



К. П. Глущенко

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ

Региональные программы — инструмент государственного управления экономическим развитием, используемый как в плановой, так и в рыночной экономике. Однако переход от плановой экономики к рыночной принципиально меняет проблематику разработки и реализации региональных программ.

Здесь имеется в виду не исследовательский инструментарий — как раз он достаточно инвариантен; более того, на этом уровне западная мысль многое почерпнула от отечественной, особенно в предвоенные годы (в частности, Программа развития долины Теннесси в существенной мере опиралась на опыт разработок по Урало-Кузнецкому проекту), а с конца 50-х годов имел место и обратный поток идей (назовем хотя бы направление, связанное с деревьями целей). Речь идет об изменении системы теоретических и методологических посылок, «способа мышления», лежащих в основе рассматриваемой области знания и практической деятельности, т. е. ее парадигмы. Это изменение является составной частью пересмотра парадигмы всей отечественной экономической науки и практики управления, вызванного — в отличие от классических случаев — не внутренними процессами развития самой науки, а коренным изменением объекта исследований. Происходит не столько создание новой парадигмы,

сколько замена на уже существующую за рубежом, адекватную иной экономической реальности.

В настоящей статье предпринята попытка сопоставить подходы к региональному программированию в тотально планируемой и рыночной экономике (и в том, и в другом случае — развитой). Мы ограничиваемся только программами, связанными с производственным развитием территорий. Тому есть два основания. Во-первых, это практически единственный тип региональных программ (из разрабатывавшихся в нашей стране), на котором оттачивался отечественный теоретический аппарат. Во-вторых, это программы, подготовка к реализации которых осуществляется и в настоящее время (примером чего служит разрабатываемая Федеральная программа освоения Нижнего Приангарья [1, 2]).

Чтобы заранее отвести упреки в схематизме и категоричности, заметим, что мы не ставили задачу провести сравнительный анализ во всей полноте. Нас интересуют лишь принципиальные, *сущностные* черты, свойственные региональным программам в плановой и рыночной экономике, поэтому мы сознательно абстрагируемся от многих деталей и рассматриваем идеализированные схемы. Оговорки же относительно тех или иных упрощений были бы слишком многочисленны, чрезмерно загромождив изложение.

Региональные программы в плановой экономике

Наличие в плановой экономике одного собственника средств производства — государства — делает народное хозяйство «единой фабрикой», а управление производством на ней — одной из главных функций государства. Если исходить из того, что развитие производства осуществляется в конечном счете в интересах роста благосостояния страны, то данная функция является лишь средством, обеспечивающим выполнение государством основной социальной функции — повышение уровня жизни населения. Но такая опосредованная связь приводит к тому, что на деле превалирует производственный аспект деятельности государства, более того, нередко ее социальный

аспект оказывается в подчиненном положении, а производственное развитие превращается в самоцель.

Роль государства как управляющего «единой фабрикой» обуславливает характер региональной политики: она диктуется интересами организации производства на этой «фабрике». Можно даже сказать, что это не столько региональная политика, сколько учет пространственного аспекта организации производства (имеющего не большее значение, чем, например, территориальная рассредоточенность цехов завода). Другими словами, она сводится к «размещению производительных сил». Вопросов же благосостояния населения региональная политика не касается, так как единство работодателя (а значит, единая политика заработной платы в масштабах страны) ведет к нивелированию межрегиональной дифференциации доходов населения, а проблема занятости в плановой экономике (напомним, развитой) практически отсутствует. Это и позволяет рассматривать страну под социально-экономическим углом зрения «точно», как единый монолит, а не как совокупность регионов.

В свою очередь, такой характер региональной политики предопределяет цели региональных программ как одного из инструментов ее реализации: они (за немногими исключениями) носят производственно-технологический характер, т. е. состоят в решении проблем развития производства на пресловутой «единой фабрике», в расшивке ее узких мест. Обычно это заключается в расширении источников поступления ресурсов (сырьевых, энергетических и т. п.) в народнохозяйственный комплекс путем освоения новой территории — иначе говоря, в создании еще одного сырьевого цеха «единой фабрики». Конечные результаты и формулируются в терминах объемов выпуска ресурсов: цель программы считается выполненной при достижении намеченных объемов. Естественно, определяющими при этом являются интересы «фабрики» в целом — «стране нужна нефть (лес, электроэнергия,...)», что в лучшем случае ведет к примату народнохозяйственных интересов над региональными, в худшем же (и типичном) последние вообще не принимаются во внимание.

Население региона — существующее и/или будущее — рассматривается как один из видов ресурсов, необ-

ходимых для реализации программы («трудовые ресурсы») [3, с. 197]; соответственно ее социальные цели имеют сугубо подчиненное значение, служа средством достижения главной, производственной, цели [4, с. 40—41]. В результате реализации программа, если и оказывает положительное влияние на социальное развитие региона, то оно, скорее, является «побочным эффектом» решения производственных задач (например, создание транспортной сети). Подъем уровня благосостояния в регионе, исходя из сказанного выше о региональной политике, вообще не входит в задачи программы. Повышенные заработки — это опять же «побочный эффект»: их назначение исключительно в том, чтобы привлечь в регион «трудовые ресурсы» для выполнения программы (и обычно после ее завершения различные надбавки к заработной плате начинают сниматься). В целом уровень жизни привлеченного в районы хозяйственного освоения населения — вследствие примата производственных задач программы над социальными — оказывается ниже, чем в обжитых районах (достаточно упомянуть хотя бы жилищные условия). Коренному же населению реализация, например, крупномасштабных сибирских программ не принесла ничего, кроме разрушения традиционной среды обитания.

Структурно плановая экономика представляет собой полностью иерархизированную систему. Через цепочку иерархических связей государство может проводить свою волю путем непосредственных административных воздействий на любое звено народного хозяйства. Главным фактором, обеспечивающим единство системы, являются вертикальные связи, тогда как горизонтальные носят второстепенный характер и в значительной мере устанавливаются (или, по крайней мере, могут устанавливаться) под воздействием вышестоящих органов управления. В такой системе программы служат средством разрешения противоречия между относительной стабильностью отраслевой и территориально-административной иерархий и динамичностью проблем, возникающих в процессе развития, которые «не признают» отраслевых и территориальных границ [5; 6; 7, с. 43—58].

Отличие региональных программ от общенациональных заключается лишь в том, что основная часть деятель-

ности по решению проблемы локализуется на некоторой ограниченной территории, но сама она по своей сути — проблема не региона, а народного хозяйства («единой фабрики») [8, с. 10]. Поэтому такая проблема требует для своего решения согласованных усилий различных (в том числе и по уровням иерархии) подсистем народного хозяйства, что не может быть обеспечено ни каким-либо отраслевым, ни территориальным органом управления (даже если последний охватывает ареал действия программы).

Устранение указанного противоречия состоит в формировании системы, предназначенной для решения проблемы, посредством вычленения в народнохозяйственной иерархии необходимых для этого подсистем и элементов и установления волевым путем горизонтальных связей, обеспечивающих их взаимодействие в процессе решения проблемы. Единство данной системе придает «замыкание» в новую иерархию (при сохранении существующей) — создание органа управления программой с подчинением ему выделенных подсистем и элементов в вопросах, связанных с решением данной проблемы. Однако это не обязательно: управлять программой может — что и было типичным для практики — высший плановый орган, изначально обладающий необходимыми полномочиями (в теоретических работах программы по данному признаку относят соответственно к классу «управленческих» либо «плановых» — см., например, работу [7, с. 34—35]).

Разработка программы заключается в том, чтобы определить комплекс мероприятий, обеспечивающих решение проблемы, и, исходя из взаимосвязей мероприятий и ресурсных возможностей, сроки их выполнения. При этом мероприятия привязываются к конкретным исполнителям, т. е. проектирование процесса решения проблемы осуществляется одновременно и во взаимосвязи с синтезом целереализующей системы¹.

Главное содержание программы, обусловленное характером ее цели, состоит в создании некоторой произ-

¹ Отметим, что целереализующей мы называем систему, выполняющую указанный комплекс мероприятий; существует и иное понимание, когда целереализующей называют систему, созданную в результате осуществления этого комплекса мероприятий (см., например, работу [9, с. 214]).

водственной системы, функционирование которой обеспечивает требуемый выпуск «целевых» ресурсов. Поэтому соответствующие мероприятия характеризуются как основные. Мероприятия, результаты которых хотя непосредственно и не вносят вклад в достижение цели, но необходимы для реализации основных или способствуют более эффективному их выполнению (например, развитие инфраструктуры, формирование промышленной базы строительства), относятся к обеспечивающим [9, с. 113]. В их число, в частности, попадают и все мероприятия социального характера, направленные на привлечение рабочей силы, создание определенных условий жизни и т. п.

Поскольку мероприятия программы связаны между собой явными причинно-следственными связями, ее адекватной моделью служит сетевой график с детерминированной структурой (например, с дугами-мероприятиями) [3, с. 139-144]. Такая модель, по сути, представляет собой однозначное описание технологии достижения цели программы (решения проблемы). Вариантность состава мероприятий, их характеристик (к примеру, технико-экономических показателей производственных объектов, создание которых составляет содержание отдельных мероприятий), сроков выполнения и т. п. имеет место лишь на стадии разработки программы, после ее утверждения они становятся однозначно заданными. Таким образом, основная доля управленческих решений падает на стадию разработки, после завершения которой программа определена «от начала до конца».

Поэтому на стадии реализации необходима лишь обеспечить выполнение зафиксированных в программе (как в плане документа) решений. Именно наличие заранее разработанной целостной технологии достижения цели в сочетании с полной управляемостью всего народного хозяйства и позволяет обойтись без специального органа управления программой: достаточно включить задания по выполнению программных мероприятий в планы соответствующих подсистем и элементов целереализующей системы — строгое следование указанной технологии гарантирует, что цель будет достигнута.

Тем не менее ход реализации программы может отличаться от предусмотренного. Это — следствие неопределенности (при разработке программы), но она имеет

в основном стохастический характер, т. е. связана со случайными сбоями в процессе осуществления программы, влияющими на сроки выполнения тех или иных мероприятий. Зависимость же результатов программы от мероприятий является детерминированной (если считать, что программа разработана «правильно», т. е. сбалансирована, причем в динамике, а участники программы неукоснительно следуют управленческим воздействиям). Управление реализацией программы при этом, по существу, сводится к минимизации отклонений фактического хода ее выполнения от плановых решений, в совокупности определяющих технологию достижения цели.

Региональные программы в рыночной экономике

В рыночной экономике государство избавлено от забот по управлению производством. Даже по отношению к государственному сектору оно выступает в роли владельца, а не управляющего, определяя, как правило, только общие направления его функционирования. Управление же производством делегировано хозяйственным единицам, и поэтому государственный сектор не является единым комплексом («фабрикой»), а атомизирован и представляет собой конгломерат производителей, действующих на тех же принципах, что и частные предприниматели. Функции координации производственной деятельности хозяйственных единиц государство оставило за рынком. По этой причине социальный аспект в деятельности государства имеет больший удельный вес, чем в условиях плановой экономики. К тому же, поскольку рост (или хотя бы поддержание) уровня благосостояния населения является предпосылкой социальной стабильности, государство не только имеет возможность, но и вынуждено уделять большее внимание социальной стороне своей деятельности (речь идет, естественно, о демократических государствах). Плановая же экономика, о чем свидетельствует исторический опыт, неизбежно связана с тоталитарностью государства, у которого для сохранения социальной стабильности имеются совершенно иные средства (нередко безнравственные, но более эффективные).

Осуществляя регулирование экономики в условиях рынка, государство исходит опять же не из производственно-технологических, а из социальных интересов (государственное регулирование и возникло как средство смягчения конфликта между экономической эффективностью и социальной справедливостью в пользу последней). Причем на поверхности некоторые меры могут выглядеть и как антисоциальные: например, стимулирование деловой и инвестиционной активности с помощью ассигнований из государственного бюджета, приводящие к необходимости сокращения финансируемых из бюджета собственно социальных программ. Однако цель таких мер — не «защита интересов монополистического капитала»¹ (хотя в частных случаях это может иметь место), а главным образом рост благосостояния, оцениваемый в первую очередь уровнями занятости и душевых доходов, которые возрастают вследствие оживления экономической деятельности.

В еще большей степени это проявляется в региональной политике. Если на национальном уровне в деятельности государства в одном ряду с социальными стоят такие аспекты, как политический, геополитический, обеспечение безопасности (внешней и внутренней) и др., то в региональной политике социальный аспект доминирует. Ее объектами являются межрегиональные неравенства в уровне и условиях жизни, занятости, а также обуславливающие их различия в темпах экономического развития, условиях предпринимательства и т.п. Цели же состоят в том, чтобы свести эти неравенства к минимуму путем ускоренного развития «отстающих» регионов [11, с. 146—147]².

¹ Так, представитель «монополистического капитала» — президент Ассоциации промышленников Канады — назвал финансирование из госбюджета развития депрессивных регионов «грабежом Петра для помощи Павлу» [10, с. 6].

² Примечательно определение сути региональной политики в странах с рыночной экономикой «от противного» в работе [12, с. 12], характеризующее ее «не как стремление к обеспечению оптимального размещения производительных сил, а всего-навсего как попытку устранить или смягчить наиболее острые проявления региональных проблем». Иначе говоря, региональная политика ориентируется «всего-навсего» на интересы регионов, в первую очередь социальные, а не на безразличные к ним (в лучшем случае) нужды «единой фабрики».

Такая направленность региональной политики обуславливает обратную соподчиненность целей региональных программ (в сравнении с программами в плановой экономике): главная цель имеет, как правило, социальный характер, тогда как производственное развитие региона является предпосылкой и средством ее достижения.

В условиях плановой экономики, как уже отмечалось, уровень материального благосостояния (и, тем более, занятости) населения довольно однороден и слабо зависит от степени экономической развитости региона, его специализации и т. п. Поэтому и нет необходимости в решении социальных задач региона посредством его производственного развития. Вследствие этого почти все реализовывавшиеся в нашей стране региональные программы состояли в хозяйственном освоении территорий (пожалуй, единственное исключение — программа развития Нечерноземья), преобладающее внимание уделялось данному виду программ и в научных работах (см., например, [3, 8] и др.).

В рыночной экономике материальное положение населения непосредственно зависит от характера хозяйственной деятельности в регионе (что проявилось и в России при переходе на рыночный путь развития, вызвав значительную территориальную дифференциацию по уровню занятости и душевых доходов), причем причины возникновения региональных проблем многообразны. Это порождает и многообразие видов региональных программ.

Укрупненно можно выделить три вида программ, значительно различающихся по содержанию [12, с. 15]. *Первый* — программы развития регионов, перманентно отстающих по уровню главных социально-экономических индикаторов (занятости и душевым доходам) от среднего по стране. Средством решения социальных проблем таких территорий является индустриализация (в том числе на основе освоения природных ресурсов региона; отметим, что недоиспользование природных ресурсов иногда относят к числу признаков слабого развития региона [12, с. 133; 13, с. 18]) и/или модернизация сельского хозяйства. Классическим примером здесь служит Программа

развития долины реки Теннесси в США [2, с. 298-327]. *Второй* вид региональных программ — программы развития депрессивных регионов, т. е. промышленно (изредка сельскохозяйственно) развитых, но пришедших в упадок, например, вследствие устаревания отраслевой структуры. Средством решения данной проблемы является «переспециализация» региона и диверсификация производства в нем. И, наконец, *третий* вид — программы хозяйственного освоения новых территорий. Краткий обзор ряда конкретных программ всех трех видов дан в работе [14].

Если для программ первых двух видов социальный характер их целей и роль производственного развития (в том числе хозяйственного освоения территории) в первую очередь как источника рабочих мест для достижения этих целей очевидны, то программы третьего вида стоят несколько особняком, поскольку речь идет о слабозаселенных или вовсе незаселенных территориях.

Социальный характер целей таких программ определяется тем, что они также направлены на повышение благосостояния населения, но уже в общенациональном масштабе: за счет создания новых рабочих мест на осваиваемых территориях, уменьшения зависимости от конъюнктуры мирового рынка (при освоении импортозамещающих ресурсов), расширения экспорта.

Однако в ряде случаев переплетаться с социальными, а то и доминировать над ними могут и другие соображения, главным образом военно-политические (когда дело касается стратегических ресурсов, особенно нефти). Но и в таких случаях социальные цели не рассматриваются как средство достижения главной цели, напротив, производственное развитие должно «попутно» обеспечивать их реализацию.

Так, проработка программ освоения новых территорий сопровождается тщательным анализом их возможного влияния на занятость как в пределах осваиваемого региона, так и в масштабах всей страны. Что же касается коренного населения, то предусматриваются специальные меры, чтобы оно не только не пострадало от осуществления программы на его исторической территории, но и получило от этого достаточно весомые выгоды [15].

Рыночная экономика вследствие множественности собственников хозяйственных единиц «структурирована» несравнимо слабее плановой, и главным системообразующим фактором в ней являются горизонтальные связи между агентами рынка, самостоятельно устанавливаемые ими исходя исключительно из собственных интересов. Интегральные результаты хозяйственной деятельности складываются как итог множественных взаимодействий атомизированных экономических агентов, направляемых соображениями своей выгоды. Согласно принципу «laissez faire» государство должно предоставить всем им равные возможности, не вмешиваясь в текущую деятельность.

Но такое равенство входит в противоречие с объективно различающимися условиями ведения предпринимательства в разных регионах, что не позволяет решать региональные проблемы, полагаясь только на «невидимую руку» рыночной самоорганизации (более того, может вызвать углубление существующих и возникновение новых проблем). Другими словами, оно приводит к неприемлемым социальным издержкам, хотя и эффективно экономически — во всяком случае, в теории. Задача региональной программы состоит в разрешении данного противоречия, имеющего совершенно иную природу, чем то, на разрешение которого направлены программы в плановой экономике.

Соответственно устраняется оно иным способом: приданием «хаотичным» взаимодействиям некоторой совокупности хозяйственных единиц (которая и явится целереализующей системой) единой направленности, обеспечивающей решение проблемы, путем соответствующего изменения условий хозяйственной деятельности в регионе, т. е. государство специально организует косвенную координацию деятельности административно не зависящих от него хозяйственных единиц.

Иная причина обуславливает и необходимость централизованного решения рассматриваемых проблем. Они, как уже говорилось, имеют преимущественно региональный характер (хотя иногда могут выходить за рамки административно-территориальных образований), вопрос же «подвластности» составляющих целереализующей

системы тому или иному органу управления, столь важный в плановой экономике с точки зрения административной координации их деятельности, здесь вообще не возникает. Так что указанная причина состоит лишь в «непосильности» для региональных бюджетов затрат на изменение условий деятельности в регионе¹.

По сравнению со стройной (и заранее определенной) пирамидой в плановой экономике, в рыночных условиях целереализующая система региональной программы предстает довольно «аморфной» (как и сама рыночная среда в сравнении с «единой фабрикой»). Решение об участии в программе те или иные хозяйственные единицы принимают самостоятельно, а преобладающий тип связей в системе, в том числе и с органом управления программой, — горизонтальный, причем эти связи также устанавливаются ими самостоятельно (так что и здесь работает рыночная самоорганизация, только под целенаправленным внешним воздействием на нее). Это лишает возможности заблаговременно определить конкретный состав и структуру целереализующей системы, более того, новые, заранее не известные хозяйственные единицы будут подключаться на всем протяжении реализации программы.

Роль органа управления программой, являющегося проводником роли государства, в такой системе существенно иная, чем в условиях плановой экономики. Не обладая правами административного руководства хозяйственными единицами (за исключением, возможно, относящихся к государственному сектору), он должен привлекать их к деятельности в регионе и побуждать действо-

¹ «Глубина» централизованного вмешательства в развитие региона может быть самой различной: от выделения региональному органу управления ассигнований с указанием лишь общих принципов их использования до непосредственного ведения производственно-хозяйственной деятельности в регионе. Поэтому понятие «региональная программа» в рыночной экономике весьма расплывчато (тем более что нередко по идеологическим соображениям оно использовалось, чтобы избежать употребления слова «план»), тогда как для плановой — при всех дискуссиях по поводу дефиниций — было выработано довольно четкое и единое понимание. Не тшась дать строгое определение, отметим, что данное понятие применительно к рыночным условиям мы относим к аналогу программ в плановой экономике, т.е. к комплексу конкретных мероприятий (не совдимому, однако, к реализации проекта чисто технического характера, например строительству нефтепровода).

вать в направлении, необходимом для достижения цели программы, через экономические интересы. Причем относится это преимущественно к элементам целереализующей системы, дающим непосредственный вклад в достижение цели, т. е. к инвесторам. Вопросы же реализации частных капитальных вложений в функции этого органа на входят.

Речь идет о «программном строительном комплексе», формирование и развитие которого в плановой экономике (особенно в случае освоения новых территорий) составляет ключевую проблему реализации программы. В рыночных условиях привлечение (точнее, выбор) подрядчика — всецело компетенция инвестора, а выбор поставщика материальных ресурсов для строительства или создание предприятий для их производства — уже внутреннее дело подрядчика.

Иначе говоря, вопрос стоит так: были бы деньги, а подрядчики (и все остальное) найдутся; поэтому проблематика «строительного комплекса» (во всяком случае, в привычном нам понимании) не занимает сколь-либо заметного места как в практике, так и в теоретических работах, да и само это понятие просто отсутствует.

Среди мероприятий, выполнение которых в совокупности должно обеспечить достижение целей программы, выделяются осуществляемые государством и частнопредпринимательскими структурами. Главная задача первых — сделать регион привлекательным для инвесторов. Для этого используется широкий диапазон средств [2, с. 277—298; 11; 12]. Они включают: налоговые льготы, субсидирование капитальных вложений, отпуск электроэнергии из государственных энергосистем по низким тарифам, государственные заказы, льготные государственные кредиты или государственные гарантии при кредитовании частными банками и т. д.

Особо важное место занимает создание или развитие производственной инфраструктуры (транспортной, энергетической, водоснабжения, связи), осуществляемое практически полностью за счет государства. Кстати, именно строительство каскада ГЭС в рамках упоминавшейся Программы развития долины Теннесси послужило толчком для создания в регионе значительного числа предприятий, привлеченных дешевизной электроэнергии.

В районах хозяйственного освоения государство берет на себя также значительную долю затрат на создание социально-бытовой инфраструктуры, субсидируя ведущиеся частными компаниями градостроительство, или же непосредственно строит новые населенные пункты за счет бюджетных средств [12, 16]. Нельзя не упомянуть такое направление деятельности государства, как повышение качества рабочей силы посредством профессионального обучения и переобучения, шире — переориентацию труда [11, с. 154—155].

Характер целереализующей системы и рассмотренной группы мероприятий делает необходимым наличие органа управления программой, поскольку требующаяся степень детальности регулятивной и хозяйственной деятельности — в отличие от плановой экономики — не «встроены» в систему государственного управления. Хотя иногда функции такого органа берет на себя какое-либо существующее правительственное агентство, обычно образуется специальная администрация программы. Нередко она является хозяйствующим субъектом и создается в форме государственной корпорации (в частности, осуществляющей функции заказчика строящихся объектов государственного сектора и затем эксплуатирующей их), но в некоторых случаях такая корпорация и собственно администрация программы организационно разделяются.

Мероприятия, осуществляемые государством, и составляют содержание собственно программы. Как видно, это мероприятия, которые в программах плановой экономики относят к «обеспечивающим». «Основные» же мероприятия остаются за рамками программы. Решения о том, какие производственные объекты будут создаваться и в какие сроки — прерогатива частных инвесторов (причем заранее не известных)¹.

Понятно, что проектирование полного комплекса мероприятий, «ядром» которого является создание производственных объектов, теряет смысл, поскольку именно

¹ Оговоримся, что иногда такие объекты создаются за счет прямых государственных капитальных вложений — полностью или в сочетании с частными — и затем функционируют как предприятия государственного сектора (хотя в некоторых случаях заранее предусматривается их последующая приватизация), но в целом это не типично.

решения относительно входящих в это «ядро» мероприятий выпадают из компетенции администрации программы (и вышестоящих по отношению к ней органов управления). Поэтому связи между мероприятиями собственно программы и ее целью — опосредованные и неявные, что делает цель индикативной (т. е. администрация программы лишена возможности непосредственно управлять степенью ее достижения).

Разработка программы при этом заключается в конструировании не жесткой технологии достижения цели, а главным образом *механизма*, воздействие которого обеспечит движение в нужном направлении. Сама же программа как плановый документ определяет не столько взаимосвязанную последовательность действий (таковая касается в основном развития инфраструктуры), сколько *стратегию* решения региональной проблемы.

В связи с этим неопределенность в программе имеет принципиальный и более глубокий, чем в случае плановой экономики, характер. Во-первых, она обусловлена далеко не однозначной зависимостью степени достижения главной цели программы (особенно, когда она формулируется в терминах занятости и душевых доходов) от хода производственного развития территории. Во-вторых, нельзя гарантировать, что косвенные воздействия предусмотренного программой механизма приведут к ожидавшимся результатам. И, в-третьих, эффект этого механизма будет во многом зависеть от неконтролируемых факторов, интегрально отражающихся в изменениях рыночной конъюнктуры (например, спроса и цен на ресурсы, на освоение которых делается расчет в программе). Поэтому значительная часть конкретных управленческих решений переносится со стадии разработки программы на стадию ее реализации, чтобы обеспечить высокую степень адаптивности программы (что еще больше подчеркивает необходимость образования специальной администрации программы как органа, принимающего такие решения).

Управление реализацией программы осуществляется ситуационно, в зависимости от того, какой эффект дали мероприятия, выполненные на предыдущих этапах. Таким образом, управление состоит не в ликвидации отклонений от жесткого календарного графика (как в ус-

ловиях плановой экономики), а в контроле за тем, насколько создаваемый программой механизм обеспечивает достижение цели программы, и в постоянной «подстройке» (иногда даже принципиальной корректировке) этого механизма.

* * *

Переходное состояние российской экономики, переставшей быть плановой, но далеко еще не отвечающей представлениям о рыночной, существенно осложняет применение подходов к разработке и реализации программ, характерных для рыночной экономики. С одной стороны, в переходных условиях роль государство в деятельности по производственному развитию территории должна быть большей (охватывая частично и создание «целевых» объектов), но, с другой — бедственное состояние госбюджета побуждает переложить на негосударственных инвесторов даже заметную долю затрат на развитие инфраструктуры.

Но главное не в этом. В рыночной экономике программы «надстроены» над развитым и отшлифованным рыночным механизмом, в его рамках осуществляется и взаимодействие администрации программы (и/или государственной корпорации) с частнопредпринимательскими структурами. Характерно, что в зарубежных программах хозяйственного освоения новых территорий зачастую нет такой неременной (во всяком случае, по теоретическим воззрениям) для отечественных программ составляющей, как «экологический блок» — соответствующие вопросы решаются на основе национального законодательства, исполнение которого автоматически обеспечивает достижение природоохранных целей (они поэтому в программе даже не ставятся, считаясь очевидными). В нашей стране ничего подобного нет. Вследствие этого программа должна включать не только создание механизма привлечения инвесторов в регион, но и активное формирование рыночной среды в сфере своего действия, в том числе с помощью нормативных актов локального характера, заполняющих пробелы в национальном законодательстве.

Нельзя не упомянуть и проблемы социально-психологического плана. Отсутствие практики управления

региональным развитием в рыночных условиях при солидном багаже опыта руководства им в условиях плановой экономики (собственного или накопленного предшественниками) может побуждать «традиционалистов» среди связанных с программой официальных лиц к решению задач прежними методами — теперь уже совершенно не адекватными действительности. Тогда программа будет направлена не столько на создание предпосылок и условий ускоренного развития территории, сколько на управление самим процессом развития во всех деталях. Соответственно будут нацелены и специалисты-разработчики программы (хотя багаж прежних знаний может толкать их к этому и независимо от «внешнего давления»): на проектировки в духе «схем развития и размещения производительных сил», включая развитие строительных мощностей в регионе, формирование промышленной базы строительства, схемы поставок материалов и оборудования и т. д. Но даже в такой «квазирыночной» среде, которая существует ныне в России, поведение хозяйственных единиц (по крайней мере, большей их части) будет определяться их собственными интересами, а не замыслами разработчиков и руководителей программы относительно того, что, где и как негосударственные структуры должны построить. Так что в этом случае программа окажется мертворожденной (а предприятия, например, по производству строительных конструкций, созданные исходя из этих замыслов за счет государственных инвестиций, окажутся бесполезными).

Литература

1. **О Федеральной** программе освоения Нижнего Приангарья в Красноярском крае: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 г. № 49// Российская газета. — 1995, 2 февр.
2. **Территориально-производственные** комплексы: Нижнее Приангарье. — Новосибирск: Наука, 1992.
3. **Методологические** положения разработки крупных территориальных программ. — Новосибирск: Наука, 1986.

4. **Новиков Е. Д., Самохин Ю. М.** Комплексные народнохозяйственные программы. — М.: Наука, 1976.

5. **Лейбкинд А. Р., Рудник Б. А.** О структурном аспекте разработки комплексных народнохозяйственных программ// Известия АН СССР. Серия экономическая. — 1975. — № 3.

6. **Петраков Н. Я., Руднева Е. В.** О роли, месте и функциях комплексных программ в управлении социалистической экономикой// Экономика и математические методы. — 1978. — Т. XIV, вып. 4.

7. **Тамбовцев В. Л., Тихомиров А. А.** Организация управления комплексными программами. — М.: Изд-во МГУ, 1982.

8. **Региональное** программное планирование. Вопросы теории и практики. — Новосибирск: Наука, 1981.

9. **Проблемы** разработки и реализации комплексных программ. — М.: Наука, 1984.

10. **The Financial Post.** — 1970, 4 April.

11. **Ларина Н. И.** Задачи и методы региональной политики субъектов федерации в странах рыночной экономики// Регион: экономика и социология. — 1994. — № 4.

12. **Региональное** программирование в развитых капиталистических странах. — М.: Наука, 1974.

13. **Brewis T. N.** Regional Development in Canada: Experiences and Prospects. — Ottawa, 1971.

14. **Есикова Т., Малов В.** Депрессивные регионы: фрагменты зарубежного опыта// Русская Азия. — 1994. — № 28.

15. **Притс М., Робертсон М.** Целевые фонды Аляски и Канады// ЭКО. — 1992. — № 11.

16. **Карпов Л. Н.** Новые районы в экономике развитых капиталистических стран. — М.: Мысль, 1972.