

Территориальное развитие как базовая модель социально-экономической модернизации страны*

Л. А. Реймер

Социально-экономическая модернизация такой гигантской страны, как Россия, прямо связана с развитием территорий. Их хозяйственное преобразование зависит не столько от той степени инвестиционной привлекательности, которая определяется имеющимися ресурсами, сколько способностью местной власти привлекать новые ресурсы и, прежде всего, поощрять развитие предпринимательства. В современной России принцип разделения функций и ответственности между разными уровнями власти понимается своеобразно, и практика сохраняет за федеральным центром большую часть функций по распределению ресурсов, не предоставляя местной власти дееспособного механизма системного влияния на этот, столь важный для развития процесс.

Поскольку регулирование хозяйственной практики осуществляет преимущественно федеральный центр, для территориальных властей главное — забота о населении. Приоритетными целями местной власти являются: расширенное воспроизводство социальной сферы и мотивированные обязательства по исполнению социальных ожиданий населения. Финансовая база, обеспечивающая деятельность местной власти, — всегда общественные средства¹. Следовательно, общество вправе требовать контроля над их целенаправленным и рациональным расходованием.

Напротив, для хозяйствующего субъекта приоритетны рост массы прибыли или уровня капитализации. В мире, где время и расстояния перманентно сжимаются информационной революцией, меняется цена факторов производства. В том числе цена рабочей силы, учитывающая квалификацию, принятые социальные стандарты, спрос и предложение. В традиционной популистской трактовке низкий уровень оплаты труда якобы привлекает инвестиции, т. е. создает новые рабочие места. Однако подобные упрощения чреваты дорогостоящими заблуждениями.

* Работа выполнена в рамках исследования по гранту РГНФ №07-02-00373а: «Методологические и институционально-организационные предпосылки стратегического управления территориальным развитием».

¹ Независимо от того, получены они как изъятия от результатов деятельности населения или хозяйствующих субъектов, поступления от роялти или сдачи в аренду или приватизации общественной собственности, субвенции федерального центра или иных источников.

Во-первых, классическая политэкономия более двух веков назад сформулировала сущность органического строения капитала, в соответствии с которой при определенном технологическом уровне существуют жесткие соотношения применимости живого и прошлого труда. Как правило, дешевый труд создает меньше прибавленной стоимости или дает более низкий уровень производительности труда. Но для депрессивных территорий использование трудоизбыточных технологий позволяет дать начальный толчок экономическому росту. Правда, необходима ясная стратегия дальнейшего развития, политика использования притока доходов населения на расширение местного производства. Для хозяйствующего субъекта расширение на территории, где избыток трудовых ресурсов и, следовательно, невысока цена живого труда, при прочих равных условиях привлекательнее, но только в том случае, когда применяются те же или не очень продвинутые технические средства, а требования к квалификации низки. Или он (хозяйствующий субъект) в данном случае не рассчитывает на свое длительное присутствие (если, конечно, речь не идет о разработке природных ресурсов) в данном месте.

Во-вторых, пропорции замещения зависят от цены рабочей силы и орудий труда, что обязывает принимать во внимание традиции, наличие инфраструктуры, конкуренцию и другие обстоятельства. В этой связи при открытости рынка труда цена рабочей силы и других региональных ресурсов в фазе роста будет расти, поскольку относительно избыточные трудовые ресурсы (в первую очередь недостаточно квалифицированные) будут перетекать посредством миграции на другие территории, а спрос на ресурсы увеличиваться. Естественно, производство на данной территории создает больше прибавленной стоимости, т. е. относительно выигрывает, а поскольку рост благосостояния населения — одна из главных забот местных властей, последние чувствует себя увереннее и ответственней. В результате растет привлекательность территории для более капиталоемких инвестиций, предъявляющих повышенные требования к квалификации работников, качеству и подготовленности инфраструктуры и доступности местных ресурсов, что, в свою очередь, потребует от региональной власти определенных вложений в образование, профессиональную подготовку и социальную инфраструктуру. Начинается как бы вторичный круг развития, толчок которому дан стартовыми инвестициями в трудоизбыточные технологии.

В обеих ситуациях хозяйствующие субъекты и территория по-разному видят и оценивают свою роль в развитии. В первой — хозяйствующий субъект старается использовать временную конъюнктуру, стремясь без существенных затрат начать производство. Дополнительные (прямые и косвенные) доходы получает и местная власть. Однако ни хозяйствующий субъект, ни территория не рассматривают свое сотрудничество как долгосрочное. В результате бизнес предпочитает не тратиться на развитие сопутствующих (или сопровождающих) производств, дорогой инженерной

инфраструктуры (например, очистных сооружений), на участие в региональных социальных программах. В свою очередь регион, соответственно, не предлагает существенных, тем более долгосрочных финансовых льгот, соизмеряя их с потенциальным ростом доходов бюджета, а о какой-либо иной поддержке, например, целевых затратах на инженерную или социальную инфраструктуру, даже мысль не возникает.

Во второй ситуации конфликт не столь явен и возникает на фазе оценки «привлекательности». Территория оценивает последствия участия того или иного бизнеса и формирует свою систему льгот и стимулов, взаимных прав и обязательств. Но, поскольку приоритетной для нее является социальная ориентация, строится она (система) с расчетом на создание и поддержание стабильности как главного фактора развития. Бизнес оценивает развитость и доступность инженерной и информационной инфраструктуры, стоимость необходимых территориальных ресурсов. Естественно, его волнует и «климат», т. е. система налоговых и иных финансовых льгот и иных поощрений, охрана и уважение собственности и т. п. Очевидно, территории заманчиво получать дополнительные доходы от деятельности хозяйствующих субъектов, особенно, если для этого не приходится создавать какие-то специальные условия и, тем более, брать на себя дополнительные обязательства. Кроме того, в рамках федерального перераспределения национального дохода она может получать социальные трансферты, что тоже, в некоторых случаях, недостаточно стимулирует ее на поиски привлекательных для бизнеса инвестиционных условий. Привычка к иждивенчеству далеко не такой уж редкий рудимент в наши дни. Не лучше чрезмерная централизация государственной поддержки, тем более все откровеннее приобретающей характер «платы за лояльность».

Федеративные отношения в России должны учитывать разную степень развития разных территорий, но им в нынешних условиях совсем не повредило бы предоставление обществу большего контроля над эффективностью использования национальных ресурсов. Причем контроля, располагающего дееспособным механизмом возмездия за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Капитал испокон веков ищет лучшего употребления. Упрекать его в антипатриотизме, по крайней мере, наивно и бесперспективно. В начале третьего тысячелетия подобное обвинение столь же нелепо, как осуждение перелетных птиц за сезонные миграции. В определенном смысле капитал всеяден и тем и отличен от территориальной власти, что, в сущности, самостоятельно и придирчиво выбирает место и форму своего приложения. Оттого и дорога к сотрудничеству лежит через компромисс.

Социальная ориентация стратегии территориального управления обязательным компонентом имеет хозяйственное развитие, поощряющее рациональное оперирование располагаемыми ресурсами. Однако рост про-

изводства, даже временно игнорирующий требования о сбалансированности территориального развития, инициирует деградацию взаимосвязанных компонентов региональных систем, в дальнейшем всерьез осложняя расширенное воспроизводство.

Многие десятилетия при выборе приоритет отдается преимущественно экономическим оценкам. Между тем денежные расчеты не учитывают ущерб, наносимый природе, красоте или достоинству человека². Достаточно часто на конкретных территориях это пренебрежение ведет к краткосрочным и далеко не убедительным успехам. Причем последние явно недостаточно отражаются на наполнении местных бюджетов и росте социальных стандартов. Прошлый опыт дает основания предполагать, что для современной России эффективные решения социальных проблем территорий не связаны напрямую с экстенсивным ростом экономики.

Многообразие территориально-климатических зон, несхожесть и неравномерность экономического развития исключают построение и применение типовых проектов социально-экономической модернизации территорий. А решения, построенные на анализе нескольких вариантов решения взаимосвязанных проблем, предъявляет довольно жесткие требования к квалификационному уровню руководства. Территориальное развитие системно по своей природе, и формы регулирования, а соответственно и формы сотрудничества предполагают программно-целевой инструментарий.

Традиционные для политэкономии понятия «хозяйствующий субъект», «собственность» и «гражданская ответственность» обрели современное толкование в процессе неспешной и многовековой эволюции. Как в конце 80-х гг. удивительно точно подметил лауреат Нобелевской премии по экономике Фридрих Август фон Хаек, «человек не рождается мудрым, рациональным и добрым, — чтобы стать таким, он должен обучиться. Наша мораль отнюдь не есть продукт нашего интеллекта; скорее, человеческое взаимодействие, регулируемое нашими моральными нормами, делает возможным развитие разума и способностей, связанных с ним. Человек стал мыслящим существом благодаря усвоению традиций, — т. е. того, что лежит между разумом и инстинктом. Эти традиции, в свою очередь, ведут происхождение не от способности рационально интерпретировать наблюдаемые факты, а от привычных способов реагирования. Они, прежде всего, подсказывали человеку, что он должен, и чего не должен делать в данных обстоятельствах, а не то, чего он должен ожидать»³.

Говоря о стратегии территориального развития, необходимо помнить, что речь идет о системе долгосрочных инвестиционных проектов. В такой

² «Все такого рода моральные блага являются благами первого порядка». Мизес Людвиг фон. Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: «Catallaxu», 1994. <http://www.libertarium.ru/>

³ Хаек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Изд-ство "Новости", 1992, с. 42.

ситуации представления о прибыли всегда расплывчаты и вероятностны, чаще исходят из спорного прогноза и основываются на модельных стратегиях поведения продавца и покупателя и на оценке возможного опережения иных игроков на локальном или мировом рынках. Оценки в большей степени строятся на интуиции и аналитических возможностях менеджеров, поэтому даже спорные аналогии и социологические опросы представляются более значимыми, чем научные обоснования. Это крайне важно понимать в мире институциональной глобализации, обеспечивающей практически мгновенные переадресовки товарных и финансовых потоков. Ретроградством выглядят диспуты о будущих ценах или доходах в конкретных величинах.

Даже в плановой экономике используемые показатели по существу являлись оценками, а мотивация по умолчанию основывалась на общем принципе больших систем — тяге к выживанию. Монопольное положение не поощряло предприятие эффективно использовать предоставляемые ресурсы. Лауреат Нобелевской премии по экономике 1988 г. француз Морис Алле отмечает: «Использование ресурсов, структура производственной системы и распределение отдельных производств, могли бы стать „оптимальными“ только в той мере, в какой распределение доходов ... в глазах любого экономического агента отвечало бы его собственному пониманию общего интереса, т. е. максимуму функции, представляющей его предпочтения в функционировании всей экономики в целом.

Если это условие не выполняется, а так часто и бывает, то использование ресурсов, структура производства и распределение различных благ могут быть восприняты каждым гражданином как весьма спорные, а то и неприемлемые.

Как уже отмечалось, возможный компромисс состоит в том, чтобы принять посредничество государства. В концептуальном плане это посредничество (арбитраж) можно представить в виде функции коллективного предпочтения. Но такой компромисс отнюдь не обязательно будет охотно принят всеми и даже может оспариваться. Очевидно, его этическое оправдание само по себе весьма относительно»⁴.

Стратегия территориального развития обязана строиться на определении целесообразных масштабов и методов государственного регулирования хозяйственной деятельности. Как подтверждает практика разных стран, при экстремальных условиях государство в состоянии обеспечить решение практических задач, принимая на себя часть функций по прямому управлению хозяйством. Например, мобилизационные экономики в период войны или текущие задачи восстановления инженерной и социальной инфраструктуры после стихийных бедствий или техногенных катастроф. Однако неэффективное в общем случае использование ресурсов — неизбежный фактор та-

⁴ Алле М. Условия эффективности в экономике. М.: НИЦ "Наука для общества", 1998, с. 159.

ких решений. Естественно, если нужно быстро восстановить разрушенную дорогу, сами оценки эффективности смещаются и вряд ли можно говорить о применимости в данной ситуации привычных экономических оценок.

Государственное регулирование хозяйственной жизни существовало с момента возникновения первичных элементов общественного устройства. Но ошибки и заблуждения европейской цивилизации подталкивают к пониманию, что в стратегических разработках следует разделить цели управления и регулирования. Цели управления формируются обществом и конкретизируются на фиксированный период его персонифицированным представителем — государством. Последнее разрабатывает и предлагает обществу механизмы регулирования хозяйственной практики, с помощью которых, по его мнению, при минимальном расходе общественных ресурсов могут быть достигнуты поставленные цели. Для хозяйствующих субъектов эти процедуры преобразуются в систему осознаваемых макро- и микроэкономических характеристик, информационных ориентиров. В свою очередь это служит информационной базой для разработки хозяйствующими субъектами стратегии поведения применительно к конкретному периоду, когда относительно понятны мотивация и реакция населения на те или иные действия. А поскольку процесс, в сущности, непрерывен, изменение шкалы приоритетов происходит плавно, без резких скачков. Однако недостаточный учет накапливаемых погрешностей (при плохом государственном менеджменте или иных общественных катаклизмах) ведет к революционным переменам, смещая ориентиры, результатом чего, как правило, являются искаженные представления о реальных возможностях ресурсного обеспечения, о социальных ожиданиях и целях и методах их достижения. Меняется и социальная мотивация общественных групп. Хозяйствующие субъекты лишаются нормальной информационной базы, что, в конечном счете, ведет их к переоценке ценностей, ориентирует на краткосрочные и относительно некапиталоемкие проекты и т. д. Воспроизводственный цикл нарушается, корректируются общественные цели, и наступает инфраструктурная разруха⁵ — естественный и неизбежный спутник революционных преобразований.

При нормальном течении экономического цикла хозяйствующие субъекты обладают информацией об общественных целях и формах и методах регулирования обменных процессов. Однако цена ресурсов, устанавливаемая государством, не отражает их текущую стоимость⁶. А любое искажение даже одного параметра меняет сумму стоимостей, пропорции спроса и, в конечном счете, общественные затраты на производство и реализацию всего набора товаров и услуг. Это, естественно, отражается на способности хозяйствующих субъектов проводить последовательную экономическую политику.

⁵ Включая психологию потребительского поведения населения.

⁶ В силу медлительного прохождения информационных сигналов в сети централизованной власти.

При рыночном регулировании эволюция цен непрерывна. Она не отражается скачкообразно на издержках, позволяя бизнесу осуществлять долгосрочную экономическую политику. Отметим: речь идет именно о политике или стратегии, которую можно проводить при постоянных или эволюционно меняющихся «правилах игры» — системоорганизующего набора законодательных и нормативных актов, определяющих и регулирующих права и ответственность сторон.

Прошлый опыт не подтверждает, что централизация способствует эффективному управлению народным хозяйством. Достаточно лишь абстрактно представить множество допустимых комбинаций ресурсов, чтобы усомниться в продуктивности такого подхода. Тем более что выбор тех или иных предпочтений всегда возможно оспорить.

Однако не следует отождествлять принципы и цели государственного⁷ и внутрифирменного планирования. В рамках первого необходимо согласовать и соединить разные мотивации поведения множество хозяйствующих и социальных субъектов. В силу этого оно ориентируется, как уже отмечалось, в первую очередь на решение социальных задач, принципиально отказываясь от неисполнимых, а в некоторых ситуациях и рискованных обязательств.

Второе преследует узко индивидуальные цели, используя информационные ориентиры, сообщенные обществом и персонифицированные государством. Множество хозяйствующих субъектов, самостоятельно выбирая место и роль в общественном разделении труда и преследуя эгоистичные цели, самым эффективным образом организуют народнохозяйственный комплекс. Чем прозрачнее и в более автоматизированном цикле работает конкуренция, тем прозрачнее финансовые и товарные потоки, тем успешнее экономическая система.

Эволюция рынка породила конкуренцию, в результате экономические агенты оказались связанными правилами, защищающими права каждого, а не абстрактного большинства. Такие отношения оказались более успешными при решении социальных задач. Государство, предоставив большие возможности бизнесу для достижения его эгоистических целей, высвободило дополнительные ресурсы для решения социальных задач.

Реализация такого подхода создала лучшие предпосылки общественного развития, что подтверждает опыт развитых государств, где стратегия и тактика правительства меняется, реагируя на меняющиеся социально-экономические условия, поскольку в мотивации его действий верховенство переходит от функций распределения к функциям защиты.

⁷ Под государственным здесь и ниже понимается любое планирование, учитывающее элементы социального и хозяйственного взаимодействия множества субъектов, расположенных на фиксированной территории, где действуют единые законодательно установленные правила поведения.

Как пишет Хаек, эффективность управления собственностью «...возникает в процессе конкуренции, в котором все решает успех, а не одобрение со стороны великого ума, комитета, или бога, и не соответствие некому принципу оценки индивидуальных достоинств, разделяемого всеми»⁸.

Однако, оценивая успехи собственника, не следует преувеличивать значимость стоимостных показателей, которые не более чем своего рода болезнь прошлого века, когда казалось, что за точными и масштабными цифрами стоит нечто вечное и истинное. В общественных науках непросто подобрать систему статистически непротиворечивых показателей, которые отражали бы изучаемую картину, так как большей частью экономические измерения зависят от применяемых инструментов, регламента учета и, главное, точки начала отсчета. В любом случае всегда точнее пользоваться динамикой показателей, но и здесь всегда важна начальная точка отсчета. Стоимостные показатели, необходимые при оценке хозяйственных решений, обязательно должны дополняться исполнением социальных стандартов, особенно когда оценивается территориальное развитие. Колебания и относительность цен далеко не так точно отражают противоречивость и двойственный характер производственных отношений и, тем более, общественную оценку тех или иных хозяйственных решений.

Конфликт интересов государства и бизнеса существует и на региональном уровне, поскольку местные власти и местный бизнес преследуют разные цели. Для территории, как отмечалось, первична социальная стабильность, а для местного бизнеса — выгода. Однако он (бизнес), во-первых, потребляет региональные ресурсы, а его работники и менеджеры — общественные блага, предлагаемые территорией, оплачивая их полученными доходами. Во-вторых, фиксированная часть доходов населения и хозяйствующих субъектов в форме налогов поступает в местный бюджет. В-третьих, работа предприятия может наносить ущерб территории, например, ухудшая экологическую ситуацию, и в результате приходится дополнительную часть местного бюджета расходовать на ликвидацию последствий.

Было бы естественным, чтобы территория определяла основные правила поведения хозяйствующих субъектов, действующих в ее административных границах. Однако федеративное устройство России существенно ограничивает права регионов на регулирование хозяйственной деятельности.

Сложное переплетение интересов требует регламента согласования интересов и разрешения неизбежно возникающих конфликтов. Любому управленческому решению предшествует подготовка и оценка возможных последствий выбора. Это неосуществимо вне заранее известных правил. Даже такое решение отдельных хозяйствующих субъектов, как увеличение заработной платы, влечет изменение суммы оборачивающихся на терри-

⁸ Хаек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. / М.: Изд-ство "Новости", 1992, с. 129.

тории наличных денег и отразится на ценах, и, соответственно, на поступлениях в бюджет. С другой стороны, например, рост коммунальных платежей увеличивает стоимость рабочей силы и, если хозяйствующими субъектами не вводятся соответствующие компенсации, то при прочих неизменных условиях снижаются социальные стандарты, падает средний уровень жизни, ухудшается социальная среда.

Территориальное развитие не следует отождествлять с хозяйственным. Однако без роста экономического потенциала и его структурных преобразований трудно представить и улучшение социальной обстановки. Приватизация и переориентация хозяйства с централизованного планирования на рыночное распределение ресурсов оказались недостаточно подготовленными и не привели быстро к желаемым результатам. Начавшиеся структурные перемены экономической системы и заметное оживление промышленного производства в 1999–2000 гг. уже коснулись многих территорий. В этой связи еще раз подчеркнем, что ориентация местного управления в первую очередь на решение социальных задач должна возобладать, поскольку в противном случае оно само себя изживет. При этом особое внимание должно обращаться на создание устойчивых и сбалансированных условий для воспроизводства территорий, так как часто промышленное развитие провоцирует деградацию природного, ресурсного, экологического, социально-демографического, этнокультурного и других существенных компонентов региональных систем.

При оценке тенденций и последствий хозяйственных и, тем более, социальных решений не следует, как уже говорилось, придавать чрезмерное значение экономическим показателям: каждый показатель (или их совокупность) отражает только ограниченную область знания и большей частью является знаком, диагностирующим грозящую опасность или, наоборот, привлекательность движения в данном направлении. Непрерывный мониторинг и анализ динамики фиксируемых показателей позволяют вовремя обратить внимание на изменение тенденции, обнаружить симптом. Региональные системы относительно открыты, что расширяет возможности при разработке долгосрочной хозяйственной политики и применение основного инструмента современного управления территориями — программно-целевых технологий.

Федеральное государство предусматривает два иерархических уровня регулирования территориального развития — государственный и региональный. Государственный нацелен на формирование и эффективное функционирование единого правового и экономического пространства. А региональный предполагает стимулирование регионов на лучшее использование региональных возможностей, используя права и полномочия, предоставленные Конституцией и федеральными законодательными и нормативными актами, для создания и поддержания благоприятных социальных и экономических условий на управляемой территории.

Функционально государственное управление территориальным развитием включает:

- формирование и корректировку национальных законодательных и нормативных актов, разделяющих компетенцию федеральных и региональных органов власти при регулировании хозяйственной деятельности;
- определение и легитимизацию прав и ответственности федеральных и региональных властей за проведение политики, обеспечивающей единство правового и экономического пространства;
- формирование и обеспечение соблюдения минимальных общенациональных социальных стандартов, закрепленных в законодательных и нормативных актах;
- формирование и обеспечение эффективного функционирования судебной системы:
 - а) гарантирующей неотвратимость наказания за нарушение социального и хозяйственного законодательства, и
 - б) предоставляющей субъектам общественных отношений равные права на защиту своих имущественных и неимущественных прав;
- поддержку регионов-реципиентов через перераспределение доходов федерального бюджета;
- разработку и реализацию национальных целевых программ;
- предоставление временных налоговых и иных преференций (включая передачу в срочное управление государственных пакетов акций предприятий) отдельным территориям;
- методическую и организационную помощь отдельным регионам в разработке процедуры размещения на отечественных и зарубежных рынках территориальных облигационных займов, а также предоставление финансовых гарантий в их обеспечение.

Функции регионального управления территориальным развитием включают:

- разработку и корректировку региональных законодательных и нормативных актов, гарантирующих единство правового и экономического пространства и осуществление хозяйственной деятельности в соответствии с национальным законодательством;
- легитимное разграничение компетенции и, следовательно, ответственности между органами местного самоуправления и органами субъекта Российской Федерации;
- формирование и периодическую корректировку минимального уровня территориальных социальных стандартов, а также разработку механизма ответственности за их надлежащее исполнение, организацию контроля и мониторинга;
- разработку и осуществление долгосрочной социально-экономической политики;

- разработку мер, нацеленных на выравнивание стартовых возможностей, обеспечивающих соблюдение социальных территориальных стандартов;
- разработку и организацию исполнения территориальных целевых программ поддержки депрессивных территорий;
- предоставление временных налоговых и иных финансовых (включая передачу в срочное управление пакетов акций предприятий, полностью или частично принадлежащих субъекту Российской Федерации) преференций отдельным органам местной власти;
- предоставление финансовых гарантий отдельным территориям на получение кредитов;
- методическую, организационную и финансовую помощь территориям в разработке целевых программ повышения качества жизни и развития инженерной инфраструктуры;
- методическую, организационную и финансовую помощь в разработке проектов эмиссий целевых облигационных займов и в их размещении на отечественных рынках.

Региональная политика государства в первую очередь предназначена предотвращать и сглаживать территориальные диспропорции. Вместе с тем, в многонациональных странах ее проведение зависит от постоянного учета и вдумчивого осмысления обычно очень тонких и чувствительных нюансов территориальной автономности. Кроме того, обязательным представляется тонкое политическое и законодательное маневрирование, позволяющее реально поддерживать хрупкую пропорцию между централизацией и децентрализацией управления.

Еще раз подчеркнем: территориальное развитие не должно пониматься как набор лозунгов в рамках периодических пиаркомпаний. Реальные социальные гарантии населению и самостоятельность регионов достижимы только при соответствующем экономическом фундаменте, который немислим без производительной деятельности. В этой связи нелишне напомнить, что массовая приватизация и не слишком последовательная социально-экономическая политика прошлых лет существенно изменили привычную систему производственных отношений. Прежде всего, радикально трансформировались отношения собственности, а, следовательно, и отношения по поводу организации труда и распределения его результатов. Следствием явились социальные диспропорции и до сих пор необъясненная населению причина смены социальных приоритетов. Дополнительная и непростая ноша легла на плечи местных властей — большая часть так называемой социальной сферы, принадлежавшая ранее приватизированным предприятиям, перешла под их юрисдикцию.

В значительной мере именно по этой причине применительно к конкретной территории правомернее говорить о разработках единой про-

граммы территориального социально-экономического развития, где в зависимости от длительности периода действия учитываются те или иные параметры, причем всегда с разной степенью конкретизации. Особое место в подобных проработках должно отводиться оценке возможных вариантов стратегии развития. Это предполагает разработку нескольких сценариев, в каждом из которых учтена вероятность доминирующего влияния того или иного состояния экономической конъюнктуры в разные периоды экономического цикла. Поскольку социально-экономическая ситуация меняется непрерывно и в большинстве случаев независимо от частных надежд и желаний, полезней периодически корректировать рабочие документы. Современная экономика маневренна, любая задержка коррекции подвигает территорию к кризису. Социально-экономические решения — не подходящее поле для однозначных и, тем более, «объективных» оценок. Жизненно важно накопление знаний о специфике протекания социальных процессов в конкретных условиях, а их осмысление и обобщение упростит принятие будущих решений.

Программа социально-экономического развития территории, по нашему мнению, должна охватывать период в 15–20 лет и предлагать исключительно стратегии развития. Она должна опираться на концепцию модернизации национальной экономики, которая учитывает оценку перспектив развития мирового рынка и принципы международного разделения, прогноз научно-технического прогресса. Территории предстоит решить: как могут конкурировать имеющиеся у нее ресурсы на развивающемся национальном рынке, и что способно привести ее социально-экономический комплекс в относительно лучшее состояние.

Наивно требовать от подобных документов конкретных параметров. Исключения могут составить демографический прогноз и энергетический баланс. Первый характеризует вероятные параметры половозрастной структуры населения и, следовательно, позволяет выработать концепцию миграционной политики, т. е. своевременно модернизировать законодательство; второй позволит конкретизировать технологические решения, поскольку энергопотребление во многих случаях может явиться сдерживающим фактором. Реальное содержание программы — выбор социальных приоритетов и сценарии развития производственного потенциала. Одно из центральных мест программы — оценка меняющейся роли региона в множестве меняющихся субъектов Российской Федерации.

Кроме того, каждый сценарий целесообразно строить на выбранной концепции развития, т. е. выбрать ориентацию на самодостаточность территории или на ее продуктовую специализацию, после чего определить предпочтительные формы собственности и механизмы регулирования деятельности ее владельцев, а также приоритеты долгосрочной экономической политики.

Долгосрочные программы должны дополняться краткосрочными на 3–4 года, где сценариев меньше, они детальнее и характер их конкретнее. Они должны опираться на ранее разработанную стратегию развития, но оперировать детальными проработками, а в расчетах учитывать наблюдающиеся тенденции, как бы пролонгируя их на предстоящий период. В общем случае можно считать, что структура таких программ приближается к бюджетной. При этом в них значительно меньше внимания уделяется текущим проблемам жизнеобеспечения, но строже и подробнее оцениваются последствия управленческих решений прошлого и текущего хозяйственных периодов, если они могут иметь влияние на доходы или расходы будущих периодов.

Согласование хозяйственных и социальных задач, осуществляемое при подготовке и принятии таких документов, позволяет хозяйствующим субъектам и территориальной власти эффективнее использовать имеющиеся ресурсы. Сотрудничество всегда предпочтительнее противостояния. Накоплено много форм такого сотрудничества, что позволяет в каждом конкретном случае подобрать соответствующие технологии. По нашему мнению, одним из способов согласования интересов территории и хозяйствующих субъектов является разработка долгосрочных программ территориального развития. Обязательным предварительным условием их эффективности является правое и экономическое равноправие (не декларируемое, а реальное) всех агентов рынка.

Ориентация территории на решение социальных задач и хозяйствующих субъектов на максимизацию прибыли обостряет естественный конфликт интересов. Программы территориального развития создают системную платформу для поиска компромиссных решений. Однако чтобы быть действенным инструментом управления, они должны подкрепляться соответствующей правовой базой и федеральными долго- и среднесрочными программами, поскольку без знания движения страны невозможно решать и региональные проблемы. В противном случае последние окажутся вырванными из единого экономического и правового пространства, что сразу же приблизит их эффективность к нулю. Программы территориального развития, как показывает практика, должны опираться на научные наработки и практический опыт большинства агентов регионального рынка и, естественно, учитывать интересы вероятных партнеров, поскольку вне хозяйственных связей будут носить исключительно умозрительный характер.

Решение социальных задач невозможно без опоры на развитие материального производства, поэтому территориальные власти должны объединить интересы заинтересованных сторон в создании информационного и инфраструктурного обеспечения воспроизводственного процесса. Только так территория может ответить на социальные запросы собственных жителей.