

Т.И. Коломиец

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ КАК ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Томский государственный университет

В 1995 г. принятием закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ратификацией Европейской хартии местного самоуправления Россия завоевала право на вступление в Совет Европы. Событие это было оценено чрезвычайно высоко. Это, как утверждают специалисты, был прорыв, «открывший путь к децентрализации системы управления, установлению иных (по сравнению с централизованным государством) взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления (ОМС)» [1, с. 45].

Правда, от принятия закона до его реализации – дистанция огромна. Реализации закона на деле препятствуют многие нерешенные вопросы. Нет сложившейся системы государственных минимальных социальных стандартов, отсутствуют гарантии передачи финансовых средств органам местного самоуправления, их правовая защита, нет четкого разграничения полномочий и предметов ведения и т.д.

Между тем процессы регионализации далеки от своего окончательного завершения, имеют множество моделей, испытывают на себе влияние различных факторов. Продолжающийся процесс регионализации требует правильной оценки как со стороны властей, так и научного сообщества России и других государств.

В объяснении причин и моделей регионализации важное место занимает фактор или явление глобализации. Суждения по поводу причин становления и самой сути феномена глобализации достаточно разноречивы. От признания объективных техноэкономических предпосылок и деятельности ТНК в развитии процессов глобализации авторы переходят к утверждению о наличии политических мотивов правительств «большой семерки», Международного валютного фонда, Всемирного банка, ВТО и других межнациональных организаций. Это политика дерегулирования, либерализации, навязывания «равных» правил игры для обеспечения свободного движения капиталов. Такая политика создает выгоды сильным, перекладывая издержки на слабых.

Глобализация рассматривается как явление межстранового уровня, которое отрицает локальные общности (цивилизации), а значит, и их национальное своеобразие, специфику в мировой цивилизации. Это явление требует активного вмешательства, им следует управлять, обеспечивая формирование единого экономического пространства, новой мировой долговременной социально-экономической политики. Процесс

управления должен обеспечить согласование различных интересов и преодоление противоречий. «В этом новом мире, – утверждает исследователь, – группы и отдельные лица все чаще и чаще напрямую взаимодействуют между собой через границы без участия государства. Это создает определенные опасности. Преступность, наркотики, терроризм, загрязнение, болезни, оружие, беженцы и мигранты – все это передвигается туда и сюда более быстрыми темпами и в больших объемах, чем в прошлом» [2, с. 55].

Тенденции глобализации усиливают переход к практическому признанию приоритетности принципа суверенитета и безопасности народа и гражданина, что вступает в противоречие с принципом национального суверенитета и нерушимости государственных границ. Действие механизмов глобализации побуждает государства к компенсации негативных последствий открытости национальных экономик, а также приводит к межстрановой региональной интеграции.

Действительно, процессы и явления социально-экономической природы имеют пространственно-временные рамки и могут быть исследованы как на глобальном, так и национально-государственном и региональном уровнях. Помимо межстрановых, регионы могут быть выделены как страновые и внутристрановые. Явление регионализации становится типической чертой большинства стран Европы с середины 70-х гг. XX в. Здесь продолжается процесс территориального деления и развития органов местного самоуправления. Отдельные этносы и группы населения выступают с требованиями признания самостоятельности и независимости территориальных границ. Центральные правительства реагируют на эти проявления, формируя соответствующую политику развития. В Швеции и Бельгии в 60–70-х гг. XX в. требования автономии со стороны части иноязычного населения приводили к увеличению автономии составных частей страны (регионов и общин). Возникли соответствующие структуры государственной власти. Таким образом, регионализм стал движущей силой реформирования институтов власти и главным фактором, вызвавшим процесс федерализации.

В странах Европы начало процессу регионализации положили политические реформы. При этом в государствах Европейского союза политика стала концентрироваться на поддержании слаборазвитых рынков и проведении структурных преобразований в традиционно промышленных странах. Сформировались

объединенные ресурсы бюджета поддержки, превышающие одну треть консолидированного бюджета ЕС.

Исследователи делают вывод о возможности выделения пяти разных видов (или моделей) институционального устройства, включая административную регионализацию, регионализацию с участием существующих местных правительств, региональную децентрализацию, региональную автономию, называемую также политической регионализацией, и регионализацию в рамках существующих федераций.

Тенденция выхода институтов на надрегиональный уровень и их желание стать регионами ЕС объясняется экономическими и политическими мотивами, а также выгодами, которые можно получить на уровне ЕС, например возможность (право) иметь своего министра в Совете министров. «В странах ЦВЕ, — подчеркивается в исследовании ИОО, — регионализация выгодна для правительств тем, что она способствует демократизации институтов, подготовке к вступлению в ЕС и создает институты, которые смогут распоряжаться фондами ЕС и проводить структурную политику Союза» [3, с. 23–26]. Практика подтверждает, что регионализация как процесс развития социально-экономической инфраструктуры ряда стран Европы поддерживается региональными программами ЕС, а системы государственного управления адаптируются к вступлению в Евросоюз.

Не случайно в статье Маастрихтского договора, а также в «Хартии о регионализации в ЕС», принятой в конце 1988 г. Европарламентом, регион характеризуется как средство для полномочных государственных дотаций. Под ним понимается территория, на которой в рамках открытой национальной экономики мобилизуются условия экономического роста, а также экономическое пространство для проведения политики регионального развития, мобилизации внутренних и внешних ресурсов для региона, совершенствования инфраструктуры для усиления его потенциала. Регион является представителем центральной власти и институтом местного самоуправления для решения территориальных проблем. Он дополняет функции центральных и местных правительств, но не подменяет их.

Было бы непросительно не замечать процессов, которые происходят в системах государственной власти стран Запада и ЦВЕ в условиях усиления тенденций, отмеченных еще А. Вебером. Происходит реальная перестройка отношений центральных, региональных и местных органов управления и самоуправления. Идет поиск форм совместного решения проблем и формирования институтов, адекватных тенденциям глобализации и регионализации. Государства отвечают на вызовы времени. И хотя вопрос о том, чем является современная глобализация — системным преобразованием внутри группы развитых стран или также попыткой выстроить свои «ворота в глобальный мир» горсткой развивающихся государств, остается открытым, очевидно другое. На се-

годня усилий отдельных развивающихся государств недостаточно. Умение выстраивать совместную согласованную политику поддержки и управления потоками ресурсов требует выработки системы равного доступа к эффективным информационным технологиям, которая на сегодня отсутствует.

Отличительной особенностью стран Европейского союза является «мягкий» разрыв между различными регионами по показателям объема произведенного валового регионального продукта (ВРП) на душу населения. Он составляет в среднем 5 и менее единиц. В РФ, по различным данным, примерно 1 к 20. Методика подсчета показателей вызывает сомнения. Если учесть, что в стоимости ВВП доля природной ренты составляет порядка (по разным данным) 75–82 %, на амортизацию приходится 12–20 %, а 5–6 % составляет непосредственно труд. Естественно, что донорами признаются регионы с преобладанием добывающей промышленности, в которых ВРП включает рентный доход. Из поля зрения выпадают те производства в регионах, которые действительно вносят трудовой вклад в прирост ВРП. Возможно, они требуют дополнительных вложений средств, способных обеспечить реальный экономический рост. Поэтому есть предложение (см. выступление А. Татаркина и В. Ефименкова в журнале «Федерализм». 2002. № 1) классифицировать регионы по воспроизводственному принципу. Тогда можно будет говорить о добывающих (с долей ренты более 50 %), обрабатывающих (доля ренты менее 50 %) и о регионах услуг, в которых преобладают образовательные, инновационные, финансовые и иные услуги. Что это дает или может дать? Возможность сформировать одинаковые стартовые условия развития людей, проживающих в регионах. Каждый из регионов потребует более серьезного изучения, его экономика — выявления «точек роста» и поддержки приоритетных для региона предприятий в различных сферах экономики.

Сокращение неравенства между регионами повысит эффект социальных гарантий, обеспечит условия для социального партнерства.

Иногда делаются выводы о том, что Россия использует опыт Запада в региональной политике. Аргументы выстраиваются с учетом фактического развития событий и делаются на основании следующих критериев:

- наличия двухпалатного парламента;
- введения промежуточных звеньев государственного управления — федеральных округов;
- обеспечения и защиты самостоятельности регионов.

Ряд их этих признаков в реформируемой социально-экономической системе России действительно присутствует. Между тем реальной самостоятельности регионов не существует. А отсутствие реальных гарантий и социальной защиты, о которой много говорится на самых различных уровнях, не позволяет задействовать механизмы экономического роста.

Процессы регионализации не должны перерасти в регионализм, порождающий явления сепаратизма. При общем дефиците ресурсов и усилении территориального неравенства основных условий жизнеобеспечения населения России регионализм выражает идеологию «особого положения» или статуса отдельных территорий или групп населения. Реально существующая дифференциация регионов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям приводит к сепаратизму. При этом переходный характер отношений российского федерализма не создает достаточных условий для сближения интересов Федерации и регионов.

Конечно, неспособность или нежелание регионов придерживаться согласованной политике свойственны миру в целом. Характерно отсутствие согласованных по демографической политике и экологической безопасности, некоторым частным для отдельных территорий вопросам. Однако очевидно и другое. Это попытка формирования бюджетов развития, общих для стран ЕС, попытка выравнивания территориального развития. Вопрос это спорный. Выравнивание имеет альтернативу: это обеспечение реальных условий развития. Выравнивание порождает иждивенчество, усиливает нагрузку на бюджет. И даже, по мнению сторонников процесса, весьма неэффективно.

Финансовое выравнивание не тождественно выравниванию уровней развития. Важно обеспечить равные социальные гарантии, создать равные стартовые условия развития и обеспечить соответствие полномочий регионов их ресурсной базе. При этом рекомендации о ранжировании регионов по уровню финансовых возможностей всех отраслей, а не только сырьевых, должны быть приняты во внимание при оценке методик выравнивания.

В РФ до крайней степени принижена роль ОМС. Это обстоятельство являет полную противополож-

ность практике США, где ОМС являются одновременно и формой государственности. Они имеют собственную компетенцию, финансовую базу, систему управления и выполняют функцию конечных исполнителей программ и проектов федерального правительства и властей штатов. Это общее для всех развитых федеративных государств положение. Но именно в США ОМС обладают максимальным соответствием полномочий и ресурсной базы. Они отвечают за обеспечение населения всеми видами социальных услуг по установленным социальным стандартам, соблюдение стандартов предельно допустимого загрязнения, финансируют транспортную инфраструктуру в пределах штата.

Постановка вопроса самостоятельности ОМС в РФ находится на уровне признания становящихся отношений экономического и бюджетного федерализма. Конечно, органы местного самоуправления не включаются в систему государственной власти, но развитие процессов регионализации и перестройки системы взаимоотношений федеральных и региональных органов, как это следует из изучения опыта развития стран ЕС, ЦВЕ и США, подтверждает существующую между ними тесную связь. Нерешенность проблем на местном уровне препятствует осуществлению равных социальных гарантий всего проживающего в регионах населения. При этом создается социальная напряженность, снижаются мотивы высокоэффективной деятельности, и нарастает проблема дефицита ресурсов. Ее снятие является реальным шагом к укреплению всех уровней власти и управления, способствует выработке программ поддержки и отстаиванию интересов большинства населения. Правильная, взвешенная государственная политика регионального развития могла бы стать реальным вкладом в решение проблем, порожденных глобальной интернационализацией информационных и финансовых потоков.

Литература

1. Шлихтер А. Местное самоуправление в системе федерализма: проблемы России и опыт США // МЭиМО. 2002. № 6.
2. Вебер А. Что стоит за так называемым антиглобализмом? // МЭиМО. 2000. № 12.
3. Государственное управление в переходных экономиках. Ежеквартальное издание программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг». ИОО: Бюллетень LGI. 2002. Март.

Б.С. Бурыхин

УКРЕПЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Томский государственный университет

Будущее функционирование российской экономики связано с дальнейшей ее социальной ориентацией. В динамике реализации различных отношений должен получить свое развитие социальный аспект. Следовательно, по мнению автора, все чаще в управленческих процессах будут использоваться соци-

альные технологии. К ним можно отнести технологии социального партнерства, социального планирования и регулирования, трудовой конкурентности и др.

Очевидно, следует отметить, что социализация человека, имея в виду возможности его включения в среду организации, стала неотъемлемой частью уп-