

димой инфраструктурой и высокой покупательной способностью населения; центры ювелирного производства; территории с льготным налогообложением. С этой точки зрения лучшими международными выставочными площадками являются: Гонконг (7 ювелирных показов в год), Нью-Йорк (6), Милан и Москва (по 5), Виченца, Новый Орлеан и Мемфис (по 4), Париж, Лас-Вегас, Тусон, Дубай, Бангкок, Куала-Лумпур и Пекин (по 3). Наиболее привлекательными являются города третьей из перечисленных категорий.

В завершение стоит отметить, что на национальном уровне изучение Международного выставочного движения позволяет, во-первых, определить географию отрасли, интересы которой оно обслуживает, так как география Международного выставочного движения полностью совпадает с географией отрасли. Во-вторых, оно позволяет выявить функцию каждой страны в рамках рассматриваемой отрасли (производитель, посредник, потребитель). Но на локальном уровне география выставочного движения значительно «уже» географии изучаемой отрасли. И только подробное изучение субъектов (компаний-участниц) каждой выставки — производителей, посредников и потребителей, способно выявить территориальную организацию отрасли в пределах определенного государства.

Смоленск
ptismolensk@yandex.ru

Поступило в редакцию
27 августа 2009 г.

Изв. РГО. 2010. Т. 142. Вып. 2

© В. Л. МАРТЫНОВ

ПОСТИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: ОПЫТ ФИНЛЯНДИИ

Одной из ключевых проблем современной России является проблема формирования и развития системы государственного управления таким образом, чтобы она в наибольшей мере отвечала современным потребностям. В настоящее время во всех развитых странах мира происходит постепенный переход к постиндустриальному обществу. Вероятно, этот переход ожидает и нашу страну. Не следует понимать это так, что через какой-то небольшой в историческом масштабе промежуток времени мы прощаемся в совершенно другой, постиндустриальной, стране. Переход к постиндустриальной стадии развития в регионах страны будет происходить по-разному.

Опираясь на опыт развитых стран, которые опередили нас по пути к постиндустриальному обществу, можно вполне уверенно утверждать, что часть регионов будет развиваться опережающими темпами и достаточно быстро перейдет на новую стадию развития. Другие будут отставать, но также со временем приобретут постиндустриальные черты. Третьи, как бы ни старались, не смогут выйти из той стадии развития, на которой они находятся сейчас, а четвертые, вероятно, будут деградировать.

Постиндустриальное общество обнаруживает некоторое сходство с тем коммунистическим обществом, которое так и не было построено и лозунгом которого должно было быть «От каждого по способностям — каждому по потребностям». «От каждого по способностям» — это и есть самореализация. «Каждому по потребностям» — каждый получает ту долю ресурсов, которую он желает получить. Но поскольку экономическая мотивация, характерная для индустриального и более ранних обществ, на постиндустриальном этапе развития теряет свою силу, полное удовлетворение потреб-

ностей личности вовсе не означает потребление как можно большего объема экономических благ — самореализовываться можно в любой сфере деятельности, равно как и в бездеятельности. Однако сходство это обманчивое.

Постиндустриальное общество в том виде, в каком оно формируется в развитой части мира в настоящее время, представляет собой общество усиливающегося неравенства. Причем неравенство усиливается как в отношении социальных групп (классов), так и регионов. Исследований подобного рода в отечественной социально-экономической географии пока еще недостаточно. К их числу можно отнести, например, исследование С. Д. Поляковой [4], где убедительно доказано на примере Италии, что разрыв по уровню развития между регионами Италии в условиях постиндустриализации сохраняется в полной мере.

Следует определить те пространственные проблемы, с которыми придется в этом случае столкнуться при организации системы государственной власти и местного самоуправления. Выявить эти проблемы достаточно легко, опираясь на уже имеющийся опыт постиндустриальных стран и тенденции трансформации пространственной структуры общества при переходе от одного этапа к другому.

Первое, что следует учитывать, — это то, что переход на постиндустриальную стадию развития регионы будут совершать по разным траекториям. В России формирование всех структур общества, в том числе и пространственной, традиционно идет с некоторым запозданием по сравнению с западными странами. До постиндустриального общества нам еще очень далеко, и достигнет ли Россия постиндустриального состояния — большой вопрос.

Проблема территориальной организации государственной власти и местного самоуправления давно является предметом географических исследований. В качестве одного из последних примеров можно привести статью «Реформа муниципального управления и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» [1]. Авторы фиксируют различные подходы к организации системы муниципального управления и выделению муниципальных образований в разных субъектах РФ. Однако эти различия случайны, они определяются, скорее, личным мнением разработчиков законов о местном самоуправлении в разных регионах страны. Власть также иногда обращает внимание на то, что необходимо воздействовать на территориальную структуру муниципальных образований, поскольку они разные не только по названию, но и по сути. Это внимание становится особенно пристальным в трудные времена.

Так, на расширенной коллегии Министерства финансов России в апреле 2009 г. было предложено начать объединение муниципалитетов, число которых за последнее время значительно выросло, причем в некоторых из них полностью отсутствует доходная база, а самим муниципальным образованиям было предложено развивать кооперацию между собой [2]. Но и разные подходы к формированию муниципальных образований, и предложения по кооперации муниципалитетов не имеют под собой никакой систематической основы.

Очень интересным для России может оказаться опыт Финляндии. Само существование и современное состояние этого государства является убедительным опровержением псевдотеорий о том, что социально-экономические проблемы России якобы связаны с неблагоприятными природными условиями. Обычно такие теории выдвигаются дилетантами от географии. К числу таковых можно отнести А. Н. Паршева с его знаменитым трудом «Почему Россия не Америка?», вышедшим в свет в 1999 г. и неоднократно переиздававшимся (последнее издание — [3]), и Г. Г. Малинецкого, утверждающего, ссылаясь на климатическую карту России, что «Карта показывает: мы в сложившейся системе в принципе не можем быть конкурентоспособными. Ни при каком раскладе. У нас из-за природно-климатических условий — весьма дорогая рабочая сила, каковую надо хорошо кормить, обогревать и тепло одевать. У нас — неизбежно дорогое жилье. В условиях глобализации (свободного потока идей, людей, капиталов, товаров и информации) Россия ни при каких условиях не выживает...» (цит. по [5]). Вполне возможно, что в своих профессиональных областях оба вышеупомянутых ав-

тора более чем компетентны, но зачем они берутся судить о том, в чем, очевидно, разбираются плохо?

Самая южная точка Финляндии расположена примерно на широте Петербурга, самая северная — немногим южнее широты Мурманска, при этом страна в процессе глобализации не только выжила, но и расцвела, находясь в условиях абсолютно «свободного потока идей, людей, капиталов, товаров и информации». Название маленького финского города Нокиа (Nokia), пригорода Тампере, известно везде, где существует мобильная связь. Основной альтернативой операционной системе (ОС) Windows является «открытая» ОС Linux, ядро которой разработано финским программистом Линусом Торвалдсоном. Валовый внутренний продукт страны вырос с 1975 по 2006 г. с 69 620 до 157 081 млн евро в постоянных ценах 2000 г. [10].

Однако по мере перехода к постиндустриальному обществу Финляндия все больше сталкивалась с его основной пространственной проблемой — концентрацией экономической деятельности в основных экономических центрах (табл. 1).

В этих условиях очень большая проблема — перераспределение доходов, полученных в результате экономической деятельности. Одним из путей решения этой проблемы стала коренная реорганизация системы управления, проявившаяся в изменении административно-территориального деления страны. В России очень много говорили и говорят об этом. Существуют многочисленные проекты изменения сетки АТД, которые правильнее было бы назвать «прожекторами». Однако все эти проекты рассматривают только одну составляющую АТД, а именно территориальную. Содержание всех известных автору проектов трансформации системы АТД сводится к изменению их границ. Сущность этой системы, ее административная, управленческая составляющая, как правило, не рассматривается вообще. Априори предполагается, что эта составляющая останется такой же, как сейчас.

В Финляндии пошли по совершенно иному пути. Реформа АТД Финляндии — это одна из первых реформ подобного рода, произошедших в постиндустриальной стране, характеризующейся, как уже было показано выше, очень высоким уровнем региональной контрастности и крайне неблагоприятными природными условиями. Очевидно, что этот опыт может быть очень полезен для России.

В ходе начавшейся в 1997 г. реформы АТД было вдвое сокращено число губерний (финн. — *lääni*, швед. — *län*, англ. — *province*; здесь и далее приводятся финские, шведские и английские названия административно-территориальных единиц, используемые в самой Финляндии, потому что в русском языке нет общепринятого перевода), вместо 12 их стало 6 (Южная Финляндия — центр Хямеенлинна, Восточная Финляндия — центр Миккели, Западная Финляндия — центр Турку, Оулу — центр Оулу,

Таблица 1

Доля регионов Финляндии в ВВП (в текущих ценах) и населении страны*

	Доля региона в ВВП		Доля региона в населении	
	2000 г.	2007 г.	2000 г.	2007 г.
Южная Финляндия,	57.0	56.7	48.7	49.6
в том числе Хельсинки	33.5	33.8	22.8	23.7
Турку	5.2	5.4	5.6	5.7
Западная Финляндия,	22.3	22.6	25.4	25.4
в том числе Тампере	5.9	6.7	5.8	6.2
Восточная Финляндия	9.7	9.5	13.2	12.5
Северная Финляндия	10.3	10.5	12.1	12.1
Аландские острова	0.6	0.6	0.5	0.5
Всего	100	100	100	100

Примечание. * Сумма процентов может быть не равна 100 из-за округления счета (рассчитано по [10]).

Лапландия — центр Рованиemi, Аландские острова (Ахвенанмаа) — центр Мариехамн (Марианхаминна)). Во главе губерний по-прежнему стояли губернаторы, назначавшиеся президентом республики на срок не более 8 лет. Губернское правление включает восемь отделов: социального обеспечения, здравоохранения, образования, культуры, полиции, дорожной администрации, конкуренции и потребительского рынка, юстиции. Кроме этого, на губернские правления возложены задачи подготовки к чрезвычайным ситуациям и контроля над обеспечением равного доступа граждан к социальным благам и государственным услугам [6]. До 31 декабря 2007 г. губернии делились на уезды (финн. — *kihlakunta*, швед. — *härad*, англ. — *hundred*), но в настоящее время уездное деление упразднено и самым нижним пространственным уровнем государственной власти является губернский. Но губернские власти выполняют, во-первых, контрольно-инспекционные функции и, во-вторых, обеспечивают единообразное исполнение законов по всей Финляндии. Управленческих функций у них нет. При этом офисы всех отделов губернских правлений имеются, как правило, в нескольких городах губернии, чтобы населению было легче взаимодействовать с ними. Так, например, правление «столичной» губернии Южная Финляндия находится в г. Хяменлинна, а его представительства — в Хельсинки и Коувале.

С 1 января 2010 г. губернские правления будут упразднены, а их функции переданы двум новым правительственным учреждениям: Агентству региональных государственных административных учреждений (Aluehallintovirastoon, AVI) и Центрам экономического развития, транспорта и окружающей среды (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, ELY) [7]. AVI будет выполнять исключительно административные функции, ELY — экономические. Управлений AVI будет создано 6 в пределах основной территории Финляндии, и еще одно — на Аландских островах, всего 7 (губерния Западная Финляндия будет разделена на две части — Юго-Западную с центром в Турку и Западную с центром в Вааса). Но функции новых управлений останутся в основном такими же, как и прежних губернских правлений. Центров экономического развития, транспорта и окружающей среды (ELY) будет создано 15 только в пределах основной территории Финляндии, на Аландских островах создание такого центра не предполагается. Границы регионов ответственности этих центров будут частично совпадать с границами губерний, но в большинстве случаев отличаться от них. Полное совпадение границ зон ответственности ELY и границ губерний на севере, в губерниях Оулу и Лапландия. В остальных губерниях зоны ответственности ELY могут включать в свой состав часть территории одной губернии или сопредельные территории двух губерний. Основным фактором выделения этих зон ответственности являются особенности их социально-экономического развития. Так же, как нынешние губернские правления и управления AVI, офисы ELY будут создаваться в нескольких городах региона.

Основная работа, связанная с экономическим и социальным развитием, ведется на уровне провинций (финн. — *maakunta*, швед. — *landskap*, англ. — *region*), в ведение которых были переданы основные вопросы местной жизни. Провинций образовано 20. В двух губерниях, Лапландия и Аландские острова, провинций создано не было, и фактически губерния стала провинцией. Во главе провинции стоит Совет (финн. — *liito*, швед. — *förbund*, англ. — *council*), формирующий правительство провинции. Полномочия Советов провинций определяются Законом № 602 о региональном развитии от 12.07.2002 г. [8], которым также регулируются отношения провинциальных и государственных властей и отношения провинций с Европейским союзом.

Эти Советы, как правило, избираются из числа депутатов Советов коммун, входящих в состав провинции, т. е. здесь применяется принцип «косвенной демократии». Исключение — провинции Кайнуу и Ахвенанмаа (Аландские острова), где Совет избирается общим голосованием. Следует отметить, что Аландские острова пользуются широкой автономией и влияние властей Финляндии на их внутреннюю жизнь сведено к минимуму.

В ведение Советов было передано большинство вопросов, которыми занимались власти губерний, — планирование, здравоохранение, образование, вопросы занятости, сельского и лесного хозяйства, рыболовство и предпринимательство. Кроме этого, на

Советы возложена задача обеспечения взаимодействия между коммунами. Возможно также возложение Советами на себя дополнительных обязанностей, связанных, например, с регулированием трудовой миграции. В провинциях были созданы локальные командования Сил обороны Финляндии. Но если на губернии Финляндия делится, то в провинциях, скорее, объединяется. Советы провинций — это не органы государственной власти, это органы местного самоуправления. Их деятельность в отличие от губернских правлений вообще не «персонализируется». Если главой губернии является губернатор (*maaherra*), то председатель Совета провинции выполняет исключительно технические функции.

Провинции делятся на субпровинции (финн. — *seutukunta*, швед. — *ekonomisk region*, англ. — *sub-region*). Субпровинции были образованы в 1994 г., с того времени их число постоянно сокращается. Если в 1994 г. субпровинций было 88, то к 2009 г. стало 72. Субпровинции используются для полицейских целей, а также для сбора статистического материала. Других строго определенных полномочий власти субпровинций, если таковые вообще создаются, не имеют. Полномочия властей субпровинции определяются входящими в ее состав коммунами и могут очень сильно отличаться. Эти административные единицы создаются и упраздняются исключительно волеизъявлением их населения. Никаких нормативных актов, регулирующих размеры и функции субпровинций, не существует. Самая большая по населению субпровинция — Хельсинки, население которой составляет примерно 1.3 млн чел., самая маленькая — «Внешние Аланды», в пределах которой живет 2.3 тыс. чел.

Низовая единица административно-территориального деления Финляндии — коммуна (финн. — *kunta*, швед. — *kommun*, англ. — *municipality*). Состав коммун самый устойчивый, коммуны были созданы в 1865 г. До середины XX в. количество коммун росло, затем стало сокращаться (табл. 2).

Резкий рост числа городских коммун между 1990 и 2000 гг. связан с тем, что с 1995 г. любая коммуна может объявить себя городом, если ее население того пожелает. Правовой статут всех коммун в настоящее время одинаков, законодательные различия между городами, поселками и сельскими коммунами были упразднены еще в 1977 г. Сокращение числа коммун в 2000—2009 гг., особенно заметное в 2008—2009 гг., связано с их объединением. Это касается как городских, так и сельских коммун. Например, в 2009 г. прекратилось существование г. Иотсено, вошедшего в состав Лаппеенранты. Коммуна — самоуправляемая единица АТД, но каждая коммуна обязана состоять в какой-либо провинции и направлять в ее совет своих делегатов.

Чем же пример постиндустриальной реформы АТД Финляндии может быть полезен для России?

Во-первых, в Финляндии на региональном уровне нет законодательной и судебной власти. Законы Финляндии принимаются исключительно в столице страны и действуют по всей ее территории. Такая структура власти избавляет ее от непроизводительных расходов, когда одни и те же типовые законы воспроизводятся региональными за-

Таблица 2

Число коммун Финляндии*

Год	Число коммун	
	всего	в том числе городских
1917	532	38
1960	548	41
1990	460	94
2000	452	109
2008	415	113
2009	348	108

Примечание. * Источник: [9].

конодательными органами, как у нас в стране. При этом финские законы, как правило, небольшие по объему и не дают возможностей неоднозначного толкования их положений. Судебная власть также действует одинаково по всей территории страны, включая Аландские острова, хотя, естественно, имеет в своем составе территориальные суды.

Во-вторых, на региональном уровне четко разделены функции «администрирования» и развития. С финской точки зрения очевидно, что вопросы «текущего момента» и вопросы перспективного развития должны решаться в разных учреждениях. Административный контроль государства над определенными сферами деятельности (полиция, суды, лицензирование) не может быть передан структурам самоуправления ни сейчас, ни в будущем. Соответственно функция контроля остается полностью за государственными учреждениями, представленными в настоящее время губернскими правлениями, а с 2010 г. — управлениями Агентства государственного развития административных учреждений (AVI). Функции социально-экономического развития и планирования делятся между государственными учреждениями, с 2010 г. — ELY, и органами местного самоуправления (Советами и правительствами провинций). При этом в сфере управления значение бюрократических государственных органов постоянно сокращается, а демократических органов местного самоуправления — растет.

В России такого разделения нет. Органы самоуправления представлены лишь на низовом уровне АТД и большого значения не имеют. Никаких региональных объединений местного самоуправления нет и создания их не предвидится. А если они и создаются, то лишь как общественные организации без властных полномочий и функций. В ходе разработки планов регионального развития в современной России органы местного самоуправления имеют лишь совещательный голос, если их мнение вообще интересно. При этом органы государственной власти сосредоточивают все мыслимые и немыслимые функции, в результате чего бюрократический аппарат растет как на дрожжах.

В-третьих, для различных целей в Финляндии используют разные системы административного деления. Выше уже говорилось о том, что губерний в Финляндии 6, «новых губерний» AVI с 2010 г. будет 7, «зон ответственности» Центров экономического развития, транспорта и окружающей среды (ELY) — 15, провинций — 20. Все это — административно-территориальные единицы первого порядка. Губернии — единицы «государственного» административного деления, провинции — верхний уровень системы местного самоуправления, зоны ответственности Центров экономического развития, транспорта и окружающей среды ELY — территориальные единицы экономического районирования. Этот опыт также был бы очень полезен для России. Границы административных единиц, экономических районов и единиц местного самоуправления не должны быть одинаковыми, просто в силу того что в основу их выделения положены различные признаки. Это особенно важно в условиях постиндустриализации, когда количество направлений и форм социально-экономической деятельности многократно увеличивается и границы административных образований становятся для них тесными.

В условиях России также может быть востребована финская методика отнесения населенных пунктов к числу городов — любая коммуна, как отмечалось выше, может приобрести статус города или отказаться от него по волеизъявлению жителей. Единственный законодательный акт в современной России, регулирующий этот вопрос, — Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков». Очевидно, что этот указ давно устарел. В результате этого многие населенные пункты России, которые по всем параметрам представляют собой города, годами добиваются этого статуса, а многие «формальные» города давно перестали быть таковыми. Очевидно и то, что в условиях постиндустриального общества представления о городском и сельском населенных пунктах должны существенно измениться, что и произошло в Финляндии.

И в-четвертых, экономическое и социальное развитие в условиях постиндустриализации все более ориентируется на проблемы и потребности каждого отдельного че-

ловека. Не государство, не общество, а именно человек становится и субъектом, и объектом развития. Реформа АТД Финляндии тому подтверждение. В ходе этой реформы бюрократические органы государственной власти «уходят» от человека все дальше и дальше, они «парят» так высоко, что интересы обычного человека туда обычно и не поднимаются. А все, что связано с повседневной жизнью, переходит в ведение демократических органов местного самоуправления, представляющих собой «плоть от плоти» населения своих регионов. Это именно тот путь, по которому следует идти.

Список литературы

- [1] *Глезер О. Б., Бородина Т. Л., Артоболевский С. С.* Реформа муниципального управления и административно-территориальное устройство России // Изв. РАН. Сер. геогр. 2008. № 5. С. 51—65.
- [2] *Конищева Т.* О бартере ни слова // Российская газета. 2009 г. 15 апр. № 65 (4889).
- [3] *Паршев А.* Почему Россия не Америка? М.: Изд-во АСТ, 2009.
- [4] *Полякова С. Д.* Региональное развитие постиндустриальной Италии. Автореф. дис. ... канд. геогр. наук.: 25.00.24 — экономическая, социальная и политическая география. СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена. 2009.
- [5] www.nanonewsnet.ru/articles/2009/georgii-malinetskii-doklad-o-perspektivakh-rf
- [6] www.laaninhallitus.fi/lh/home.nsf/pages/indexeng
- [7] www.te-keskus.fi/Public/?area=7580&lang=1&PresLanId=1
- [8] www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020602
- [9] www.kunnat.net
- [10] www.tilastokeskus.fi/til/vtp/2006/vtp_2006_2008-01-31_tau_001_cn.html

Санкт-Петербург
lwowich@land.ru

Поступило в редакцию
23 апреля 2009 г.