

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАЗРАБОТКИ КРУПНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Ответственные редакторы
акад. *А. Г. Агснбегян*,
д-р экон. наук *Р. И. Шнипер*



НОВОСИБИРСК
ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
1986

Методологические положения разработки крупных территориальных программ/Р. И. Шнипер, А. С. Маршалова, А. С. Новоселов и др.— Новосибирск: Наука, 1986.

В монографии определяется место крупных территориальных программ в планировании и управлении территориальными системами, в решении актуальных задач развития народного хозяйства. Рассматриваются важнейшие особенности программ, вопросы технологии их разработки, управления реализацией программ, их моделирования, информационного обеспечения, экономической оценки.

Книга рассчитана на широкий круг работников научных, плановых, управленческих организаций, деятельность которых связана с региональными проблемами.

Рецензенты А. В. Евсеев, В. С. Зверев

Рувин Исаакович Шнипер
Асия Софиевна Маршалова
Александр Сергеевич Новоселов и др.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАЗРАБОТКИ КРУПНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Утверждено к печати Институтом экономики и организации
промышленного производства СО АН СССР

Редактор издательства *Л. И. Легкоступ*
Художественный редактор *С. М. Кудрявцев*
Художник *А. И. Смирнов*
Технический редактор *Н. М. Бурлаченко*
Корректоры *С. М. Погудина, В. В. Игнатьева*

ИБ № 23864

Сдано в набор 28.06.85. Подписано к печати 03.02.86. МН-02042. Формат 84×108^{1/32}. Бумага типографская № 1. Обыкновенная гарнитура. Высокая печать. Усл. печ. л. 16. Усл. кр.-отт. 16,2. Уч.-изд. л. 17,8. Тираж 2100 экз. Заказ № 796. Цена 2 р. 10 к.

Ордена Трудового Красного Знамени издательство «Наука»,
Сибирское отделение. 630099, Новосибирск, 99, ул. Советская, 18.
4-я типография издательства «Наука». 630077, Новосибирск, 77,
Станиславского, 25.

М $\frac{0604020102-819}{042(02)-86}$ 64—86—I

© Издательство «Наука», 1986 г.

Разработка долгосрочных программ для решения научно-технических и социально-экономических задач, стоящих перед страной,— важнейшее направление совершенствования планирования.

Классическим примером народнохозяйственных проблем, решение которых затруднено в рамках существующей системы планирования и действующего хозяйственного механизма, являются крупные территориальные проблемы. Специфика их в том, что они носят межотраслевой, межрайонный характер, связаны с достижением стратегических целей социально-экономического развития. Объективный характер противоречий, существующих в реальной экономике между интересами развития народного хозяйства в целом и его отдельных отраслей и регионов, вызывает необходимость использования программно-целевых методов планирования.

В нашей стране на различных стадиях разработки и реализации находятся несколько крупных территориальных программ (программы развития Нечерноземья, хозяйственного освоения зоны БАМ, развития производительных сил Срединного региона и др.). Поэтому разработка теории решения крупных территориальных проблем на основе использования программно-целевых методов планирования весьма актуальна.

В научно-исследовательских учреждениях, плановых органах страны накоплен значительный опыт по региональному программному планированию. Так, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР и ИЭиОПП СО АН СССР подготовили научные основы и систему мероприятий программы хозяйственного освоения зоны БАМ. ИЭиОПП СО АН СССР с участием научных организаций республик Средней Азии и Казахстана разработал основные положения программы развития производительных сил Срединного региона в связи с территориальным перераспределением водных ресурсов Сибири. Ве-

дуются широкие исследования по проблемам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, Канско-Ачинского топливно-энергетического комплекса, Кузнецкого бассейна, Южно-Якутского ТПК и их программному решению.

В монографии рассматриваются методологические вопросы разработки программ для решения территориальных проблем, связанных с осуществлением серьезных пространственных сдвигов в развитии и размещении производительных сил страны. Главной задачей исследования является обобщение накопленного опыта разработки крупных территориальных программ и систематизация методологических и методических принципов регионального программного планирования.

Книга подготовлена авторским коллективом: Р. И. Шнипером (гл. 1, гл. 2, § 1, 2, 4, 5 гл. 8), М. К. Бандманом (§ 3 гл. 8), А. С. Маршальной (§ 1, 2, 4 гл. 2), А. С. Новоселовым (§ 3 гл. 2, § 5 гл. 6), А. А. Кисельниковым (гл. 3), Г. А. Унтурой (гл. 4), М. И. Поповым (гл. 5), А. К. Ушаковым (гл. 6), В. Л. Лысенко (гл. 6), В. А. Василенко (гл. 7), М. К. Перминовой (§ 1 гл. 8).

В подготовке статистического материала и оформлении монографии принимали участие Т. А. Кашун, Н. Т. Кайгородова, Е. С. Коцебанова, А. А. Михненко, В. И. Овчинникова.

§ 1. Роль территориальных программ в развитии и размещении производительных сил

Важное место в стратегии развития и размещения производительных сил страны занимают крупные территориальные проблемы. Они решаются на определенном уровне регионального программного планирования путем разработки и реализации соответствующих крупных территориальных программ (схема 1.1). Каждая территориальная программа возникает в связи с назревшими вопросами социально-экономического и научно-технического развития страны.

Одна из особенностей современного этапа социалистического строительства состоит в том, что приходится одновременно решать целый ряд народнохозяйственных проблем. Поэтому все настоятельнее вопрос о необходимости своевременной концентрации ресурсов на главных направлениях, верного определения приоритетов, т. е. очередности решения проблем в соответствии с их значением для народного хозяйства.

Такой подход нацеливает исследователей на ранжирование территориальных проблем и программ в зависимости от

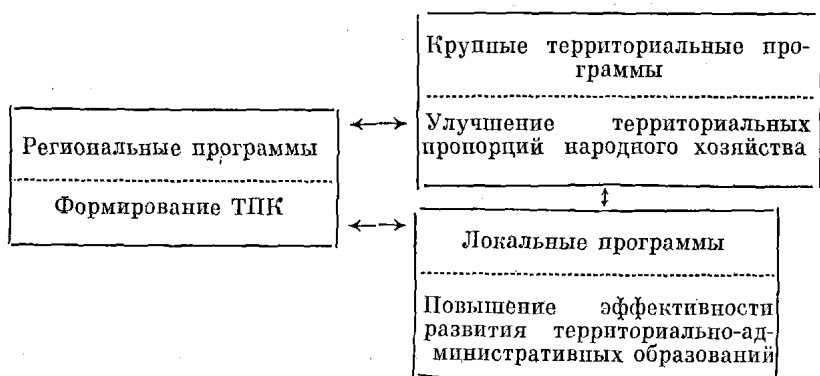


Схема 1.1. Уровни регионального программного планирования.

их роли в достижении целей экономического и социального развития страны. Это обусловлено в первую очередь тем, что на каждом временном этапе существуют определенные социально-экономические возможности, научно-технические и ресурсные ограничения. Очевидно, что всегда будут существовать жесткие ограничения по ресурсам, и при решении вопросов их использования нельзя забывать о целом ряде принципиальных моментов.

Во-первых, процессы интенсификации требуют ускоренного увеличения ресурсного обеспечения тех направлений, от которых зависит технический прогресс.

Во-вторых, в настоящее время в нашей стране находятся в стадии научно-проектной разработки и практической реализации несколько крупных территориальных программ, все они ресурсоемки, и поэтому чрезвычайно важно выявить, каким из них принадлежит приоритет в рассматриваемой долгосрочной перспективе.

В-третьих, в связи с составлением долгосрочного плана развития народного хозяйства возникает необходимость в определении значения каждой территориальной программы. Важно установить, какие из программ непосредственно связаны с экономическим и социальным развитием региональных систем и какие станут объектами исследования и подготовительных работ в перспективе.

Все эти обстоятельства настоятельно требуют, чтобы были выработаны методические подходы к построению шкалы приоритетов важнейших территориальных проблем и программ.

Основную роль в выборе первоочередных проблем, подлежащих программной проработке и практической реализации, играет экономическая и социально-политическая их значимость с позиции долговременной перспективы. Это положение всегда было определяющим в стратегии развития и размещения производительных сил страны.

Своеобразной лабораторией исследований накопленного опыта разработки и реализации крупных программ стала Сибирь. Наибольший интерес представляют два аспекта изучения этого опыта. Первый связан с апробированными формами и методами накопления знаний и оценки различных идей и гипотез. Второй аспект связан с содержательным процессом выработки концептуальных основ будущих программ. Эти два аспекта программных исследований взаимосвязаны.

Уровень научной обоснованности крупных территориальных программ во многом зависит от качества и форм органи-

зации научных исследований. Организацией междисциплинарных и межотраслевых исследований для выработки концепции, проверки гипотез, взаимоисключающих вариантов, выяснения многих пограничных интересов во взаимодействии отраслей и регионов должна заниматься Академия наук СССР.

На практике оправдали себя три формы организации фундаментальных и прикладных исследований различных аспектов крупных территориальных проблем.

1. Специализированные и комплексные экспедиционные исследования. Основными задачами экспедиций являются: исследования экономических вопросов развития и размещения производительных сил в рамках определенной проблемы;

исследования социальных вопросов и адаптации человека к региональным условиям;

геолого-экономическая оценка минеральных ресурсов; оценка природно-биологических ресурсов (лесов, почв) и путей их рационального использования;

изучение географических и экологических вопросов хозяйственного освоения территории;

оценка основных направлений формирования продовольственной базы;

исследование влияния региональных факторов на выбор технологических систем для предприятий промышленности, строительства, транспорта, сельского хозяйства и прочих отраслей, размещаемых на территории.

По итогам работы экспедиций составляются комплексные научные доклады, содержащие в своей основе концепцию проблемы, или доклады по важнейшим аспектам осуществления отдельных отраслевых и межотраслевых проектов.

Организатором проведения комплексных экспедиций был Совет по изучению производительных сил при Академии наук СССР, который просуществовал до 1960 г. Этим Советом были проведены крупные комплексные экспедиции, связанные с решением Ангара-Енисейской проблемы, развитием Забайкалья и Дальнего Востока, проблемы Большой Волги и др. В 70-х годах эта продуктивная форма исследования была возобновлена Институтом экономики и организации промышленного производства СО АН СССР. За последние несколько лет были проведены крупные экспедиции по наиболее важным территориальным проблемам, имеющим общесоюзное значение: Енисейская, Тихоокеанская, Арктическая, Западно-Сибирская и Кузбасская.

2. Коллективное обсуждение докладов и мнений специалистов на научно-практических совещаниях и конференциях, позволяющее:

дать экспертную оценку изученности природных и экономических явлений;

коллективными усилиями разработать рекомендации решения крупных территориальных проблем, развития соответствующих видов научных исследований;

достичь согласованности междисциплинарных исследований.

Ни одна крупная территориальная проблема не решалась, минуя эту форму изучения. Можно назвать конференции 1958 г. по Ангаро-Енисейской проблеме, 1969, 1980 и 1985 гг. — по развитию важнейших территориальных проблем Сибири и конференции, проведенные в 1980—1985 гг. по проблемам хозяйственного освоения зоны БАМ. Эти конференции сыграли важную роль в переходе от исследования проблем к разработке конкретных программ и их реализации.

Выводы каждой из сибирских конференций обнаруживают определенную преемственность. Уже Первый краевой научно-исследовательский съезд (1926 г.) наметил генеральную линию развития экономики Сибири, на которой лежат и Урало-Кузнецкая, и Ангаро-Енисейская проблемы. Последующие конференции сосредоточили внимание на Ангаро-Енисейской проблеме. Каждая из конференций послужила рубежом исследований, выйдя на который, ученые могли оценить сделанное и то, что может и должно быть сделано в ближайшей и более отдаленной перспективе.

Выполнением решений конференций обеспечивалось создание необходимых заделов, которые позволяли добиться очередных научных продвижений, выхода на новый уровень познания Сибири в интересах социалистического общества. Как показывает история, каждый новый этап социально-экономического развития восточных регионов сопровождался консолидацией научных и практических сил.

3. Координация исследований, проводимых как академическими, так и отраслевыми научно-исследовательскими организациями. На территории Сибири такая работа ведется Сибирским отделением в рамках программы «Сибирь». Это позволяет разрабатывать координационные планы, которые по своей сути предполагают целенаправленность исследований, обеспечивают комплексность работ, усиливают возможность контроля по стадиям их выполнения, исключают возможное дублирование. Важное значение в координационной работе должны выполнять научные советы Академии

наук СССР, объединяющие представителей академической, отраслевой и вузовской науки, а также компетентных представителей заинтересованных министерств и ведомств.

Например, когда в середине 70-х годов встала задача усиления научных исследований по проблеме хозяйственного освоения зоны БАМ, при секции наук о Земле Президиума АН СССР был создан соответствующий научный совет. Одна из основных задач совета — координация научных исследований, связанных со строительством магистрали и освоением прилегающих к ней территорий. Работа совета ведется секциями геологии и минеральных ресурсов, проблем окружающей среды и социально-экономических вопросов. Основное место в обсуждаемых научным советом вопросах занимает тематика, связанная с изучением природных ресурсов и способов их эксплуатации, развитием и размещением производительных сил в зоне БАМ, оптимизацией будущих ТПК и выявлением очередности их формирования. Кроме того, важное место занимают вопросы обеспечения новостроек трудовыми ресурсами и создания для этого необходимой социально-бытовой инфраструктуры. Характерная особенность работы совета — его тесная связь с практикой. Как правило, заседания совета проводятся непосредственно в зоне БАМ.

Перечисленные формы изучения крупных территориальных проблем не дают полной гарантии своевременного выполнения и высокого качества этих работ ввиду сложности самих исследований и несовершенства механизма материально-технического снабжения и финансирования. Надежность координационных работ повышается в тех случаях, когда есть единый центр системы Академии наук СССР, располагающий достаточным авторитетом для обеспечения взаимодействия различных направлений научного познания. Наиболее успешная разработка научного обоснования крупных территориальных программ обеспечивается в случае применения рассмотренных форм во взаимодополняющем сочетании.

Наиболее важным этапом исследования территориальной проблемы является разработка ее концептуального аспекта. Это можно проиллюстрировать на примере Урало-Кузнецкой и Ангара-Енисейской проблем, вписавших яркие страницы в историю социально-экономического развития Сибири.

К середине 20-х годов сибирская экономика отставала в развитии от европейских районов страны: промышленность ее была представлена лишь горно-рудными отраслями и примитивными предприятиями, перерабатывающими сельскохозяйственное сырье.

Ответственным этапом в жизни не только Сибири, но и всей страны явилось определение стратегии развития хозяйства Сибири на длительную перспективу. Предстояло выработать позицию по трем важным вопросам:

какой следует видеть роль Сибири в решении задач страны, каким выбрать главное направление развития самой сибирской экономики (ведущие отрасли специализации, очередность их формирования и т. д.),

как Сибирь будет участвовать в индустриализации народного хозяйства и выполнении первого пятилетнего плана.

Дать научно обоснованный ответ на эти ключевые вопросы мог форум ученых и специалистов: 15 декабря 1926 г. в Новосибирске по инициативе Сибирского крайкома партии открылась первая в истории Сибири научно-исследовательская конференция (Сибирский краевой научно-исследовательский съезд). Ему предшествовала большая предварительная работа: в каждой из областей Сибирского края прошли региональные совещания. И хотя они ограничились чисто локальными вопросами, к обсуждению на съезде были подготовлены обширные материалы.

Выбору стратегии развития производительных сил Сибирского края на съезде предшествовала острая дискуссия по всем трем главным вопросам. По первому из них высказывались две точки зрения: исключительно сырьевой направленности развития производства в Сибири противопоставлялась идея так называемой «автономизации», т. е. превращения Сибири в независимый индустриальный регион.

Эти идеи не выдержали научной критики участников съезда. С мнением съезда согласились и составители генерального плана развития экономики Сибирского края, считавшие, что «Сибирь не может и не имеет права отказаться ни от использования своих возможностей для создания собственной промышленности, ни от сотрудничества с западными районами СССР в смысле доставки последним сырья для уже существующей индустрии... Будущий хозяйственный облик Сибири сложится на основе интересов края и интересов всего СССР как одного целого. Мы глубоко убеждены, что никакого противоречия между первым и вторым нет, что никаких хозяйственных конфликтов в длительной перспективе между различными районами быть не может, что общие интересы допускают гармоническое разрешение»*.

* Материалы к генеральному плану развития народного хозяйства Сибирского края.— Новосибирск: Сибкрайиздат, 1930, с. 36.

При обсуждении на съезде второго стратегического вопроса тоже обнаруживались противоположные подходы: аграрный и индустриальный. Так называемые «аграрники» развитие сибирской индустрии, строительство железных дорог и т. п. видели сквозь призму аграрных интересов восточного края; даже Урало-Кузнецкая проблема рассматривалась как проект, нацеленный на обслуживание аграрной экономики. Аграрный вариант генерального плана на съезде подвергался суровой критике; победили сторонники курса на индустриальное развитие страны и Сибири.

Первый сибирский краевой научно-исследовательский съезд внес, таким образом, крупный вклад в разработку методологических основ планового индустриального развития Сибири, создал условия для построения единого, согласованного в своих разделах генерального плана, органически связанного с целями и задачами индустриализации страны, многие интересные методологические и методические положения и по сей день не утратили значения для теории и практики территориального планирования. Предложение о решении Урало-Кузнецкой проблемы стало стержневой идеей первого генерального плана развития Сибирского края.

Противники Урало-Кузнецкого проекта доказывали нерациональность вложений ограниченных средств в восточные регионы. Они считали, что если направить капитальные вложения в традиционные промышленные районы европейской части, страна получит скорейшую отдачу при более высокой эффективности затрат.

Урало-Кузнецкий проект представлял собой комплекс идей. Главные звенья Урало-Кузнецкого проекта — два металлургических комбината — Магнитогорский и Кузнецкий, связанные поставками каменного угля, кокса и железной руды. Однако ошибочно было бы думать, что Урало-Кузнецкая программа ограничивалась отраслевым проектом. Она означала, во-первых, создание на востоке страны крупного индустриального центра; во-вторых, она включала условия развития не только угольно-металлургической промышленности, но и транспорта, сельского хозяйства, социальные компоненты. Таким образом, речь шла не просто о строительстве двух или трех крупных предприятий, а о путях развития сибирской экономики. Урало-Кузнецкая программа создавала экономический плацдарм для дальнейшего продвижения в восточном направлении.

В начале 30-х годов Урало-Кузнецкий комбинат стал реальностью, результаты программы ощущались страной. И накануне разработки второго пятилетнего плана ученые

Сибири поставили вопрос: какими должны стать очередные шаги индустриализации?

Выполнение Урало-Кузнецкой программы вывело к новому рубежу — к решению Ангаро-Енисейской проблемы. История ее началась, когда инженер В. М. Малышев, с 1917 г. занимавшийся изучением бассейна Ангары, подготовил по поручению Госплана СССР записку «Лено-Байкальская область и перспективы ее электрификации». Там впервые показано значение Ангары как крупного источника энергии. Вопросы изучения Ангары заняли видное место на Восточносибирском краеведческом съезде в 1925 г.

В 1930 г. акад. И. Г. Александров представил в Госплан СССР генеральный план комплексного исследования Ангары, вошедший важнейшей составной частью в первый пятилетний план развития народного хозяйства СССР. Работа началась в 1931 г. в специально созданном Ангарском бюро Гидроэнергопроекта под руководством проф. В. М. Малышева. В 1932 г. в Москве была созвана конференция по Ангаро-Енисейской проблеме. На ней обсуждались прежде всего возможности строительства мощных гидроэлектростанций на Ангаре и Енисее (крупными считались ГЭС мощностью в 1,5—1,7 млн. кВт; такие проекты казались самыми смелыми).

Перед исследователями этой территориальной проблемы стоял вопрос о наборе будущих производств — потребителей энергии. А проблемы строительства мощных гидротехнических сооружений к тому времени были изучены более тщательно, чем варианты использования электроэнергии.

Речь шла о разработке наиболее эффективных схем развития и размещения энергоемких производств на базе комплексного использования минерального сырья Ангаро-Енисейского района. К ним относили прежде всего алюминиевую и магниевую металлургию — производство «крылатых» металлов.

Ангаро-Енисейская проблема обсуждалась на нескольких конференциях с позиции развития трех основных отраслей — энергетики, цветной металлургии и химической промышленности. Ориентация на энергоемкие производства была обоснована с демографической точки зрения, в частности, с позиции формирования баланса трудовых ресурсов. Предпочтение предлагалось отдавать тем отраслям, которые, отличаясь высокой производительностью труда, требовали бы минимальной численности занятых. Основы современной региональной технической трудосберегающей политики заложены, таким образом, еще в те годы.

В период разработки второго и третьего пятилетних планов Ангаро-Енисейская проблема входила в число центральных задач экономического развития страны. Война отодвинула начало практической реализации программы.

В послевоенные годы вырабатывались стратегические представления, в корне менявшие структуру топливно-энергетического баланса. Вынашивались идеи единых энергетических систем. На чертежах, в научно-исследовательских и проектных разработках просматривались очертания опорной базы будущей энергетической системы на востоке нашей Родины.

Разработчики программы концентрировали внимание на первоочередных вопросах, на тех, что составляли первый этап решения энергетической проблемы. Почему Ангаро-Енисейская программа была открыта строительством сравнительно малоомощной Иркутской ГЭС, которая, конечно же, не могла «сделать погоды» в топливно-энергетическом балансе Сибири и народного хозяйства?

Дело в том, что строительство этой станции стало пробой сил. Оно позволило выяснить, какие сюрпризы таят Ангара и Байкал, какие могут встретиться инженерно-технические проблемы. К тому же начинать формирование строительной базы, инфраструктуры было легче в хозяйственно освоенной Южной Сибири. Подготовленными можно было приступить к штурму самых сложных участков Ангаро-Енисейской программы, к строительству в северных районах с их экстремальными условиями.

Таким образом, последовательность решения Ангаро-Енисейской проблемы исторически и экономически оправдана.

Стержневой идеей Ангаро-Енисейской проблемы стало формирование ТПК, впервые были отчетливо сформулированы принципы территориальной организации комплекса производств в его современном понимании. Если конференция 1932 г. выделила потребителей электроэнергии с отраслевой точки зрения, очертила возникающие между электроемкими производствами технологические связи и поставила задачу их компактного размещения, то конференция 1958 г. подняла вопросы организации ТПК. Акцент сместился на комплексное развитие, на единство трех компонентов: человека, технологических систем и окружающей среды. Ныне уже привычное требование учета принципа согласования этих трех составляющих тогда было новым явлением в методологии и практике освоения восточных, да и не только восточных районов страны.

Конечно, не все те идеи, что были выдвинуты разработчиками Ангара-Енисейской проблемы, оказались равнозначными для очередных этапов развития. Многие предложения надолго еще останутся предметом научных дискуссий, дальнейших исследований. Однако правильность генерального вывода о возможности и необходимости создания на Ангаре и Енисее каскада гидроэлектростанций и формирования вокруг них мощных ТПК подтверждена практикой.

В 60-х годах были обнаружены запасы нефти и газа в Западной Сибири, и центр внимания экономистов, естественно, сместился с востока на запад Сибири. Работы по освоению богатств северных районов Западной Сибири уже опережали ход исследований нефтегазоносного региона. В шкале приоритетов на первое место вышла программа развития Западно-Сибирского нефтегазового района.

§ 2. Важнейшие функции крупной территориальной программы

Крупные территориальные программы решают ряд задач осуществления долгосрочной стратегии развития и размещения производительных сил страны:

обеспечивают совершенствование существующих и формирование новых территориальных пропорций и межрайонных интеграционных связей;

способствуют вовлечению в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов и их рациональному межрегиональному перераспределению;

вносят коренные качественные изменения в экономические и социальные структуры, создают новые экономические, социальные и территориальные структуры в районах пионерного освоения и связаны с вовлечением в хозяйственный оборот жизненно важных ресурсов, использование которых не имеет альтернатив;

становятся исходной базой для возникновения центробежных сил, которые вносят изменения в развитие отраслей и территориально-административных образований (это проявляется в «цепной реакции», которая затрагивает многочисленные сопряженные производства, в той или другой степени участвующие в реализации этой программы);

направлены на создание мощных инфраструктурных объектов зонального и общесоюзного значения, которые впоследствии становятся решающим фактором вовлечения в

хозяйственный оборот новых ресурсов и создания крупных центров экономического развития;

создают новые высокоэффективные интеграционные меж-районные связи, причем эти связи становятся стабильными и на долгие годы определяют общность интересов многих региональных систем, что усиливает возможности разумного использования преимуществ каждой из них для достижения общих целей и повышения эффективности общественного производства в целом.

Эти задачи могут быть выполнены при условии, если разрабатываемые программы способны выполнять три функции в технологии территориального планирования.

1. *Обеспечение достижения цели и решения поставленных задач.* Целенаправленность должна быть объединяющим началом для всех мероприятий программы и стимулирующим фактором для выбора наиболее эффективных путей их реализации. Следует четко различать генеральную цель программы и задачи, связанные с отдельными ее аспектами. Генеральная цель программы обладает определенными свойствами:

она органически связана с общей стратегией развития народного хозяйства страны в долгосрочной перспективе;

она перманентна и поэтому конечные результаты разрабатываемой программы характеризуют лишь обозримый рубеж достижения цели, которая создает условия для осмысливания новых горизонтов развития, иногда коренным образом меняющих первоначальные основы концепции проблемы;

генеральная цель интегрирует экономические, научно-технические, социальные и экологические аспекты рассматриваемой проблемы и определяет содержание и временную логику решения конкретных задач.

Так, программа хозяйственного освоения зоны БАМ нацелена на комплексное использование природных ресурсов и развитие на их базе целого ряда территориально-производственных комплексов и промышленных узлов, которые станут индустриальными опорными центрами для экономического и социального развития сибирского и дальневосточного Севера.

Наряду с четкой формулировкой генеральной цели в программе дается развернутый перечень задач различного характера, составляющих дерево целей, которое всесторонне учитывает все стороны проблемы и позволяет построить систему мероприятий, обеспечивающую в конечном итоге достижение генеральной цели.

Все задачи программы могут быть сведены в несколько групп в зависимости, во-первых, от важности для получения промежуточных результатов и достижения конечной цели программы, во-вторых, от времени реализации, в-третьих, от отраслевой и территориальной структуры мероприятий для их решения, в-четвертых, от научной и проектной подготовленности задач к решению.

Так, для программы БАМа были выделены три периода, для каждого из них определен круг задач, ведущих к достижению промежуточных рубежей на пути к генеральной цели. Причем общий замысел выделения задач для каждого этапа сводился к возможности получения промежуточных результатов для программы БАМа, но имеющих автономное значение для построения программ формирования ТПК.

Особо тщательно были проанализированы и взвешены задачи первого этапа, который примыкает к очередному пятилетнему плановому периоду. Они определяют всю систему мероприятий практического действия, которые должны быть воплощены в реальные плановые задания, обеспеченные ресурсами и материализованные в конкретных объектах.

Задачи второго этапа носят более вероятностный характер, призваны обеспечивать преемственность в реализации программы и учитывать новые сдвиги в научно-техническом и социально-экономическом развитии. Они должны быть нацелены на конечные результаты, ориентируя весь комплекс мероприятий на завершение начатых отдельных объектов и формирование ТПК. Задачам этого периода присуща определенная свобода выбора решений, ибо на них слабее воздействуют многочисленные ресурсные, материально-технические ограничения, чем на задачи первого периода.

2. Жесткая временная регламентация последовательности осуществления программы. Каждая программа имеет начало и конец, поэтому чрезвычайно важно четко определить временные горизонты ее разработки и реализации. Можно выделить несколько важных направлений формирования программ, где фактор времени приобретает решающее значение.

Определение оптимального отрезка времени для разработки и осуществления программы обуславливает продолжительность основных стадий инвестиционного процесса, уровень концентрации или распыления ресурсов и в конечном итоге соотношение целей и задач программы. Намеченные мероприятия по совершенствованию планирования и хозяйственного механизма усиливают значение фактора времени в строительстве промышленных, транспортных и дру-