

УДК 911.8

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СТРУКТУРА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРОСТРАНСТВЕННУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ ОБЩЕСТВА И ЭКОНОМИКИ

© 2016 г. Н.В. Гонтарь

*Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия  
e-mail: passat01@mail.ru*

Поступила в редакцию 06.05.2015 г.

Статья посвящена анализу структуры территориальной политики и места региональной политики в системе территориальных стратегий различных акторов. Исследуется вопрос влияния “провалов государства” на реализацию его пространственных стратегий в условиях рынка, предлагается ряд векторов оптимизации государственной региональной политики.

**Ключевые слова:** территориальная политика, региональная политика, территориальная организация общества, “провалы государства”, пространственные стратегии.

**Введение.** Сложность территориальной организации общества объективна и обусловлена её сущностью как совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих в пространстве элементов систем разного иерархического уровня, а также процессов и действий, направленных на поддержание, воспроизводство и развитие отдельных элементов и систем в целом [21]. Территориальная организация общества выступает результирующей взаимовлияния факторов, спектр которых сегодня усложняется параллельно с усилением значения факторов “второй природы” (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты), в значительной мере заместивших прежние движущие силы территориальной организации (природные ресурсы, географическое положение) [8].

В России трансформация территориальной организации общества в последние десятилетия стала также следствием слома прежней социально-экономической модели: за последние примерно 20 лет принципиально изменились параметры пространства страны, геополитические реалии, характер размещения экономического, социального, инфраструктурного потенциала, система хозяйственных и социальных связей, оказались иными пропорции государственного и частно-корпоративного воздействия на процессы территориального размещения, обновилась сущность региональных ситуаций и проблем [13]. Прежняя модель хозяйствования была настолько внеры-

ночной, что её соприкосновение с элементами реального рынка (в том числе свободными ценами и открытостью границ) обрушило экономическую базу подавляющего большинства городов и посёлков городского типа, сделав её неконкурентоспособной [14].

Происшедшая трансформация спектра ключевых факторов пространственной организации вызвала, по сути, нивелирование внимания к прежним научно обоснованным подходам (применявшимся в иных политико-экономических условиях и потому требовавшим пересмотра). Вместе с тем важность осмысления новых черт территориальных процессов не была воспринята системой управления, что резко контрастировало с потребностью (в условиях переходной экономики) в плавном и планомерном переводе как сложившихся территориальных систем расселения и хозяйствования, так и собственно процессов выработки решений на новые рельсы. Также в условиях перехода актуализировался вопрос о формах, содержании и эффективности региональной политики при становлении новых акторов, реализующих (параллельно государству, а также посредством государственных ресурсов) политику, конкурирующую с государственной и способных трансформировать её в своих интересах. Сопутствующее рассредоточение прежде сконцентрированных у государства экономических и политических ресурсов сопровождается

формированием новых “центров силы” (“групп интересов”). В то же время государство остаётся крупнейшим собственником (в том числе земли) и распорядителем максимальных финансовых (эмиссионный центр) и властных ресурсов, недоступных отдельно региону или корпорации.

**Территориальная и региональная политика: определение понятий.** “Похищенный”, по выражению С.С. Артоболевского [3], термин *regional policy* стал использоваться в России столь широко, что всё вокруг оказалось региональной политикой. Наиболее популярный подход расширял границы региональной политики до любой деятельности государства, локализованной в пространстве и (или) регулирующей развитие различных административно-территориальных единиц. Причём в рамках региональной политики попали и её традиционные цели: развитие кризисных территорий, смягчение территориальных диспропорций. Характерно при этом, что предмет региональной политики не был воспринят даже профильным министерством РФ, которое занималось чем угодно, кроме собственно общенациональной региональной политики. В развитых странах понятие региональной политики значительно уже. В него включаются только те направления деятельности государства, в которых достижение пространственных целей стоит на первом месте. Если некое направление деятельности государства охватывает всю территорию, в развитых странах оно не относится к региональной политике [2].

В целом региональная политика может быть определена как процесс обоснования (разработки) и реализации органами власти целенаправленных изменений структуры и параметров территориальной организации общества [13]. Л.В. Смирнягин упоминает определение, согласно которому региональная политика РФ – это законодательно оформленная система государственных мер, непосредственно направленных на решение задач комплексного развития регионов страны; в широком смысле это – региональный срез внутренней политики государства [20]. Хотя, как замечено в том же источнике, поскольку каждый рубль бюджета ложится в определенную точку территории страны, по сути дела все размещение государственных средств можно считать региональной политикой.

Региональная политика призвана решать такие задачи, как рост благосостояния граждан, сокращение диспропорций в уровне жизни и экономическом развитии, упрочение межрегионального сотрудничества и территориальной целостности государства [Там же]. В [11] отмечается, что в

РФ региональная политика государства может обеспечивать интеграцию в глобальный рынок, наиболее эффективную с точки зрения капитализации (повышения стоимости активов – территории и рабочей силы); способствовать ускоренному социально-экономическому развитию за счёт правильного распределения производительных сил по территории; обеспечивать связность территории, открывающую доступ населения к источникам социально-экономического роста; гарантировать удержание страны как большого пространства.

Актуальность решения таких задач обусловлена тем, что рациональная и эффективная территориальная организация сказывается на общеэкономической динамике: так, согласно оценке Института Брукинга, ежегодные потери РФ от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2.25–3.0% ВВП в год [10].

С учётом данных подходов, а также реалий складывающихся рыночных отношений в экономике страны и задач геоэкономического позиционирования РФ в глобальном масштабе нельзя отрицать потребность в системной и ресурсно обеспеченной государственной региональной политике, которая, на наш взгляд, может быть сконцентрирована на решении следующих задач:

- *взвешенное влияние на градиенты* показателей социально-экономического развития центра и периферии, что в силу природных и исторических факторов по-прежнему актуально для России, где к внешней периферии относится более 70% территории, а к внутренней – около 15% [15];
- *поддержание функционального состояния* обширных (и часто удалённых и малонаселённых) территорий концентрации ресурсов, эксплуатация которых служит важным источником благосостояния населения страны;
- *сохранение присутствия на рубежах* территории, что существенно ввиду соседства с гораздо более заселёнными и экономически активными ареалами (Китай, Япония), и сглаживание градиентов по линии “внутренние районы РФ – приграничные территории иностранных государств”;
- *обеспечение связности*, что формирует саму возможность функционирования территориальной социально-экономической системы страны как единого организма и, как следствие, формирование эффекта от использования ресурсов (природных, географического положения, демографического статуса). Сегодня связность российского пространства катастрофически мала, причём не только физическая (дороги), но и экономическая

(высокие транспортные тарифы и цены авиакомпаний) [15, 23], так что задача консолидации пространства весьма актуальна [25].

Условие достижения соответствующих целей в рамках региональной политики государства – адекватность последней не только собственным целям и ресурсам, но и актуальным условиям, состоящим в наличии иных акторов территориальной политики.

Здесь важно подчеркнуть, что *региональная политика* государства может рассматриваться как обеспечиваемый государственными (или, иначе, централизованными государством общественными) ресурсами процесс, адресатом которого служат “регионы” как оформленные государством институциональные, бюджетные и учётные единицы. В свою очередь, *территориальная политика* может быть определена как более ёмкое понятие, подразумевающее совокупность управляющих воздействий в отношении территории, а также с использованием ресурсов территории со стороны как государства (в виде региональной политики), так и населения, бизнеса и групп интересов. С учётом такой понятийной конструкции региональная политика (как реализуемая государством в отношении конституционно закреплённых и составляющих бюджетные “ячейки” территориальных единиц) может трактоваться как один из элементов территориальной политики. Методы реализации региональной политики (как единственного в своём роде, основанного на бюджетных ресурсах, элемента территориальной политики) отличаются от таковых в рамках тер-

риториальной политики иных акторов. Ключевые задачи и механизмы реализации региональной политики государства и территориальной политики населения и бизнеса также существенно различны, что может влиять на эффективность региональной политики. Совокупность данных проблем рассматривается ниже на основе анализа структурных особенностей территориальной политики и места государства в данном процессе.

**Субъекты и структура территориальной политики.** Акторы территориальной политики дифференцируются по ряду критериев (рисунок). Так, территориальная политика в публичном поле реализуется государством в форме региональной политики. Повестка последней, однако, может значительно уклоняться от объективных задач. Более того, собственно региональная политика РФ в формализованном виде вовсе никогда не была сформулирована, несмотря на пятнадцать попыток это сделать [20].

“Стратегический вакуум” в выработке подходов к региональной политике в РФ заполняется активностью крупных корпораций, в первую очередь сырьевых. Вследствие этого большинство регионов РФ сегодня сформировались как централизованные и иерархические, собранные вокруг доминирующих корпораций, в силу чего они в своих планах и проектах развития обречены следовать планам и проектам компаний. Именно крупные, конкурентоспособные в глобальном масштабе корпорации, действующие в России, выдвинулись в разряд планировщиков пространственного развития страны [11].

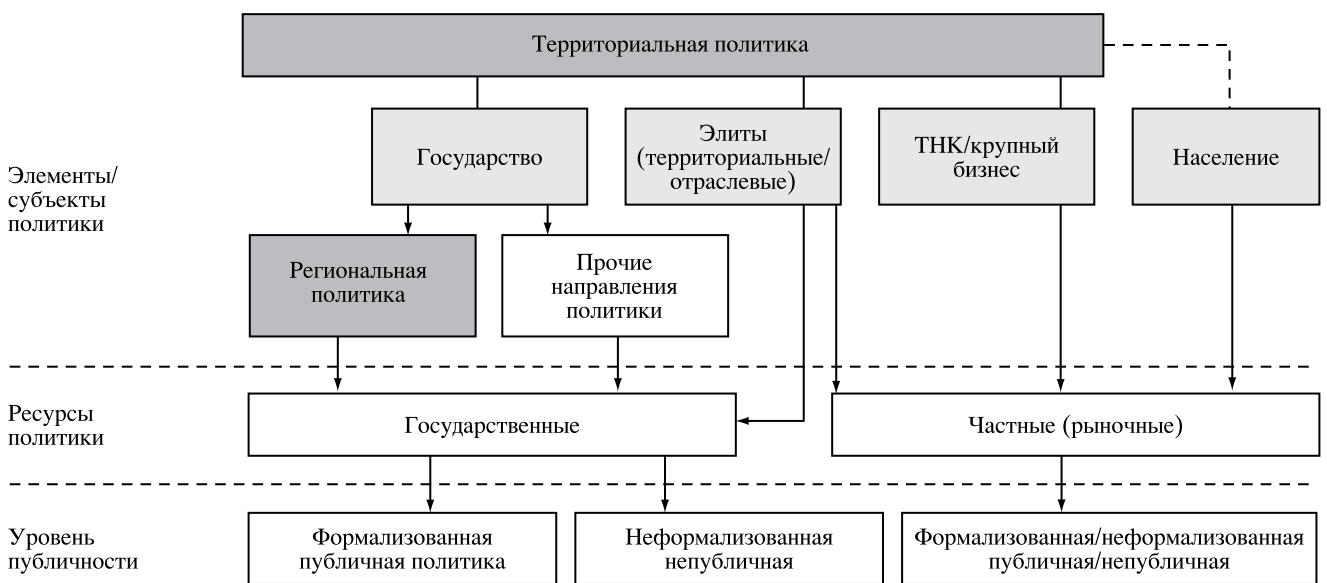


Рисунок. Субъекты и структура территориальной политики.

Формирование территориальной политики, в частности опирающейся на ресурсы государства, идёт по пути реализации целей, относящихся к двум слоям. Первый – цели, прописанные в законодательстве и отражаемые формализованными процедурами в рамках государственной региональной политики (например, алгоритмами перераспределений в рамках бюджетных фондов федерального и регионального уровня) в отношении различных территорий (депрессивные территории, столичные регионы, агломерации, приморские, промышленно-внедренческие, игорные зоны, территориальные кластеры, еврорегионы, СЭЗ и прочее). Второй слой отражает интересы элит в распределении ресурсов (элемент чего также присутствует и в формализованном распределении), однако формирование целей здесь не публично. В итоге государство распределяет только часть ресурсов согласно формальным процедурам в рамках региональной политики, что непосредственно составляет фактор его превращения в канал перекачки общественных средств в частный сектор [2].

Важность и устойчивость неформального канала распределения в современной России иллюстрируется тем фактом, что уже первые попытки создания формализованной региональной политики натолкнулись на сильное сопротивление различных политических кругов. В итоге идеи развития региональной политики были отвергнуты, включая шаги по развитию кризисных территорий [3]. Данная ситуация служит непосредственным индикатором баланса интересов в ходе принятия решений, что напрямую связано с характером общественного устройства. Дополнительно о балансе сил может свидетельствовать реальная позиция таких акторов территориальной политики, как местные сообщества и население.

Местные сообщества могут иметь достаточно сильные позиции в выработке соответствующей политики: например, в мусульманских странах большое значение имеет решение местной общины; во Франции, чтобы открыть новый магазин, необходимо получить одобрение от региональной комиссии, в состав которой входят владельцы уже существующих магазинов; в столице Уганды, Кампале, выдача разрешений на предпринимательскую деятельность согласовывается с районным представителем власти, чья задача – убедить, что появление новой компании не будет вступать в противоречие с интересами местных предприятий [1]. Хотя здесь возможно формирование местного лобби, узкопрофессиональные интересы которого будут противоречить интере-

сам многочисленных потребителей, существенно подчеркнуть саму роль местного сообщества.

Население как актор территориальных процессов реализует принципиально иной (по отношению к государственно-распределительному) механизм принятия решений. Это рыночный механизм самоорганизации, где массовые решения широкого круга акторов выливаются в территориально выраженную стратегию. Несмотря на субъективность каждого отдельного решения, их массовость обуславливает репрезентативность (объективность), благодаря чему, например, расселение или миграции, формируемые индивидуальными решениями, анализируются именно как объективные процессы.

Пример такого рода (применительно к постсоветским демографическим трендам в РФ) – процесс, в рамках которого люди и производство в собственных интересах подтягиваются к транспортным линиям и узлам, самопроизвольное сгущение деятельности, инфраструктуры в немногих ареалах за счёт миграции жителей из районов менее удобных [24]. С учётом этого, идя навстречу естественному развитию расселения, можно частично компенсировать невыгодность положения, сконцентрировать ресурсы.

Важно подчеркнуть закономерность, отражающую взаимодействие территориально выраженного выбора населения и региональной политики государства: если реализуемые формальные цели региональной политики противоречат объективным процессам, достижение таких целей оказывается неэффективным и требует избыточных затрат, а результаты соответствующей политики оказываются неустойчивыми во времени. Добровольный же массовый (связанный с поведением населения) выбор обуславливает формирование эффективной пространственной организации.

Адаптивная, а не директивная региональная политика способна решить задачи в отношении территориальных пропорций ввиду того, что именно в такой форме она больше соответствует свойствам территориальных систем в виде их тяги к экономии используемого пространства, к самопроизвольной концентрации населения в наиболее выгодных ареалах [25]. Напротив, политика государства, имеющая целью сломать в условиях рынка добровольный выбор рыночных агентов, не имеет шансов на успех. Так, государственная политика разгрузки крупнейших агломераций на Западе реализовывалась в условиях, когда её цели совпадали с естественными тенденциями размещения населения и хозяйства. Наблюдался очевидный кумулятивный эффект, ускорение идущих

процессов. Ограничительные же меры оказались не очень эффективны; опросы частных компаний показали, что меры стимулирующего воздействия на порядок более значимы, чем ограничительные, при принятии решений о миграции хозяйственного объекта или размещении нового. В целом многие страны пытались действовать ограничительными мерами – в основном неудачно [2].

Таким образом, успех региональной политики возможен при условии синергии действия государства и рынка (по сути, населения как субъекта территориальной стратегии). Напротив, попытки государства поддерживать элементы территориальной организации, относительно которых населением реализуются иные стратегии, обречены на растрату и вымывание ресурсов. Пример такого рода – депрессивные территории, утрата интереса рыночных агентов к которым (а в российских условиях – трансформация хозяйственных условий) оставляет государство единственным актором поддержания здесь экономической активности, требуя сверхзатрат для компенсации выпадающих вложений рыночного сектора. Однако долгосрочная их эффективность без системного изменения условий функционирования таких территорий мала. Причина этого – доминирование в условиях глобализации потоков (мобильности кадров, капитала, технологий) в территориальных процессах, поиск активами возможностей для максимизации капитализации, вследствие чего из неэффективных пространственных структур вымываются ресурсы, в первую очередь человеческие [11]. Мобильность способствует перемещению всех форм капитала в области с наибольшей капитализацией, а всех форм деятельности – в области с наименьшей капитализацией. “Недокапитализированные” же территории не способны удерживать капитал и население, а их предприятия не могут сохранить кадры [10]. Следствие этого – бесперспективность накачивания депрессивных территорий ресурсами, мигрирующими, в силу упомянутой мобильности туда, где могут быть капитализированы. Соответственно, эффективная ревитализация территорий возможна лишь посредством формирования условий для возвращения интереса рынка к таким территориям, что обеспечивает долгосрочную устойчивость развития. Эта задача может быть решена на путях устранения дисбаланса условий капитализации (в случае России – между Москвой и регионами, центральными городами и окружающей периферией).

**Предпосылки формирования “провалов государства” в контексте территориальной политики.** Несмотря на полисубъектность и разновекторность территориальной политики,

государство играет значимую роль, поскольку озвучивает региональные приоритеты, а также концентрирует и использует ресурсы, превосходящие ресурсы остальных акторов.

Объективно необходимая активность государства обусловлена тем фактом, что в любой системе управления всегда есть функции или часть функций, которые целесообразно централизовать (и те, которые полезно рассредоточить) [12]. Государственная политика способна (именно ввиду централизации) успешно реализовать для общества и экономики определенные функции (например, оборона территории, охрана прав). Однако за пределами немногочисленных задач использование централизованного механизма государства несет в себе риски, которые, актуализируясь, наносят конкретный экономический урон. Данное явление анализируется в рамках теории “провалов государства”. Иллюстрируя последнюю, можно привести ряд примеров подобного рода, преимущественно из зарубежного опыта, не по причине отсутствия “провалов государства” в России, а ввиду крайне ограниченного круга исследований подобного рода и фактического отсутствия упомянутой теории в отечественной исследовательской повестке.

Так, Д. Боуз упоминает расчёты, согласно которым экономике США государственное регулирование обходится примерно в 600 млрд долл. потерянного производства в год [4]. Элементами привязанных к территории трат подобного рода служат общественное финансирование и управление транспортной инфраструктурой, общественными землями и различными услугами, которые чрезвычайно неэффективны и напрягают бюджеты всех уровней власти: ежегодные чистые потери от неэффективного ценообразования и инвестиций в американские хайвеи составляют 23.9 млрд долл.; от неэффективного ценообразования и инвестиций в аэропорты – 18 млрд долл. [28]. Особую категорию ущерба формирует “погоня за рентой” в рамках процесса распределения (отчасти это актуально и применительно к территориальному срезу проблемы, поскольку региональная политика, часто выстраиваемая в соответствии с интересами регионального лобби, является ни чем иным, как элементом процесса распределения). В частности, в США потери благосостояния как следствие присвоения политической ренты оцениваются более чем в 12% внутреннего потребления [27].

Напротив, проведенное в последние десятилетия в отдельных сферах дерегулирование (авиасообщения, почтовых услуг, ряда других сфер экономики) дало обществу выгоду в размере минимум 36–46 млрд долл. в год (в долларах 1990 г.) [4].

Предпосылками формирования “провалов государства” служат:

- дивергенция подходов к управлению простыми и сложными системами. Доминирующим и практически реализуемым подходом к формированию и воплощению региональной политики является попытка административного управления сложными социально-экономическими системами, тогда как простые системы отданы на откуп процессам саморазвития и самоуправления. Однако управление сложными системами (такими как город или регион) имеет целью достижение порядка, определение которого является тавтологическим: тезис о том, что территориальное развитие, не направляемое органами управления, приводит к неупорядоченности, основан на определении порядка как преднамеренного планирования (соответствующими органами). Следовательно, развитие, не отражающее порядка, разработанного органами планирования, оказывается “неупорядоченным” [26]. Однако такой подход игнорирует альтернативу, отражаемую массовым и носящим объективный характер выбором населения. Данный процесс описывается концепцией спонтанного порядка Ф. Хайека, согласно которой взаимодействие многих отдельных целей и действий может привести к упорядоченному результату. В соответствии с таким подходом, в противоположность первоначальному впечатлению, планироваться должны именно менее сложные системы, а более сложные должны развиваться спонтанно; при этом такое спонтанное развитие сложных социально-экономических систем имеет под собой прочную индикативную основу в виде цен. Любая цена включает в себе всю информацию о запросах потребителя и издержках производства и является комплексным и максимально эффективным инструментом планирования. Второе базовое условие спонтанного планирования – четкое определение прав собственности и поддержание процедур обмена ими, что наряду с ценами приводит в движение процессы рыночной самоорганизации.

- Государство в условиях значительной для России пространственной концентрации населения и экономики рассматривается как актер, способный смягчить данную проблему. Но государство (как институт) представляет собой наиболее мощный источник формирования монополии (непосредственно связанной с концентрацией, в том числе территориальной). Создавая и используя поток, альтернативный производству, государство берет что-то у одного субъекта (налоги, включая инфляционный), отдавая это затем другому (бюджетные расходы, субсидии), формируя отдельный

процесс распределения и саму проблему распределения. При этом услуги, продаваемые на рынке, перестают быть единственным источником дохода и богатства; важную роль приобретают создаваемые государственным принуждением особые привилегии, в том числе для тех, кто пользуется правительственными субсидиями: они принимают пассивное участие в управлении обществом [19]. Данный тезис непосредственно связан с проблемой “приватизации” государства, которая в контексте региональной политики выражается в монопольном распределении ресурсов в значительной мере вне формальных процедур (под влиянием групп интересов), а также в построении самих формальных процедур в интересах территориальных элит.

- Государство позиционируется как гарант, удерживающий от краха общество и территорию, оно “ведет нас из прошлого в будущее”, противостоит “рыночным джунглям” [6]. Однако, как об этом писал М. Ротбард [19], заявить, что рынок и джунгли равно подчинены закону “выживания самых приспособленных”, можно только игнорируя фундаментальный вопрос: приспособленных к чему? В джунглях важна грубая физическая сила, на рынке – способность служить обществу. Джунгли – это царство жестокости, где все живут на грани голода, рынок – это сфера мирного производства, где каждый одновременно служит себе и другим. Использование государства как средства противостояния рынку порождает тенденцию борьбы со свободным выбором, максимизирующим полезность для широкого числа потребителей, что (полезность) в целом и можно оценить как подлинное предназначение государственной политики.

Итог фактической опоры в реализации государственной политики на упомянутые выше представления заключается в формировании “провалов государства” как отсутствия результатов в достижении его целевых функций [7]. “Провалы государства” формируются, когда государство выходит за рамки функций, выполнение которых составляет предмет его задач (таковые локализируются в сферах, где действие государства позволяет достичь целей с меньшими затратами, чем рыночными способами) и сказывается, в том числе, на неоптимальности пространственных пропорций.

**Наличие “провалов государства” в территориальной организации общества** прослеживается по ряду направлений, традиционно служащих объектом государственной региональной политики.

*Усиление пространственной концентрации*, чему формально призвана противодействовать региональная политика (в форме как бюджетного выравнивания, так и поддержки депрессивных территорий), – это отражение монопольной позиции самого государства. Причем проблема концентрации, которая может быть определена также как проблема *территориальной монополизации* и, тем самым, как отражение государственной монополизации в целом, остаётся весьма выраженной в РФ, с её высоким уровнем концентрации экономического и социального потенциала в чуть более чем сотне региональных столиц и крупнейших городах [14]. Идеи монополизации (концентрации) появлялись и в формулировках самой региональной политики РФ в виде предложений сконцентрировать усилия государства на развитии агломераций на немногочисленных полюсах роста (из этой же серии – укрупнение регионов). Как писал в этой связи С.С. Артоболевский, «в развитых странах “small is beautiful”», у нас – “big is beautiful” [3].

Монополизация, основанная на монополии государства на насилие [19], делает его главным источником ограничения конкуренции в экономике. Способы организации государством монополистических привилегий (монополий и квазимонополий) весьма многочисленны; это могут быть, например, картель, в который по решению государства приходится входить всем отраслевым производителям (в России это – Объединенная авиастроительная корпорация, Объединенная судостроительная корпорация), или иные способы государственной монополизации (на рынке труда, регулирования внешней торговли и миграции, в сфере охраны природы); наиболее ревниво государство охраняет монополию на оборону страны: эта функция оправдывает его право на сбор налогов. Существенно и то, что власть правительства покоится на неявном предположении, что оно является собственником всей территории, на которую распространяется его власть. В настоящее время вся “ничейная” земля принадлежит государству [19].

В сфере территориальной организации государственный монополизм (и продуцируемая им территориальная концентрация) вступает в противоречие с политикой социально-экономического выравнивания. Так, монопольная государственная эмиссия выступает инструментом пространственной концентрации активов, что влечёт за собой концентрацию структур, выступающих интересантами распределения эмиссионных средств. Одновременно на периферии внимания оказываются регионы, где нет столь же легкодоступных ресурсов.

*Генерация периферии*. Медвежьи углы, упоминаемые в географических работах, суть объективные явления, идёт ли речь о стыках областей [18], межстоличье Москва – Петербург [17] или о периферии в различных макрорегионах РФ [15]. Чертами периферийности выступают удалённость от основных центров, отсутствие значимых производств, неразвитость инфраструктур и транспортной сети.

Анализ данной проблемы на ряде примеров, однако, ставит под сомнение общее место рассуждений, в частности, об инфраструктуре как о приговоре периферии. Причём опровержение данного тезиса можно видеть на различных уровнях, а анализ ситуации указывает на государство как на фактор торможения инфраструктурного развития.

Так, в случае наиболее часто упоминаемой “тяжёлой” инфраструктуры (железные дороги) можно привести пример Китая, где уже реализован проект частной железной дороги, хотя и не без государственного содействия. Движение по ветке Цюйчжоу – Чаншань длиной 41 км, одним из инвесторов которой впервые в КНР стало негосударственное предприятие – Чаншаньская акционерная цементная компания, открыто в 2007 г. Инвестиции в строительство составили 90 млн долл., компании принадлежит 18.88% акций [9].

Напротив, примером спорных решений государства в контексте инфраструктурных проблем России служит постепенная отмена ряда маршрутов пригородных электропоездов на протяжении ряда лет, увенчавшаяся отменой пригородного электросообщения в начале 2015 г. полностью в 4-х регионах и в 11-ти регионах – более чем на 30%, в то время как в России данный вид транспорта часто – единственное средство сообщения для множества населённых пунктов. При этом как РЖД в лице своих дочерних региональных компаний, так и администрации регионов являются государственными агентами. Однако помимо явного противоречия политики различных государственных агентов можно упомянуть и фактор непубличной политики ввиду того, что до 87% нового (оказавшегося непосильным для регионов) тарифа составлено теневой, не обоснованной экономически, его частью [16].

Столь же спорным оказывается и тезис о недостатке средств на “дорогостоящую” в российских условиях инфраструктуру на местном уровне. Примером (не единичным) здесь может быть названо восстановление местными жителями моста в г. Шарья Костромской области, где работы были проведены за 300 тыс. руб., тогда как админист-

рация планировала восстановить мост за 13.5 млн руб., из которых 1.5 млн должны были составить затраты на официальный проект реконструкции [5]. Этот пример позволяет наглядно оценить затраты на соблюдение государственных процедур; “клоны” таких восстановленных своими силами мостов имеются в Крымске, Кирове, Ржеве. В последнем случае дамба, связывающая две части города, была восстановлена крупными предприятиями города самостоятельно за полтора месяца и за 8 млн руб. (региональные власти отводили на ремонт восемь месяцев и планировали при этом истратить 48 млн).

На “дороговизну” инфраструктуры в РФ работают и иные практики. Например, процедура, введенная подведомственным Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой России) Федеральным автономным учреждением “Федеральный центр ценообразования в строительстве”, заключалась в разработке индивидуальных нормативов стоимости при строительстве объектов (например, саммита АТЭС-2012), а также отраслевых нормативов (возможность использования которых была предусмотрена утвержденной Госстроем РФ в 2012 г. классификацией сметных нормативов), что приводило к увеличению сметной стоимости строительства отдельных объектов на 20–45%. Разработка двух сметных нормативов для госкорпорации Росатом и космодрома “Восточный” стоила 944 млн руб. Правительство РФ приостановило действие индивидуальных нормативов 6 февраля 2015 г. [22], но ничто не гарантирует от появления иных подобных “инструментов”.

Данные практики работают на сохранение территориями статуса медвежьих углов по сути, не столько в силу географических или экономических обстоятельств, сколько в силу формируемых (или не формируемых) самим государством практик и процедур. Так, достаточно логичные и простые решения по введению гарантий на дорожные работы систематически исключаются из повестки различного уровня (результат чего – существование в Ростове-на-Дону участков городских дорог, отремонтированных ввиду разрушения асфальта за последние чуть более 2.5 года пятикратно!).

**Заключение.** В условиях усложнения системы акторов территориальной политики базой рационализации последней выступает учёт как упомянутой множественности её субъектов, так и факта несовпадения их целей (в силу чего одни меры часто нивелируют другие).

Следовательно, должны быть приняты во внимание закономерности, обуславливающие

ограниченность эффекта изолированного (государственного) управления ресурсами в рамках ревитализации, например, депрессивных территорий (здесь важно учесть и различие от места к месту географических условий, предопределяющее принципиальную невозможность буквально понятого выравнивания уровня социально-экономического развития территорий). В этом контексте существенна трансформация представлений о роли и рисках использования государства в рыночной среде, смена представлений о нём как о “надстоящем” акторе, определяющем стратегии территориальной политики для других её субъектов (включая население и бизнес). Важно и формирование новых подходов, позволяющих государству проводить эффективную политику в контексте стратегий населения и бизнеса и в их интересах как конечных реципиентов. Оптимизация региональной политики может затрагивать блок управления государственными ресурсами, минимизируя регулятивное воздействие и нивелируя значение непубличных элементов принятия решений посредством ограничения ресурсов, доступных для непубличного распределения. Предложенный перечень подходов позволит рационализировать региональную политику государства, синтезировать усилия различных акторов в реализации максимально сбалансированной территориальной политики и использовать фактор рациональной территориальной организации общества в качестве катализатора устойчивого долгосрочного экономического роста.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андерсон А.* Просто не стой на пути. Как государство может помочь бизнесу в бедных странах. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2012. 379 с.
2. *Артоболевский С.С.* Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3 (18). С. 3–16.
3. *Артоболевский С.С.* Точка зрения: российская региональная политика: модернизация или деформация пространства // Современные производительные силы. 2012. № 2. С. 77–85.
4. *Боуз Д.* Либертарианство: история, принципы, политика. Челябинск: Социум. Cato Institute, 2004. 392 с.
5. В Костромской области жители самостоятельно отремонтировали мост. URL: <http://rusnovosti.ru/posts/241472> 11.01.2013
6. *Вихорева У.И. Карловская С.Б.* Государство и “провалы рынка”: зарубежные страны и Россия.



- Научная жизнь // Вестник МГУ. Сер. 6. Экономика. 2006. № 1. С. 75–84.
7. Гонтарь Н.В. “Провалы государства”: факторы формирования и механизмы влияния на экономические процессы // Вестник Волгogr. гос. ун-та. Сер. 3: экономика, экология. 2014. № 5. С. 6–16.
  8. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и институты: российская специфика // Региональные исследования. 2010. № 2 (28). С. 3–14.
  9. Китай: сдана первая железная дорога с участием негосударственного капитала. URL: <http://www.rzd-partner.ru/news/different/312039/>
  10. Княгинин В. Капитализация регионов // Со-Общество. 2003. № 6. URL: <http://soob.ru/n/2003/6/concept/4>.
  11. Княгинин В. Концепция пространственного развития в РФ. Приложение к докладу “Россия. Пространственное развитие”. URL: <http://www.archipelag.ru/authors/knyginin>
  12. Лексин В.Н. “Центр” и “периферия” в государственном управлении: каналы взаимовлияния // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 59–72.
  13. Лексин В.Н. К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. 2009. № 3. С. 19–40.
  14. Лексин В., Карачаровский В. Причины и последствия сверхконцентрации экономического и социального потенциалов России в ее крупнейших городах // Российский экономический журнал. 2007. № 1–2. С. 26–46.
  15. Нефедова Т.Г. Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. 2008. № 5 (20). С. 14–30.
  16. Проблема электричек, ликбез от ФБК. URL: <http://echo.msk.ru/blog/corruption/1488022-echo>
  17. Путешествие из Петербурга в Москву: 222 года спустя. Кн. 1: Два столетия российской истории между Москвой и Санкт-Петербургом / Сост. и научн. ред. Т.Г. Нефедова, А.И. Трейвиш. М.: ЛЕНАНД, 2015. 240 с.
  18. Родоман Б.Б. Поляризованная биосфера: Сборник статей. Смоленск: Ойкумена, 2002. 336 с.
  19. Ротбард М. Власть и рынок. Челябинск: Социум, 2010. 418 с.
  20. Смирнягин А.В. Концепция региональной политики России: попытка № 15 // Вестник ассоциации российских географов-обществоведов. 2012. № 1. С. 64–71.
  21. Социально-экономическая география. Понятия и термины. Словарь-справочник / Отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. 328 с.
  22. Сухотин А. Вышли из Госстроя. URL: <http://www.povayaagazeta.ru/politics/67171.html>
  23. Тархов С.А. Изменение связности пространства России (на примере авиапассажирского сообщения). М.–Смоленск: Ойкумена, 2015. 154 с.
  24. Фукс Л.П. Территориальная организация России как условие модернизации страны // Изв. РАН. Сер. геогр. 2006. № 1. С. 68–78.
  25. Фукс Л.П. Расселение и город: компромисс между управлением и саморазвитием // Изв. РАН. Сер. геогр. 2009. № 5. С. 44–56.
  26. Beito D.T., Gordon P. and Tabarrok A. The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society. University of Michigan Press / The Independent Institute. 2002. 462 p.
  27. Tollison R. Rent Seeking // Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 506–524.
  28. Winston C. Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. 2006. 74 p.

## Territorial Policy: the Structure and Peculiarities of Influence on Spatial Organization of Society and Economy

N.V. Gontar

*Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia  
e-mail: passat01@mail.ru*

Article is devoted to the analysis of structure of territorial policy and a place of regional policy in system of territorial strategies of various actors. The question of influence of “failures of the state” on realization of its spatial strategies in the market conditions is investigated, a number of vectors of optimization of the state regional policy are offered.

**Keywords:** territorial policy, regional policy, spatial organization of the society, “failures of the state”, spatial strategies.

doi: 10.15356/0373-2444-2016-2-18-26