

Территориальное развитие как форма согласования экономических интересов и социальных ожиданий *

Л. А. Реймер

В работе предпринята попытка определить цели и задачи территориального развития как специфической формы регулирования воспроизводственного процесса. Для этого выделены основные участники процесса, проанализированы их интересы в сбалансированном развитии территориального образования, а также предпосылки поиска компромисса и возможность согласования основных принципов взаимодействия для достижения общих целей. Предложены общие контуры технологии подготовки единого документа, условно названного «Программа территориального развития».

Территориальное развитие, формы и цели его регулирования

Территориальное развитие — один из сложнейших в совокупности процессов, формирующих общественное воспроизводство. В нем, как и в других системных и неравномерно протекающих процессах, периодически наблюдаются подъемы и спады, делаая их недостаточно предсказуемыми, вероятностными. В любом государстве существует межтерриториальная конкуренция, постоянно подогреваемая разным доступом к ресурсам, что, в свой черед, провоцирует разные политические и социальные ожидания населения. Так как социально-экономическое развитие всегда протекает в регулируемой среде, ее периодическая коррекция на национальном и территориальном уровнях должна быть направлена на сглаживание противоречий, осложняющих взаимовыгодное сотрудничество.

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

«Территория, — пишут В. Н. Лексин и А. Н. Швецов, — понимается как совокупность пространственно совпадающих частей социального, природно-ресурсного и иных потенциалов государства, по отношению к которой (совокупности) можно производить соответствующие регулятивные действия как со стороны государства, так и со стороны органов власти или самоуправления этой территории»¹.

В федеративном государстве, по меньшей мере, два уровня (или контура) государственного регулирования: федеральный и региональный. Законодательство и традиции за первым закрепили ответственность за формирование, поддержание и корректировку единого экономического и правового пространства. В этом контуре первично макроэкономическое регулирование и защита прав личности, в том числе права на владение и распоряжение собственностью, а также — определение и периодическая корректировка минимальных национальных социальных стандартов. Региональное регулирование в силу естественных причин «ближе» к населению, поэтому прерогатива этого контура — «забота» о населении. Социальные аспекты жизнеобеспечения главенствуют при выборе текущих и отдаленных целей, а экономика (хозяйственная деятельность) рассматривается исключительно как материальная база пополнения ресурсов, необходимых для социального воспроизводства.

Чтобы реагировать на ожидания населения, региональная власть обязана рационально перераспределять поступающую в его распоряжение часть национального дохода, не забывая, что поступающие финансовые средства — результат частичного изъятия² стоимости, созданной хозяйствующими субъектами и/или населением (экономическими агентами), функционирующими в административных границах данной территории. Рамки таких изъятий устанавливаются центральной властью, однако субъект Федерации вправе предоставлять налоговые и иные финансовые льготы отдельным категориям плательщиков, т. е. регулировать величину изъятий, учитывая собственные потребности и возможности.

Независимо от источника поступления эти финансовые ресурсы обеспечивают общественные расходы. Поскольку они выделяются обществом, последнее вправе требовать их целенаправленного и рационального расходования. Необходимо также заметить, что и на национальном, и на территориальном уровне существует определенный конфликт интересов ме-

¹ Лексин В. Н., Швецов В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ»/URSS, 2009. С. 25.

² В форме налогов, коммунальных и прочих обязательных платежей.

жду хозяйствующими субъектами и органами управления. Соответственно, программы развития могут и должны стать механизмом взаимовыгодного согласования локальных интересов населения, хозяйствующих субъектов и власти соответствующего уровня. Тем более что все участники выигрывают в случае взаимного согласия.

Участники процесса и конфликт интересов

Целесообразно объективно осмыслить оперативные и долгосрочные интересы потенциальных партнеров. Нетрудно представить, что хозяйствующие субъекты собственное процветание привычно видят основным приоритетом развития своего бизнеса, обосновывая свое утверждение тем, что рост массы прибыли и/или уровня капитализации по определению увеличивают доходы населения и местного бюджета, позволяя убедительнее решать социальные задачи. Кроме того, хозяйствующие субъекты, по крайней мере, теоретически заинтересованы в доступности (т. е. широком и конкурентном) предложении региональных ресурсов, поскольку при принятии решения о расширении цена каждого фактора производства, равно как и величина изъятия обязательно учитываются.

В современном все более урбанизированном мире одним из самых важных территориальных ресурсов становится труд или в грубом материалистическом понимании экономистов — цена рабочей силы. Отсюда естественно стремление территориальных властей к повышению социальных стандартов жизни, тем более что наличие квалифицированных и сравнительно недорогих рабочих рук традиционно и в последние годы нарочито популистски преподносится как фактор, привлекательный для потенциальных инвесторов. Однако более двух веков назад сформулировано понятие «органическое строение капитала», исторический анализ которого показывает, что при фиксированном технологическом уровне существуют жесткие соотношения взаимозаменяемости живого и прошлого труда. Как правило, дешевый труд создает меньше прибавленной стоимости или обеспечивает более низкий уровень производительности труда. Такая ситуация «устраивает» трудоизбыточные территории и рассматривается ими как условие для стартового ускорения будущего развития. Для хозяйствующего субъекта расширение на территории, где избыток трудовых ресурсов и, следовательно, цена живого труда невысока, при прочих равных условиях привлекательнее, но только в том случае, когда применяются имеющиеся или не слишком современные технические средства с низкими требованиями к квалификации работника.

Пропорции замещения живого труда капиталом зависят от соотношения затрат на рабочую силу и цен орудий труда, что включает в рассмотрение чисто рыночные факторы, среди которых не последнее место занимают традиции, стоимость доставки производимых продуктов до рынков сбыта, емкость последних и другие менее веские обстоятельства. В этой связи при открытости рынка цена местной рабочей силы и других региональных ресурсов будет постоянно расти, поскольку относительно избыточные трудовые ресурсы (в первую очередь недостаточно квалифицированные) будут мигрировать на другие территории. Естественно, данная территория, начиная с какого-то момента, производит больше прибавленной стоимости, т. е. относительно выигрывает, а поскольку рост благосостояния населения — одна из главных забот региональной власти, она в условиях притока технологических инвестиций чувствует себя увереннее и продуктивнее исполняет свои функциональные обязанности. Территория становится притягательной для современных технологий, предъявляющих повышенные требования к квалификации работников, качеству и подготовленности инфраструктуры и других местных ресурсов. Возникает вторичный цикл развития.

Однако во всех случаях хозяйствующие субъекты и территория по-разному понимают свою роль в развитии, по-разному формируют конечные цели и оценивают достигнутые результаты. Зачастую территориальная власть и бизнес не рассматривают сотрудничество как долгосрочное. Первой заманчиво увеличивать бюджетные доходы от развития второй даже на короткий срок, особенно, если для этого не требуются дополнительные усилия и, тем более, обязательства. Капитал же всеяден и тем то и отличен от территории, что, рассматривает собственное развитие как общественную миссию, в силу чего стремится учитывать и рационально оперировать природными, экономическими и социальными ресурсами региона. Для современной России эффективное решение социальных проблем отдельных территорий не связано исключительно с экстенсивным ростом экономики. Возможно, структурные преобразования и модернизация нынешнего производственного аппарата окажутся более продуктивными.

Кроме того, нет достаточных оснований рассчитывать на то, что развитие рыночных отношений сравнительно быстро и самостоятельно разрешит все накопившиеся проблемы и разработает необходимые для успеха процедуры согласования и регулирующие механизмы. Многообразие территориально-климатических зон, несхожесть и страшная неравномерность экономического развития отдельных регионов исключают построение и применение типовых проектов модернизации. Требуется индивидуализи-

рованный и лишенный идеологии взгляд на конкретные социальные и хозяйственные проблемы отдельных территорий. Причем сложность анализа и последующего выбора решений, допустимых и приемлемых по нескольким значимым критериям, предъявляет довольно жесткие требования к ответственности и квалификационному уровню руководства.

Традиционно применяемое в политэкономии и естественном праве понятие хозяйствующий субъект, равно как и сопутствующие ему понятия собственности и гражданской ответственности, не являются следствием внезапного озарения абстрактного государственного мужа или какого-нибудь великого философа или экономиста. Они вызрели и обрели современное толкование в неспешной и многовековой эволюции, традиционная естественность и привычная логика придают им доказательную силу, определяют их морально-этическое предназначение в формировании общественных ценностей. Как в конце 80-х гг. прошлого века 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, — то есть 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.

Как ранее отмечалось, основной двигатель хозяйственной деятельности — стремление к прибыли. Однако трудно отрицать, что в инвестиционных проектах (а именно они — один из стержней хозяйственного развития) оценка величины будущей прибыли всегда расплывчата, опирается на вероятностный прогноз и основывается более на интуиции предпринимателя и сценарных стратегиях поведения продавца и покупателя, чем на строгих доказательствах. Здесь аналогии и профессиональные социологические опросы значимее, чем глубокомысленные и математически выверенные научные обоснования. Это важно понимать в сегодняшнем мире, где институциональная глобализация обеспечивает практически мгновенное изменение (или переключение) географии товарных и финансовых потоков.

³ Хаек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Изд-ство «Новости», 1992. С. 42.

В ситуации плохопредсказуемых и быстроменяющихся ценовых пропорций спорно оперировать только будущими ценами или доходами⁴.

А неумное преклонение перед прямым вмешательством государства в распределение ресурсов⁵, стремление к избыточной централизации управленческих функций и почти немаскируемое поощрение монополизма в информационно меняющемся современном мире все больше отдает ретроградством. Очевидно, монопольное положение предприятия ослабляет стремление менеджмента к эффективному использованию ресурсов, а государственная поддержка, как правило, усугубляет сложные ситуации, так как в первую очередь спешит «скорректировать» не вполне устоявшиеся механизмы автоматического регулирования субъективными оценками конкретного чиновника. Лауреат Нобелевской премии по экономике 1988 г. француз Морис Алле отмечал в конце прошлого века: «Использование ресурсов, структура производственной системы и распределение отдельных производств могли бы стать „оптимальными“ только в той мере, в какой распределение доходов, к которому ведет рыночный процесс, 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»⁶.

Методы и конкретные механизмы государственного регулирования особенно в странах с федеративным устройством должны, по мнению автора, работать на создание равных условий хозяйствования на разных территориях и для всех экономических агентов. Как подтверждает практика раз-

⁴ Подробнее см.: *Реймер Л. А.* Инвестиционный процесс и системные преобразования в экономике страны и регионов // Теория и практика системных преобразований. Т. 22. М.: КомКнига/URSS, 2006.

⁵ Именно не корректировка имеющегося механизма, а вера в непререкаемую разумность прямого администрирования.

⁶ *Алле М.* Условия эффективности в экономике. М.: НИЦ «Наука для общества», 1998. С. 159.

ных стран, при определенных экстремальных условиях государство в состоянии обеспечить решение насущных практических задач, принимая на себя большую часть функций по прямому управлению хозяйственными процессами, особенно в условиях вынужденных действий. Например, дееспособность мобилизационных экономик в период войны или при восстановлении инженерной и социальной инфраструктуры после стихийных бедствий или техногенных катастроф. Однако неэффективное использование ресурсов — неизбежная цена таких решений. Естественно, если нужно быстро восстановить разрушенную дорогу, сами оценки эффективности смещаются, и в данной ситуации вряд ли приемлемы экономические критерии.

Цели управления и регулирования

Суммируя многовековой опыт ошибок и заблуждений европейской цивилизации, правомерно разграничить цели управления и регулирования. Первые формируются обществом и конкретизируются на фиксированный период его персонифицированным представителем — государством. Последнее разрабатывает и предлагает механизмы регулирования хозяйственной практики, которые предназначены способствовать достижению поставленных целей, желательно с минимальным расходом общественных ресурсов. Общественные мотивации, наличие и доступность ресурсов выстраивают мозаичную систему общественных ценностей и предпочтений. Появляется подвижная информационная база, необходимая хозяйствующим субъектам для выработки стратегии поведения, адекватного социальным ожиданиям конкретного периода развития, стратегия, опирающаяся на предполагаемую мотивацию действий и ожидания населения. А так как процесс, в сущности, непрерывен, изменение шкалы приоритетов происходит плавно, без революционных скачков.

Недостаточный учет накапливаемых погрешностей (при недостаточно хорошем или последовательном государственном менеджменте или иных общественных катаклизмах) ведет к революционным переменам, смещая ориентиры, результатом чего, как правило, становятся искаженные представления о реальных возможностях ресурсного обеспечения, об общественных целях и методах их достижения. Меняется и социальная мотивация поведения сложившихся общественных групп. В результате хозяйствующие субъекты лишаются привычной информационной базы, что, в конечном счете, вынуждает менеджеров к спешной переоценке ценностей, ориентирует их на краткосрочные и относительно некапиталоемкие проекты и т. д. Рутинный воспроизводственный цикл нарушается, прово-

цируя поспешные корректировки общественных целей. Так как корректировки — не моментальный процесс, инфраструктурная разруха (в том числе и в поведенческой психологии населения) становится естественным и неизбежным спутником революционных преобразований.

В общем случае можно предполагать, что разрабатывая собственную стратегию на определенный срок, хозяйствующие субъекты в нормальном экономическом цикле располагают информацией об общественных целях, формах и методах регулирования производственных и обменных процессов. Однако цена ресурсов, если она устанавливается государством, не отражает их реальную общественную стоимость (хотя бы в силу медлительности реакции централизованной власти на неизбежные кратковременные колебания спроса). В соответствии с классической политэкономией и здравым смыслом любое искажение даже одного ценового параметра меняет сумму стоимостей, пропорции спроса и в конечном счете общественные затраты на производство и реализацию всего набора товаров и услуг. Поэтому любое изменение цены, не являющееся компромиссом конкретного продавца и конкретного покупателя, искажает общественные пропорции. Мгновенным и неизбежным следствием этого является потеря хозяйствующими субъектами информационных ориентиров, что, естественно, отражается на их способности строить внятную и последовательную экономическую политику. В долгосрочном же плане вырабатывается искаженное понимание естественной сущности экономических процессов.

Напротив, эволюционное изменение ценовых пропорций происходит непрерывно, не отражаясь катастрофически на общественных затратах, что, естественно при соответствующем профессиональном уровне менеджеров, позволяет хозяйствующему субъекту разрабатывать и осуществлять долгосрочную экономическую политику. Еще раз отметим: речь идет именно о политике или стратегии, которую можно проводить в рамках действующих «правил игры», т. е. такого организующего набора законодательных и нормативных актов, которые однозначно определяют права и ответственность (в том числе гражданскую) сторон. Одновременно для решения текущих задач необходимо соизмерять и приспособлять выбор тактических средств, которые не вступают в противоречие с действующими правилами.

Программы территориального развития в конкурентной среде как поиск компромисса

Переход к рыночному распределению ресурсов не сопровождался в нашей стране целенаправленным формированием институций, которые

могли бы компенсировать негативный эффект внезапно разорванных административных связей, формально исполнявших функции экономической кооперации в системе централизованного планирования. Отчасти поэтому в стране до сих пор сохранилась подспудная тяга к экономической монополизации, и, к сожалению, попытки найти адекватные решения возникающих проблем с помощью многочисленных федеральных и территориальных программ пока не внесли существенных перемен в общую ситуацию. Это объясняется, по-моему, недостаточной информационной прозрачностью картины будущего обустройства гражданского общества, его концептуальной неопределенностью.

Программы территориального развития, создаваемые как инструмент согласования интересов хозяйствующих субъектов и социальных ожиданий населения, могли бы явиться почвой для институциональных преобразований, необходимых для рационального функционирования рынка. Естественно, что такие документы должны создаваться совместно представителями разных социальных групп, хозяйствующих субъектов и местной власти, причем процедуры согласования и исполнения решений, механизмы отбора приоритетов и реального управления распределением территориальных ресурсов способны привести к формированию на местном уровне столь необходимых для модернизации институтов.

Позитивный вклад в процесс разработки подобных документов способны внести службы планирования хозяйствующих субъектов и организации, специализирующиеся на предоставлении консалтинговых услуг. В этой связи хотелось бы отметить, что неправомерно отождествлять принципы и цели государственного⁷ и внутрифирменного планирования. Они различны и в каких-то моментах противоречивы.

Государственное планирование должно согласовать и соединить разные мотивации поведения множества хозяйствующих и социальных субъектов, поэтому ориентируется, как уже отмечалось, в первую очередь на решение социальных задач, а также на производство и предложение общественных благ или, иначе, на формирование и организацию исполнения общественного заказа. Поэтому оно должно принципиально отказаться от неисполнимых, а в некоторых ситуациях и рискованных обязательств и целенаправленно сосредоточиться на формировании национальных целей и выработке механизмов, которые будут способствовать их достижению.

⁷ Здесь и далее под государственным планированием понимается любое планирование, учитывающее элементы социального и хозяйственного взаимодействия множества субъектов, расположенных на фиксированной территории, где действуют единые законодательно установленные правила поведения.

Внутрифирменное планирование, напротив, преследует собственные узко индивидуальные цели, но используя информационные ориентиры, сообщенные обществом и персонифицированные государством. Выбирая собственное место в общественном разделении труда при конкурентной среде, множество хозяйствующих субъектов самым эффективным образом организуют народнохозяйственный комплекс. Чем более открыто и широко действует механизм конкуренции, чем прозрачнее финансовые и товарные потоки, тем успешнее экономическая система.

«Кроме распределения продуктов с помощью рыночной конкуренции мы не знаем никакого иного способа информировать индивидов о том, куда каждый из них должен направить свои усилия, чтобы его вклад в создание совокупного продукта оказался максимальным»⁸. И далее: «Конкуренция представляет собой процедуру открытия, узнавания нового — процедуру, присущую эволюции во всех ее формах, заставляющую человека помимо собственной воли вписываться в новые ситуации. И именно за счет возрастающей конкуренции, а не за счет солидарности повышается постепенно наша эффективность»⁹.

Опыт стран, которые принято называть развитыми, наглядно демонстрирует, что конкуренция (в том числе и политическая) более эффективна в решении современных проблем. Причем, предоставляя экономическим агентам большие возможности в достижении эгоистических целей, государство высвобождает общественные ресурсы для решения социальных задач. Конкуренция обеспечивает лучшие условия для общественного развития, поскольку создает среду, где стратегические цели формулируются рациональнее, а тактические решения принимаются в борьбе с альтернативными точками зрения.

Хотелось бы подчеркнуть: для рационально и последовательно развивающегося производства не столь важно, кому принадлежат факторы производства. Главное, чтобы управлял ими эффективный собственник, т. е. менеджер, в соответствии с действующим законодательством наделенный необходимыми и достаточными правами и несущий реальную ответственность, профессионально подготовленный и способный инициативно осуществлять управленческие функции. В любой трансформации основным качеством рационального управления представляется процедура подготовки и принятия решений и неизбежность ответственности за их последствия, т. е. открытый режим, соединяющий коллективную подготовку и персональную ответственность. Как пишет Хаек, эффективность управле-

⁸ Хаек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Новости, 1992. С. 16.

⁹ Там же. С. 38.

ния 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»¹⁰.

Нелепо соотносить с успехом исключительно коммерческие характеристики. Преувеличенный пиетет перед стоимостными или объемными показателями в определенной мере — рудимент прошлого века, когда казалось, что точность и масштабность цифр отражают нечто вещное и истинное «на все времена»¹¹. Достаточно непросто подобрать систему статистически непротиворечивых показателей, отражающую исследуемую социально-экономическую ситуацию, всегда предпочтительнее их динамика. Но и в этом случае пишет известный финансист Джордж Сорос: «Ценности, которыми люди мотивируют свои поступки, не могут быть легко переведены в объективные термины; и именно потому, что сложно понять ценности, которые руководят людьми, мы превратили прибыль и материальное богатство, которое легко измерить с помощью денег, в своего рода сверхценность. Это, безусловно, преувеличение. То, что в мире несовершенного понимания существует некое преувеличение или предпочтение, включаемое в каждую ценность, — безусловный факт. В нашей цивилизации ценность прибыли преувеличена, так же как и ценность объективности, ...мы можем утверждать, что рыночная цена предоставляет критерий эффективности, но не критерий истинности. Будущие рыночные цены определяют, насколько успешно действуют различные участники, но не определяют, истинно ли их понимание. Только если бы рыночные цены стремились к равновесию, эти два критерия слились бы воедино: рыночная цена в этом случае стала бы „верной“ ценой»¹².

Итак, конфликт интересов — не противостояние, а нормальное преследование собственных целей. Хозяйствующий субъект, собственно, не оспаривает права государства на изъятие части вновь созданной стоимости в виде налогов или иных обязательных платежей, чаще его волнуют величина и процедура изъятия. Интерес к росту личных и корпоративных доходов вытекает из естественного стремления хозяйствующего субъекта к росту прибыли как источнику расширения экономического потенциала.

Кроме того, даже в случаях, когда государство по какой-либо причине принимает на себя предпринимательские риски, оно не рассматривает себя в качестве экономического субъекта, перераспределяя совокупный риск

¹⁰ Хаек Ф. А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. С. 129.

¹¹ Как говорил великий В. Маяковский: «Я наших планов люблю громадьей».

¹² Сорос Дж. Алхимия финансов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 363.

среди всех плательщиков налогов. С другой стороны, на нем (государстве) висит пакет социальных обязательств, который оно желало бы разделить с хозяйствующими субъектами. Однако, во-первых, отсутствует эффективный механизм такого передела ответственности, во-вторых, не доказаны достаточные причины его необходимости. Проще через привычные процедуры изъять, а затем аккумулировать в казне необходимые ресурсы для последующего распределения. Итак, в данном случае разногласия скорее тактические, их разрешение — в поиске компромисса, поэтому предварительно созданные и апробированные механизмы временного согласования интересов существенно упростят задачу.

Хозяйствующие субъекты оценивают собственный потенциал и формируют цели и стратегию своего развития, опираясь на государственные прогнозы и оценку тенденций рынка, технологические прогнозы и тенденции мирового рынка и т. д., а тактические решения принимаются и корректируются, ориентируясь фактическую ситуацию и в соответствии с конкретными условиями. Каждое социальное или хозяйственное решение, прямо или косвенно влияющее на территориальное развитие, — отдельное звено системного процесса. Вырванное из общего контекста, оно разрушает целостность, уменьшает целевое единство деталей. Равно любые частные, даже самые привлекательные решения, нарушающие принятую концепцию развития, снижают эффективность функционирования территориальной системы.

Естественно, что территория (как объединяющий фактор) формирует основные правила поведения хозяйствующих субъектов, действующих в ее административных границах. Любому хозяйственному и/или социальному решению предшествует подготовка и оценка последствий. Этот процесс неосуществим вне внятных и заранее известных правил. Как отмечалось, при оценке последствий хозяйственных и, тем более, социальных решений не следует чрезмерно выпячивать экономические параметры: каждый из них отражает ограниченную область анализа. Непрерывный мониторинг и анализ динамики фиксируемых показателей позволяют вовремя обратить внимание на изменение тенденции, вовремя обнаружить симптом. Региональные системы — сравнительно открытые социально-экономические системы, что упрощает применение программно-целевых методов.

«Во всем мире территориальное развитие органически не может осуществляться в форме стихийного саморазвития, самонастройки на устойчивость. В относительно больших и полифункциональных региональных системах слишком очевиден конфликт интересов (например, хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды), а в малых — слишком велики открытость и зависимость от внешних деструктивных воздейст-

вий. Рассчитывать на самоудержание этих систем в состоянии сбалансированного, устойчивого и социально ориентированного развития не приходится, и вся история цивилизаций — это и в какой-то степени история осознания значимости внутрирегиональных пропорций и выработки соответствующих регуляторов: от не писаных норм обычного права, устанавливающих правила охоты и рыболовства, до современного экологического, земельного, градостроительного и иного законодательства и реализующих его институтов»¹³.

Задачи государственного и регионального регулирования территориального развития

Государственное регулирование предполагает:

- разработку и перманентную корректировку общенациональных законодательных и нормативных актов, определяющих компетенцию федеральных и региональных органов власти при регулировании хозяйственной деятельности, включая права и ответственность федеральных и региональных властей за действия, гарантирующие единство правового и экономического пространства;
- определение минимального уровня общенациональных социальных стандартов и законодательно-нормативное их регулирование;
- создание и периодическую корректировку общенациональной системы территориального мониторинга социальных стандартов, а также привлечение к ответственности за их несоблюдение;
- формирование и обеспечение эффективного функционирования судебной системы, гарантирующей неотвратимость наказания за нарушение социального и хозяйственного законодательства, с одной стороны, и обеспечивающей объектам управления защиту имущественных и неимущественных прав, с другой;
- поддержку регионов-реципиентов;
- разработку и реализацию федеральных целевых программ поддержки депрессивных территорий;
- предоставление временных налоговых и иных финансовых льгот отдельным регионам;

¹³ *Лексин В. Н., Швецов В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ»/URSS, 2009. С. 25.

- финансовые гарантии отдельным регионам на получение отечественных и зарубежных кредитов;
- методическую и организационную помощь отдельным регионам в разработке процедуры размещения на отечественных и зарубежных рынках территориальных облигационных займов, а также финансовые гарантии их погашения.

Региональное регулирование осуществляет:

- разработку и корректировку региональных законодательных и нормативных актов, гарантирующих единство правового и экономического пространства и осуществление хозяйственной деятельности в соответствии с национальным законодательством; это включает также разграничение компетенции и, следовательно, ответственности между органами местного самоуправления и органами субъекта РФ;
- определение и периодическую корректировку минимального уровня территориальных социальных стандартов, а также разработку механизма контроля и ответственности за их надлежащее исполнение;
- разработку мер, обеспечивающих выравнивание стартовых возможностей соблюдения территориальных социальных стандартов отдельных районов через перераспределение доходов регионального бюджета, предоставление целевых кредитов, финансовых гарантий или иных форм временных льгот;
- разработку и реализацию территориальных целевых программ поддержки депрессивных территорий;
- предоставление временных налоговых и иных льгот отдельным территориям;
- разработку и осуществление долгосрочной социально-экономической политики, обеспечивающей необходимые и достаточные условия соблюдения социальных стандартов;
- методическую, организационную и финансовую помощь районам в разработке целевых программ повышения уровня жизни, развития социальной и инженерной инфраструктуры, а также в развитии современных форм поддержки хозяйствующих субъектов (например, при создании обществ взаимного кредита, технопарков, местных фондов поддержки предпринимательства и т. п.);
- методическую, организационную и финансовую помощь в разработке проектов эмиссий целевых муниципальных облигационных займов и их размещении на отечественных рынках.

У населения территории, временно делегировавшего свои конституционные полномочия местной власти, и функционирующих в ее границах хозяйствующих субъектов достаточно точек взаимодействия и разногласий. Совместное согласование хозяйственных и социальных задач позволяет эффективнее распорядиться располагаемыми ресурсами: сотрудничество всегда выгоднее противостояния. Практика опробовала множество форм такого сотрудничества. Один из самых продуктивных и проверенных — разработка долгосрочных программ территориального развития.

Некоторые принципы технологии программ территориального развития

Обязательное условие продуктивности подобных документов — не декларируемое, а реальное правовое и экономическое равноправие всех экономических агентов, участвующих в процессе. Особое место в программных разработках занимает объективный и взыскательный анализ текущего состояния. Как при медицинской диспансеризации, практичнее и добросовестней¹⁴ не пропустить симптомы болезни, чем в очередной раз подчеркнуть очевидные достижения. Кроме того, методология и профессиональный уровень аналитиков должны позволить заметить возникшие и продолжающиеся тенденции и оценить их вероятное влияние на дальнейшее развитие ситуации, а также наметить направления необходимых институциональных преобразований. Наконец, только анализ способен сформулировать и обосновать принципы согласования интересов территории и функционирующего бизнеса, поскольку в данном понимании интересы — не благие желания, а взвешенная и трезвая оценка возможностей.

Региональная политика каждого государства ориентирована прежде всего на предотвращение или сглаживание территориальных диспропорций, однако она, как правило, означает и неизбежное вмешательство в любые действия, направленные на развитие территории. В этой связи крайне необходимо соблюдение хрупкой пропорции между централизацией и децентрализацией принятия решений, т. е. действовать в области, где придется учитывать обычно тонкие и чувствительные нюансы автономности и естественных различий.

Именно по этой причине применительно к конкретной территории правомернее говорить о единой стратегии социально-экономического

¹⁴ Разумеется, с профессиональных позиций.

развития, которая в первую очередь оперирует качественными параметрами и мыслит институциональными категориями. Такой подход по определению предполагает многоступенчатую процедуру разработки, обсуждения, восприятия и уровня использования документов, рассматриваемых в качестве признанной влиятельными социальными группами стратегии развития.

Основной принцип любой эффективной экономики — непрерывный мониторинг, ответственная аналитика и своевременная коррекция курса. Современная экономика маневренна, любое запаздывание принятия решения ускоряет и обостряет кризисные явления¹⁵. В недетерминированном мире социально-экономические решения, как уже отмечалось, не поддаются жестким оценкам, потому-то для будущего важнее накопление знаний. В этой связи практичнее всегда разрабатывать несколько сценариев развития, учитывающих вероятность доминирующего влияния тех или иных факторов в разные периоды времени. Следует предусмотреть непрерывную корректировку таких документов, поскольку социальная и экономическая ситуация меняются не от даты к дате, а непрерывно, следовательно, адекватно должна меняться и оценка последствий предусмотренных мероприятий.

По нашему мнению, базовая программа социально-экономического развития территории должна охватывать период в 15–20 лет, описывать исключительно стратегию развития, опираясь на общенациональные прогнозы макроэкономического и научно-технического развития, а также на тенденции структурной и институциональной модернизации народнохозяйственного комплекса. Территория должна решить: как будет вписываться в общенациональную схему имеющийся у нее производственный и интеллектуальный потенциал. Однако не следует требовать от долгосрочной программы конкретных, тем более стоимостных параметров. Исключения могут составить демографический прогноз и перспективный энергетического баланс, поскольку первый характеризует вероятные параметры половозрастной структуры населения и, следовательно, в значительной мере определяет ситуацию на рынке труда, а второй — основную оценку производственного потенциала. Реальное содержание программы — выбор социальных приоритетов и сценарии развития производственного потенциала. Одно из центральных мест программы — оценка региона как субъекта РФ: будет ли он нуждаться в трансфертах или получаемых местным бюджетом средств будет достаточно, а также, при каких условиях (системе налогообложения и тарифов на продукцию

¹⁵ Это подтверждает и нынешний финансовый кризис.

и услуги естественных монополий) ситуация может измениться. Сценарии определяют:

- поощрение тех или иных форм собственности, ориентацию на самодостаточность территории и/или ее товарную специализацию;
- приоритеты и стратегию экономической политики, т. е. ответ на вопрос: будут поддерживаться те или иные проекты и производства;
- предпочтительную ориентацию на формы энергообеспечения;
- строительство тех или иных субъектов социальной и инженерной инфраструктуры;
- развитие тех или иных агропромышленных технологий и форм организации производства и т. д.

В прорабатываемых сценариях целесообразно рассчитать основные макроэкономические параметры при разных вариантах налогообложения и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Предпочтительнее оперировать качественными и относительными оценками, достоверность стоимостных параметров на ближайшее и, тем более, на сравнительно отдаленное время, как отмечалось, по крайней мере спорна. Соответственно, перспективность и, тем более, целесообразность их использования сомнительны¹⁶.

Долгосрочные стратегические программы должны дополняться краткосрочными операционными документами на период от 3 до 5 лет. Последние должны ориентироваться на обнародованную стратегию развития территории, но учитывать сложившиеся к данному периоду социально-экономические реалии. Период проработки и, соответственно, применяемая методология диктуются конкретными обстоятельствами, прежде всего учитывающими фазу воспроизводственного цикла. Разработчики могут оперировать более детальными проработками, учитывать в расчетах обнаруженные тенденции, как бы пролонгируя их на предстоящий период, и предполагаемые перемены. В общем случае можно допустить, что струк-

¹⁶ Е. Балацкий пишет об опубликованной Концепции развития страны до 2020 г.: «Нарисованная в „Концепции“ картина регионального ВРП неявно предполагает воспроизведение традиционной региональной структуры инвестиционных потоков. Капиталы пойдут в более развитые регионы, а слаборазвитые территории будут по-прежнему недополучать финансовые ресурсы». См.: *Балацкий Е.* Грядущее нарастание неравномерности инвестирования российских регионов // *Капитал страны.* 7 апреля 2008. <http://kapital-rus.ru/expert/element.php?ID=4412&lang=ru>

Это справедливо в принципе, однако, приводя собственные расчеты и доказывая, по сути, прямую трансплантацию ситуации с воспроизводством, ситуацию, которая обусловлена непроанализированным всерьез прошлым, забывает сказать о неминуемых заблуждениях, неизбежно провоцируемых оперированием стоимостными параметрами.

тура таких программ приближается к бюджетной. В них меньше внимания может уделяться текущим проблемам жизнеобеспечения, но строже и подробнее оцениваются последствия решений прошлого и текущего хозяйственных периодов.

Территориальное развитие индивидуально, программы развития не могут тиражировать стандартные истины по единой методологии. В каком-то смысле его правомерно сравнить с долгосрочным планированием успешных межтерриториальных компаний с той лишь разницей, что артикулируются принципиально иные цели и действуют иные процедуры принятия решений.