования рассматриваемого ресурса, отклонения по этому показателю районных ресурсов от среднерегионального, оценить порайонную дифференциацию соответствующих рент.

Различать внешний и внутренний подходы к оценке территориальной дифференциации имеет смысл только в том случае, если данный регион является инициатором и меж- и внутрорегиональных сопоставительных исследований и оценок. При придании же

таким исследованиям и оценкам статуса государственной (республиканской) системы, что необходимо с точки зрения совершенствования хозяйственного механизма территориального самоуправления, достаточно было бы говорить о единой расчетной методологии оценок, организации рыночных механизмов их реализации, корректировки и введении в землепользование — на разных уровнях территориальной иерархии.

Таким образом, первый аспект регулирования территориальной дифференциации в социально-экономическом развитии районов должен состоять в мониторинге условий использования ими природно-географического потенциала, совершенствовании в необходимых случаях распределения полномочий собственности и установлении рентной оценки и рентных платежей за соответствующие ресурсы в целях нивелирования условий хозяйственной деятельности в соответствующих районах.

Второй аспект сопряжен с более активным вмешательством региона в темпы и пропорции социально-экономического развития входящих в него районов. Основания к такой деятельности состоят в том, что природно-географические преимущества района образуют, как уже говорилось, только стартовый выигрыш, который многократно умножается, модифицируется, создает возможности диверсификации производительных сил в процессе последующего развития. Поэтому формирующиеся в результате более высокие показатели социально-экономического развития одних районов и более низкие — других невозможно свести только к различию природно-географических предпосылок. В какой-то мере итоги последующего процесса проявляются в разных размерах накопленного в районе богатства (основных фондах, личном имуществе и др.). На смягчение влияния этого исторического фактора на эффективность деятельности данного и последующих поколений населения районов рассчитано налогообложение недвижимости. Но и оно неспособно учесть все последствия возникших на том или ином этапе природно-географических, социально-экономических и культурно-генетических различий и их дальнейших изменений.

Выработка стратегии такого рода деятельности по активному преодолению существенных разрывов в социально-экономическом развитии городов и районов, обоснование и реализация отдельных мероприятий в данных целях, организация механизма ее стимулирования и есть то, что подразумевается под региональной политикой в узком смысле. В ее разработке и осуществлении можно различить два этапа, существенно отличные друг от друга по методологии, целям и средствам реализации.

Первый состоит в выработке таких стратегий развития городской и региональной инфраструктуры подчиненных городов и районов, уровней личного потребления их населения и других аспектов социальной сферы, которые можно было бы трактовать как меньшее или большее преодоление сложившихся социальных различий. Поскольку эти различия отчасти связаны с типом города или района, для оценки их величины необходимо оперировать не абсолютными, а относительными измерениями. Так, если каждый из типов региональных объектов имеет целевые проектные, сконструированные на основании рациональных соображений (количество мест в школах или детских садах, вместимость подвижного состава общественного пассажирского транспорта и т.п.) или из сопоставления с уровнями развития аналогичных объектов в более развитых странах и регионах, то относительные характеристики социального положения данных объектов могут быть получены путем выражения абсолютных показателей в долях от их целевых значений. Далее, допустимые стратегии региональной политики можно было бы формировать, исходя из следующих требований: а) динамика социального развития каждого из подчиненных районов (городов) в прогнозном периоде должна обладать преемственностью по отношению к сложившимся темпам и достигнутым уровням его (что должно обеспечить отсутствие резких скачков и изломов траекторий социально-экономического развития с началом осуществления проектируемой региональной политики); б) целевые уровни социального развития районов должны достигаться в один и тот же момент (это означает соизмеримость их претензий на его достижение, в том смысле, что полезный эффект наращивания социальной обеспеченности населения любого района, не достигшего своего целевого уровня, всегда должен признаваться более высоким, чем для любого другого района, уже достигшего

его); в) траектории перехода показателей социального развития как отдельных районов, так и региона в целом от данных уровней к их целевым значениям должны отличаться максимальной плавностью (т.е. содержать минимально необходимое, при выполнении краевых условий в начале и конце искомой траектории, число экстремумов и точек перегиба). Тогда время достижения всеми районами своих целевых уровней социального развития можно было бы рассматривать как параметр управления, вариация которого позволяет генерировать более или менее интенсивные стратегии сближения уровней социального развития районов. Анализ получаемых в том или другом варианте динамик социального развития позволил бы в этом случае оценить потребности районов в ресурсах на эти цели.

Второй этап должен способствовать выявлению возможностей районов и региона в целом реализовать ту или иную социальную стратегию. Это требует в свою очередь использования проектировок роста базовых народнохозяйственных комплексов районов для установления ожидаемых объемов их валовых доходов и выделения той их доли, которая может быть направлена на формирование местных бюджетов.

При сопоставлении выявленных таким образом возможностей районов с их минимальными потребностями по финансированию социального развития, улучшению экологической обстановки и другими возникают две ситуации. Первая — собственные возможности района покрывают его суммарные потребности. Такие районы можно назвать экономически активными; используя собственные средства, они могут поддерживать приемлемые темпы своего социального развития при достаточных производственных накоплениях, т.е. функционировать в режиме самофинансирования, а остающиеся при этом средства использовать для финансирования вышестоящих региональных бюджетов, ускорения собственного развития, формирования фонда поддержки отстающих (стагнирующих, депрессивных, проблемных) районов. Вторая — собственные возможности районов недостаточны для покрытия своих, даже минимальных потребностей. Такие районы можно квалифицировать как экономически пассивные; для них не обязательно требуются дотации из вышестоящих бюджетов. Прежде всего, этим районам временно могут предоставляться льготы по налогообложению или полное освобождение от них, подобно семьям с доходом ниже прожиточного минимума. Им должны быть предоставлены кредиты для преодоления отставания в развитии инфраструктуры, повышения привлекательности района для инвесторов и может быть, притока населения. Они должны использовать эти кредиты максимально эффективным способом, продумывая стратегию диверсификации производства, организации туризма и рекреации и т.д. И только после этого районы зачисляются в разряд отстающих, что даст им право на частичное дотирование своих бюджетов из формируемых, как было сказано, фондов поддержки вышестоящего регионального уровня.

Осторожность в проведении региональной политики необходима, поскольку она обладает не только прогрессивными свойствами выравнивания исторически сложившейся дифференциации, но и мощным дестимулирующим действием, снижающим активность как районов-доноров, так и реципиентов.

4. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА

Региональная политика является, по сути, одним из видов социальной защиты, в данном случае — населения отставших в силу ряда исторических причин районов. Прежде чем остановиться на других видах социальной защиты, целесообразно сделать одно общее замечание, касающееся уровня территориальной иерархии, на котором сосредотачиваются отдельные функции управления.

Выше мы уже сталкивались с одним из факторов стратификации руководства региональным развитием, обусловленным требованиями социально-экономического оптимума концентрации как видов обслуживания и обеспечения населения региона, так и его общехозяйственных и общепроизводственных систем. Исходя из требований доступности и экономической целесообразности, магазины, пункты первой медицинской помощи, начальные и во многих случаях средние общеобразовательные школы, клубы

и киноустановки строятся почти в каждом селе или деревне. Ремонтная база автотранспорта и сельхозтехники, поликлиника и больница, кинотеатры и библиотеки, средние специальные учебные заведения, предприятия оптовой торговли, пищевой промышленности и др. по своей единичной мощности и загрузке персонала образуют системы обслуживания и обеспечения общерайонного масштаба. Экономически и социально обусловленные ареалы обслуживания и обеспечения определяют уровень территориальной иерархии, на котором сосредотачиваются соответствующие объекты и виды обслуживания.

Но не только этими обстоятельствами детерминируется стратификация регионального управления. Значительную роль, как это видно было из анализа проблем региональной политики, играет степень дифференциации уровней социального, экономического и научно-технического развития, которая сама по себе вызывает к жизни функции управления, ориентированные на ее постепенное преодоление, поддержку отстающих районов и т.д. И в этом плане уровни территориальной иерархии находятся в различном положении. Так, в районах, которые представляют собой сравнительно однородные, преимущественно сельские или преимущественно городские территории, дифференциация выражена незначительно. Напротив, в области, крае, республике дифференциация социально-экономического развития между крупными и большими городами, с одной стороны, средними и малыми городами, поселками городского типа, с другой, сельскохозяйственными территориями, с третьей, чрезвычайно велика. Это вызывает необходимость формирования на данном уровне развитых служб социально-экономического и экологического мониторинга, тщательного контроля за размещением нового и активностью действующего производства, создания значительных фондов поддержки отстающих районов и т.д. Существенная дифференциация экономических условий городов и районов на этом уровне не только требует проведения региональной политики, но и создает условия для нее, позволяя аккумулировать часть средств высокоразвитых территориальных единиц, их научно-технический потенциал для организации хотя бы и в ограниченных масштабах, помощи отстающим районам. Таким образом, условиями формирования функций социальной защиты здесь выступают достаточные масштабы и разнообразие экономического и социального развития подчиненных городов и районов.

Несколько отличное, хотя и опирающееся на те же принципы, положение имеет место и в других аспектах социальной защиты населения, касающихся дифференциации не отдельных, а одних и тех же районов. К числу таких аспектов относятся: поддержка нетрудоспособного населения; социальное страхование жизни, здоровья, имущества от различных бедствий; компенсации ущерба от неоправданной ценовой политики; организация помощи безработным и проведение политики занятости, и др.

5. ВНЕШНИЕ СВЯЗИ

По мере децентрализации экономики как в смысле переноса многих общих функций регулирования внешних обменов, кредитной политики, организации совместной научно-технической, производственной и коммерческой деятельности на уровень республик, так и в смысле предоставления права выбора контрагентов и выхода на внешние рынки — предприятиям и объединениям, перед регионами не только республиканского, но и местного значения встают все более серьезные задачи определения своего участия в этих процессах.

Во-первых, нужно способствовать внешней коммерческой деятельности предприятий, стимулировать создание оптовых предприятий, биржевых контор, ярмарок, выставок, консультационных и посреднических фирм, ориентированных на внешние связи региона и его предприятий.

Во-вторых, регионы могут выполнить существенные функции по согласованию цен на экспортируемую и импортируемую продукцию, причем как на внутрисоюзные, так и на зарубежные рынки. Это сопряжено с возможностью

регионов формировать у себя обобщенную информацию о потребностях своего народнохозяйственного комплекса обладающую большей устойчивостью сравнительно с отдельными предприятиями и в более долгосрочном аспекте, характеризующую регион как рынок предложения и рынок сбыта. Кроме того, достаточно крупные регионы могут организовать консультационные и коммерческие фирмы по изучению других регионов и корпораций как потенциальных контрагентов, чтобы преодолеть некомпетентность, свойственную внешней коммерческой деятельности малых и сравнительно молодых предприятий региона. Это касается и цен на вывозимую и приобретаемую продукцию.

В-третьих, регионы, наряду с согласованием своих бюджетов по уровням территориальной иерархии, в том числе и с республиканскими и союзными органами, должны представлять местные интересы и в распределении валютной выручки, как в силу обладания необходимой информацией, так и в результате больших возможностей юридической и экономической проработки соответствующих вопросов сравнительно с отдельными предприятиями.

В настоящее время происходит накопление опыта такого рода деятельности, альтернативной по отношению к внешнеторговому и валютному монополизму центра и центральных ведомств, прежде всего в республиках, но также и в регионах более низких уровней иерархии.

6. УСТРОЙСТВО ТЕРРИТОРИИ

Регулирование размещения производства и расселения населения в рамках регионов разных рангов, от страны в целом (Генеральная схема развития и размещения производительных сил и Генеральная схема расселения) до отдельного города (генпланы городов) или района (районные планировки) является важнейшей функцией соответствующих региональных и городских органов. Опыт СССР в разработке таких планировочных документов, их теоретические предпосылки составляют важный вклад в мировую урбанистику и региональные исследования.

Именно в планировочной деятельности городских и региональных органов находят свое конкретное воплощение цели социального развития, улучшения экологии, структурной и региональной политики, которые были рассмотрены выше.

Задачи районных планировок, генпланов городов — реализовать структурные сдвиги, темпы и пропорции социального развития, экологическую программу, намеченные при разработке социально-экономического прогноза развития региона (города), с учетом конкретных территориальных ограничений, детализировать их в территориальном разрезе, в необходимых случаях модифицируя итоговые показатели развития в свете более обширной и более конкретной геологической, географической, социологической и экономической информации, привлекаемой при таких разработках.

* * *

Подводя итоги, можно сказать, что региональные и городские органы стоят в настоящее время перед значительным усложнением и расширением своих функций. Руководство структурной перестройкой производительных сил, социальной, общехозяйственной и региональной политикой на своих территориях, регулирование внешних экономических связей, поиск консенсуса в распределении налоговых поступлений и обеспечение финансирования региональных и городских программ на основе, прежде всего, собственного бюджета, управление коммунальной собственностью и осуществление планировочной деятельности потребуют большой концентрации сил, максимального привлечения к решению возникающих задач как опыта практиков регионального и городского управления, так и достижений отраслевых и фундаментальных наук.

Поступила в редакцию
11 VII 1991