

**КОМПЛЕКСНОЕ
РАЗВИТИЕ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
В УСЛОВИЯХ
РЕГИОНАЛЬНОГО
ХОЗРАСЧЕТА
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНОЙ
СТАТИСТИКИ**

21.
8-102

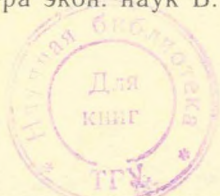
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. В. В. КУЙБЫШЕВА

В. Г. САДКОВ, Ш. Т. АБУШАЕВ,
Г. В. БАТКИЛИНА, Г. М. МАРГОЛИН,
Ю. Я. КОВАЛЕВ, Н. В. ВОЛОВИЧ,
А. В. ВЕТОШКИН, Д. Ф. АНФИНОГЕНОВ,
Г. Я. САВАТЕЕВА, Е. В. ПОДАНЕВ

1-8055664

КОМПЛЕКСНОЕ
РАЗВИТИЕ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
В УСЛОВИЯХ
РЕГИОНАЛЬНОГО
ХОЗРАСЧЁТА
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНОЙ
СТАТИСТИКИ

Под редакцией д-ра экон. наук В. Г. Садкова



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
Томск — 1991

**Комплексное развитие административных образований в условиях
регионального хозрасчета и совершенствования региональной статис-
тики** / В. Г. Садков, Ш. Т. Абушаев, Г. В. Баткилина
и др. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991.—166 с.—1 р. 30 к. 1000 экз.
0702000000

Работа посвящена решению проблем совершенствования планирования и хозяйственного механизма комплексного развития региональных образований различного ранга: областей (краев, АССР), административных районов, городов, низовых административно-территориальных единиц. В книге обосновывается концепция единой системы планирования и хозяйственного механизма комплексного развития административно-территориальных образований, рассмотрены пути и методы решения вопросов перехода к новым методам хозяйствования в условиях экономической самостоятельности и ответственности местных Советов, к внедрению регионального хозрасчета.

Для работников плановых органов, научных сотрудников и студентов.

Рецензенты: канд. экон. наук В. И. Канов,
канд. юрид. наук Н. Р. Сапунов

ISBN 5—7511—0252—5

0702000000

К ————— 19—91

177(02)—91

© В. Г. Садков, Ш. Т. Абушаев, Г. В. Баткилина, Г. М. Марголин,
Ю. Я. Ковалев, Н. В. Волович, А. В. Ветошкин, Д. Ф. Афиногенов,
Г. Я. Саватеева, Е. В. Поданев, 1991

ПРЕДИСЛОВИЕ

Перестройка системы управления и хозяйственного механизма, развернутая в стране, в качестве одного из важнейших направлений предполагает совершенствование процессов анализа и планирования комплексного социально-экономического развития краев, областей, городов и административных районов, создание территориального хозяйственного механизма, обеспечивающего комплексное и пропорциональное развитие соответствующих административных образований. В последнее время заметно возросла роль местных Советов народных депутатов в решении проблем экономического и социального развития регионов на принципах самоуправления и самофинансирования. Сформулированные проблемы широко обсуждались на съездах народных депутатов СССР.

Конструктивные решения многих из указанных проблем требуют предварительной научно-методической проработки путей обеспечения всестороннего анализа развития регионов, усиления целевого характера планирования, создания автоматизированных систем планирования, обоснования содержания территориального хозрасчета, совершенствования правовых основ местного самоуправления и самофинансирования.

Настоящая работа включает обоснование научных и конкретных проектных решений в рамках указанных направлений совершенствования управления, хозяйственного механизма. В ней содержатся предложения по конкретным составным частям единой системы планирования и хозяйственного механизма комплексного развития административно-территориальных образований.

Предлагаемая монография входит в цикл работ, подготовленных ранее в рамках рассматриваемой проблемы: «Абоненты вычислительных центров кол-

лективного пользования» (Москва, 1984), «Программно-целевой метод в автоматизированной системе плановых расчетов административной области» (Томск, 1986), «Планирование комплексного развития области в условиях АСПР» (Томск, 1989).

Авторы глав и параграфов: В. Г. Садков — введение, гл. 1, гл. 2; Ш. Т. Абушаев — гл. 4; Д. Ф. Анфиногенов — 2.4; Г. В. Баткилина — 3.1; Ю. Я. Ковалев, Г. М. Марголин — 3.2; А. В. Ветошкин — 5.2.; Н. В. Волович — 5.1; Е. В. Поданев — 2.3; Г. Я. Саватеева — 2.2.

Глава 1

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ КОРЕННОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

1.1. Комплексное развитие регионов в условиях самофинансирования

Коренная перестройка управления экономикой и социальной сферой, развернувшаяся в стране, на одно из первых мест ставит проблемы комплексного социально-экономического развития административных образований различных рангов.

О комплексном развитии административно-территориальных образований говорят и пишут очень много как в аспекте совершенствования планирования, так и в аспекте совершенствования хозяйственного механизма комплексного развития. Внимание к проблемам управления комплексным развитием областей, краев, АССР было привлечено после появления работ Б. П. Орлова, Р. И. Шнипера¹, Н. С. Зенченко, Б. М. Штульберга², В. Ф. Павленко³ и ряда других авторов.

Наряду с этим в настоящий момент, по существу, отсутствуют законченные «в методологическом и технологическом плане» проработки, представляющие собой системы планирования и управления комплексным развитием административно-территориальных образований.

Работы в рамках указанного направления существенно оживились после начала разработок территориальных

¹ Орлов В. П., Шнипер Р. И. Экономическая реформа и территориальное планирование М., 1969. 191 с.

² Зенченко Н. С., Штульберг Б. М., Богородский К. Ф. Планирование комплексного развития хозяйства области, края, АССР/Под ред. Н. С. Зенченко. М., 1974. 189 с.

³ Павленко В. Ф. Территориальное планирование в СССР. М., 1975. 279 с.

автоматизированных систем управления и, в их составе, автоматизированных систем плановых расчетов областей, краев, АССР, первоначально развернувшихся в Московской, Томской, Свердловской, Одесской, Ленинградской, Наманганской областях. Работы в некоторых из указанных областей начинались с проработок методических вопросов планирования комплексного развития территории с включением, там где это необходимо, соответствующих подсистем и программных комплексов автоматизированных систем плановых расчетов. Однако необходимость разработки многих задач, так называемых «прямых плановых расчетов», реализующих рутинные счетно-вычислительные процедуры, выполняемые персоналом плановых комиссий, к сожалению, привела к тому, что методические аспекты совершенствования планирования оказались как бы на втором плане. Этому в свое время содействовала и политика Госплана РСФСР, требовавшего от местных плановых органов в первую очередь задействования АСПР именно для решения задач прямого счета.

Безусловно, высвобождение плановых работников от нетворческих счетно-вычислительных процедур крайне необходимо, но, разумеется, не в ущерб методическим аспектам совершенствования планирования. Оптимальное же сочетание развертывания работ по совершенствованию одновременно как методических основ, так и вычислительно-технологических аспектов планирования развития административно-территориальных образований пытаются обеспечить лишь немногие из коллективов разработчиков АСПР местных плановых органов.

По вопросу совершенствования управления комплексным развитием административно-территориальных образований в последние годы принято несколько серьезных постановлений. Это, в частности, постановление «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решения XXVII съезда КПСС» от 25 июля 1986 г. (№ 876).

Обеспечению оптимального сочетания отраслевого и территориального управления экономикой уделено особое внимание в Основных положениях коренной перестройки управления экономикой, принятых на июньском (1987 г.)

Пленуме ЦК КПСС⁴, в Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)»⁵.

Однако, несмотря на наличие столь существенных директивных документов, многие проблемы, возникающие на территории в части развития социальной сферы, производственной инфраструктуры, межотраслевых производств, в части обеспечения необходимого состояния окружающей среды, рационального использования трудовых ресурсов — решаются с огромным трудом или не решаются вообще. Отсутствие необходимой системы взаимодействия местных Советов с предприятиями и организациями единодушно отмечено в дискуссии, проведенной «Экономической газетой» по материалам статьи М. В. Глазырина «Территориальный разрез ускорения»⁶. Сложившаяся ситуация, таким образом, требует создания соответствующей системы управления.

Что же должна включать в себя целостная система управления и хозяйственного механизма комплексным развитием административно-территориальных образований?

Важнейшими составными частями системы комплексного развития области, города, района, с нашей точки зрения, должны являться⁷:

1. Система паспортизации для комплексного анализа динамики развития административно-территориальных единиц.

2. Комплект взаимосвязанных руководящих методических материалов по формированию единой системы планов и целевых программ области, городов и административных районов, сельских и поселковых Советов, предприятий и организаций.

3. Документация и программные комплексы сле-

⁴ Основные положения коренной перестройки управления экономикой: Материалы июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС//Правда. 1987. 27 июня.

⁵ Закон Союза Советских Социалистических Республик. «О государственном предприятии (объединении)»//Правда. 1987. 1 июля.

⁶ Глазырин М. В. Территориальный разрез ускорения //Экономическая газета. 1986. № 52.

⁷ Положения, раскрываемые далее, развиваются в рамках создания «единой системы планирования комплексного развития» административно-территориальных образований, разрабатываемой в Томске.

дующих подсистем АСПР, задействованных в технологии формирования единой системы планов:

- «Социальное развитие и уровень жизни»;
- «Территориальное планирование»;
- «Капитальное строительство» («Обоснование сбалансированной строительной программы»);
- «Труд и кадры»;
- основные отраслевые подсистемы, используемые при подготовке соответствующих разделов планов.

4. Хозяйственный механизм обеспечения целевой направленности, комплексности и пропорциональности развития административно-территориальных образований на основе согласования интересов предприятий и организаций с требованиями и целевыми установками одновременно своих вышестоящих министерств (ведомств) и территориальных органов, «вытекающими» из общетерриториальных целей социально-экономического развития области (города, района).

Для обеспечения реализации функций местных Советов в части планирования комплексного развития области, города, района в структуре указанных подсистем АСПР местных плановых органов должны иметься соответствующие комплексы задач, в частности:

— в подсистеме «Социальное развитие и уровень жизни»: комплекс задач оценки обеспеченности социальной инфраструктурой, комплекс задач анализа причин миграции населения, задача комплексной оценки уровня жизни, комплекс задач планирования развития социальной инфраструктуры и другие;

— в подсистеме «Территориальное планирование»: комплекс задач анализа пропорций развития административно-территориальных единиц; комплекс задач обоснования долевого участия министерств (ведомств) в развитии социальной сферы, комплекс задач обоснования долевого участия министерств (ведомств) в развитии производственной инфраструктуры, комплекс задач обоснования долевого участия министерств (ведомств) в развитии природоохранной сферы, комплекс задач обоснования пропорций капитальных вложений в развитие производственной и непроизводственной сфер, комплекс задач подготовки рекомендаций по размещению предприятий сферы материального производства

и непроизводственной сферы и другие;

— в подсистеме «Капитальное строительство» («Обоснование сбалансированной строительной программы»): комплекс задач обоснования потребностей в услугах подрядных строительного-монтажных организаций, комплекс задач обоснования заданий по производству строительных материалов и конструкций, комплекс задач оценки суммарных мощностей строительной базы, комплекс задач анализа дефицитов мощностей строительной базы и их размещения, комплекс задач формирования и анализа вариантов сбалансированной строительной программы, соответствующих народнохозяйственной и социальной значимостистроек и возможностей стройбазы, комплекс задач подготовки плана капитальных вложений и другие;

— в подсистеме «Труд и кадры»: комплекс задач прогноза населения и трудовых ресурсов, комплекс задач расчета дополнительной потребности в трудовых ресурсах, комплекс задач анализа использования трудовых ресурсов и обоснования лимитов численности работников и другие.

Перечисленные подсистемы и комплексы задач АСПР области должны последовательно «включаться» в процессе формирования единой системы планов, содержащей:

— полный план комплексного развития области (края);

— планы комплексного развития городов и административных районов;

— целевые программы развития отдельных наиболее актуальных направлений;

— планы комплексного развития сельских и поселковых Советов.

Указанные плановые решения должны формироваться на единой методической, информационной и организационно-правовой основе с использованием комплекта взаимосвязанных руководящих методических материалов, регламентирующих порядок, формирования соответствующего планового решения⁸.

⁸ Разработанные с такой целью руководящие методические материалы используются в Томской области в течение уже двух

Единство информационного обеспечения должно достигаться путем создания системы паспортов административно-территориальных единиц и других социально-экономических объектов.

Одним из путей решения проблем комплексного развития административно-территориальных образований является в настоящее время создание территориально-межотраслевых объединений (ТМО) идея формирования которых появилась в Грузинской ССР (г. Поты)⁹. Инициатива основателей Потийского объединения и ряда последующих, созданных после него, в настоящее время, как известно, получила одобрение Совета Министров СССР. Накопленный опыт показывает, что это направление совершенствования хозяйственного механизма комплексного развития городов, бесспорно, имеет право на расширение.

В то же время «потийский вариант» совершенствования хозяйственного механизма комплексного развития административно-территориальных образований — это не общее, а частное решение. Последнее обусловлено прежде всего тем, что все предприятия и организации (особенно в больших городах, имеющих много предприятий союзно-республиканского подчинения) в состав ТМО включить почти невозможно. Да этого и не следует делать, поскольку такого рода конгломераты были бы по масштабам сравнимыми с некоторыми отраслями, разнородными и весьма трудно управляемыми. Поэтому, по нашему мнению, тиражирование потийского опыта непосредственно в существующем виде возможно прежде всего для малых городов, где расположено незначительное число разноместных предприятий. Территориально-межотраслевые объединения должны быть «обозримыми» с экономической точки зрения.

Кардинальное развитие идей о совершенствовании форм и методов организации управления комплексным развитием административно-территориальных образований должно, на наш взгляд находиться на пути доведения до «методико-организационной и технологической завершенности» положений о повышении

пятилеток. См. также: Садков В. Г. Программно-целевой метод в автоматизированной системе плановых расчетов административной области. Томск; 1986. 160 с.

⁹ Тихов В. Новая форма организации управления городом // Плановое хозяйство. 1983. № 5. С. 91 — 96.

роли местных Советов в виде систем комплексного развития, включающих указанные ранее составные части, с образованием, в том числе, «территориальных фондов комплексного развития», которые должны создаваться на основе предварительного обоснования нормативов долевого участия предприятий и организаций в комплексном развитии территории, расширяя бюджетные возможности местных Советов.

Долевое участие всех предприятий и организаций в комплексном развитии территории должно обосновываться исходя из общетерриториальных целей (на основе программно-целевого подхода), например: вывод к 1995 г. города на 100%-ный уровень обеспеченности детскими учреждениями, школами, больницами и т. д. Для реализации такого рода расчетов в составе АСПР области, как мы уже отмечали, должны иметься соответствующие подсистемы и комплексы задач. Подготовленные целевые установки нормативов долевого вклада должны далее использоваться местными Советами при согласовании проектов планов социально-экономического развития предприятий и организаций. Известно, что в соответствии с постановлениями № 292 и № 876, Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» предприятия не имеют права утверждать проекты своих планов без согласования с местными Советами в части их полномочий. В этой связи местные Советы должны заранее обосновать требуемые размеры долевого участия предприятий и организаций для комплексного развития соответствующего административного образования, сформировав своего рода «целевые установки» к деятельности предприятий со стороны местного Совета. На основе такого рода «целевых установок» как раз и должно производиться согласование проектов планов экономического и социального развития предприятий и организаций с точки зрения их участия в комплексном развитии территории. Следует подчеркнуть, что размеры местных бюджетов в настоящее время таковы, что без привлечения средств предприятий и организаций союзного и республиканского подчинения комплексное развитие регионов невозможно. Рассмотрим в этой связи обобщенную концептуальную схему комплексного развития административного образования в режиме самофинансирования (рис. 1.1.).

Если представить административно-территориальное образование в виде целостной системы, то можно считать, что на «вход» системы поступает информация о государственном заказе на производство особо важной продукции («вход» типа «директива»), который согласно понятию «госзаказа» должен быть подкреплён всеми необходимыми ресурсами, а также о ввозимой в порядке эквивалентного товарообмена продукции.

При этом следует иметь в виду, что расчет потребностей в ресурсах должен в данном случае производиться не только под обеспечение производства собственно продукции госзаказа, но и с учетом необходимого развития (расширенного воспроизводства) социальной сферы, производственной инфраструктуры, природоохранных объектов, связанных с соответствующим госзаказом. В этом заключается одна из важнейших проблем, не решенная до настоящего времени, когда министерства и ведомства очень часто выделяют ресурсы в основном только под развитие основного производства (известный «остаточный принцип»).

Таким образом, комплексное развитие региона на основе самофинансирования должно предполагать, что поступающие госзаказы должны быть обеспечены внешними ресурсами для развития основных и сопряженных производств и сфер деятельности.

В этой связи, если строго подходить к термину «самофинансирование», то последнее в этих условиях может быть лишь частичным самофинансированием.

Представим себе, что одному из предприятий, расположенных на территории области, поступил госзаказ на производство продукции, требующей существенного увеличения потребления электроэнергии и, кроме того, приводящий к ухудшению состояния окружающей среды. Следовательно, «госзаказ» в данном случае должен в обязательном порядке предусматривать выделение ресурсов и на эти направления. Местные Советы народных депутатов в этой связи имеют право отклонять проекты планов предприятий, если поступающие госзаказы не обеспечены всеми необходимыми ресурсами. Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» это предусмотрено.

Нормативы затрат ресурсов на общерегиональные цели должны устанавливаться местными Советами в расчете на одного занятого в основном

производстве или на единицу выпускаемой продукции. Проверка обоснованности нормативов может быть поручена соответствующему подразделению Госплана союзной республики (комитету по экономике).

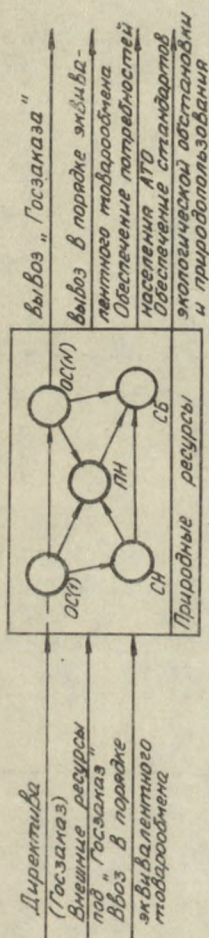
Условная схема взаимоотношений предприятий различных отраслей представлена на рис. 1.1. в виде межотраслевых взаимосвязей. Ее можно далее формализовать посредством использования известной модели межотраслевого баланса.

Результаты деятельности административно-территориального образования как системы могут быть представлены следующими направлениями («выход» системы на схеме 1.1.):

1. Вывоз «госзаказа» за пределы административного образования.
2. Вывоз в порядке эквивалентного товарообмена с другими регионами.
3. Обеспечение потребностей населения административно-территориального образования в полном комплексе товаров потребления, благ и услуг.
4. Обеспечение стандартов экологической обстановки и природопользования.

Усиление экономической самостоятельности регионов в новых условиях хозяйствования означает необходимость обеспечения эквивалентного товарообмена с другими административными образованиями. При этом в современных условиях весьма возрастает роль именно прямых связей между республиками и регионами по обмену продукцией сверх государственного заказа. Наличие общесоюзного разделения труда между регионами, конечно, предполагало такого рода обмен и раньше. Однако централизованное распределение и фондирование ресурсов, по существу, сводило к нулю роль региона и конкретных предприятий в данном вопросе. Комплексное развитие региона в условиях самофинансирования в обязательном порядке требует обеспечения эквивалентного обмена товарами и услугами между отдельными республиками, областями, краями. Для этого, в свою очередь, необходимо решение таких проблем, как:

- 1) создание резервов мощностей (или сокращение госзаказа до оптимального уровня — в зависимости от специфики отрасли);
- 2) обеспечение участия территориальных органов



Территориальный бюджет
Фонд дополнительных финансовых ресурсов
Собственные фонды предприятий
Доходы в УНС
Прямой порядок и хозяйств

ОС - отрасли специализации; СН - социальная инфраструктура; ПН - производственная инфраструктура; СБ - строительная база.

Рис. 1.1. Концептуальная схема комплексного развития АТО

ценообразования и местных Советов в установлении цен на продукцию, выпускаемую предприятиями союзного и республиканского подчинения в рамках госзаказа (прежде всего — по добывающим отраслям: лес и первичная продукция лесного комплекса, уголь, торф и т. д.), в форме согласования цен местными Советами;

3) наличие у местных Советов права утверждать договорные цены на продукцию предприятий союзного и республиканского подчинения, выпускаемую сверх государственного заказа.

Без предоставления таких прав местным Советам, без решения вопросов упорядочения ценообразования на продукцию добывающих отраслей ни о каком самофинансировании развития региона, конечно, речи быть не может. Так, в частности, важнейшая отрасль специализации Томской области — лесозаготовка и деревообработка. В то же время значительная часть леспромхозов, расположенных в основных лесосырьевых административных районах области, являются убыточными. Отсюда, естественно, отсутствуют и необходимые отчисления от прибыли (дохода) в районный бюджет. По итогам деятельности в 1988 году все шесть леспромхозов Верхнекетского района были убыточными. При ценах 13 — 20 р. за 1 кубометр круглого леса невозможно самофинансирование ни на уровне предприятия, ни на уровне административного образования. Конечно, для этого, кроме упорядочения системы цен, необходимо увеличение доли деревообработки, что невозможно в современных условиях, поскольку многие предприятия получают стопроцентный госзаказ по вывозке леса в круглом виде. Резервов же мощностей для деревообработки нет.

Аналогичная ситуация складывается также в других регионах страны, и не только в лесном комплексе. Эти проблемы требуют своего решения, без которого рассмотренное воспроизводство на уровне автономных республик, краев, областей невозможно. При этом важной задачей является упорядочение нормативов формирования местных бюджетов (пути решения проблемы будут рассмотрены далее).

Таким образом, административно-территориальное образование, получив государственный заказ по предприятиям, расположенным на территории, далее обеспечивает комплексное развитие региона за счет ресурсов,

которые теперь уже должны формироваться непосредственно на территории, либо зарабатывать на основе эквивалентного обмена. То есть в конечном счете можно выделить два канала ресурсов для комплексного развития региона: 1) внешние ресурсы под госзаказ; 2) внутрирегиональные ресурсы.

Именно вследствие наличия этих двух каналов ресурсов как раз и следует говорить лишь о частичном самофинансировании развития и функционирования административных образований.

Внутрирегиональные ресурсы это, в общем случае, не только финансовые, но и материальные ресурсы, энергия и т. д. Если же рассматривать внутрирегиональные финансовые ресурсы для комплексного развития региона, то они включают:

- 1) местный бюджет;
- 2) сверхбюджетные общетерриториальные фонды;
- 3) собственные фонды предприятий;
- 4) средства населения.

Более подробно вопросы формирования местных бюджетов и сверхбюджетных фондов будут рассмотрены в следующих разделах работы.

Представленная концептуальная схема комплексного развития административных образований в условиях самофинансирования верна и для ситуации, когда будут изменены отношения собственности. Речь в данном случае идет о выделении собственности Союза СССР, собственности союзных республик и собственности населения административных образований — региональной и муниципальной собственности. Выделение республиканской и региональной собственности облегчает реализацию изложенных положений. Так, например, если земля, леса являются собственностью местных Советов, то последние вправе, во-первых, согласовывать размер «госзаказа» на производство продукции из этих ресурсов, а во-вторых, — самостоятельно устанавливать цены на продукцию из собственных ресурсов.

Таким образом, изложенная концептуальная схема развития административных образований в условиях самофинансирования инвариантна по отношению к изменениям права собственности. Наличие же у населения в лице местных Советов права собственности на территориальные ресурсы и средства производства ряда сфер и отраслей обеспечивает реализацию

рассмотренной концептуальной схемы на более надежной экономической и правовой основе. В то же время реализация представленной концептуальной схемы вполне возможна и без изменения отношений собственности.

Основное балансовое соотношение, отражающее специфику финансового обеспечения комплексного развития административного образования в условиях самофинансирования, может быть представлено в следующем виде:

$$\Phi(\GammaЗ) + \Phi(ТР) + \Phi(\Pi) + \Phi(Н) \geq SP + \PhiР, (1.1)$$

где $\Phi(\GammaЗ)$ — финансовые ресурсы, поступающие на территории извне для реализации госзаказа;

$\Phi(ТР)$ — финансовые ресурсы, формируемые непосредственно на территории и поступающие в общетерриториальные фонды;

$\Phi(\Pi)$ — финансовые ресурсы предприятий;

$\Phi(Н)$ — финансовые ресурсы населения, используемые для развития социальной сферы.

SP — общий размер расходов на комплексное развитие и текущее содержание административной единицы в среднегодовом исчислении (приведенные затраты) — из плана комплексного социально-экономического развития;

$\PhiР$ — финансовый резерв.

В свою очередь:

$$\Phi(ТР) = МБ + \PhiД\PhiР,$$

где $МБ$ — местный бюджет;

$\PhiД\PhiР$ — фонд дополнительных финансовых ресурсов (сверхбюджетный фонд).

$$SP = PK + PT,$$

где PK — среднегодовые капитальные затраты;

PT — годовые затраты на текущее содержание АТЕ.

Обоснование затрат на расширенное воспроизводство в целом по административно-территориальному образованию непосредственно связано с разработкой перспектив развития региона в Концепции, Основных направлениях и пятилетнем плане комплексного экономического и социального развития. В конечном счете финансовое обеспечение комплексного развития административно-территориальной единицы должно быть проработано в «сводном финансовом плане» (сводном финансовом балансе).

Основное балансовое соотношение сводного финансового баланса как раз и представлено выражением 1.1.

Указанные источники финансовых ресурсов будут рассматриваться в работе далее.

Усиление целевой направленности планирования комплексного развития административных образований и анализа их деятельности требует проработки вопроса о критериях оценки конечных результатов.

Оценка конечных результатов социально-экономического развития административно-территориального образования должна, с нашей точки зрения, включать иерархию (пирамиду) оценочных показателей.

Обобщенным показателем оценки эффективности социально-экономического развития может стать национальный доход (чистая продукция) на одного жителя. Следует отметить, что в последнее время органы статистики ввели национальный доход в систему показателей паспорта области (края). Этот показатель как раз и должен быть представлен на первом (верхнем) уровне иерархии оценочных показателей.

На втором уровне иерархии показателей конечных результатов социально-экономического развития административно-территориального образования могут быть выделены три интегральных показателя:

- 1) уровень социального развития (УСР);
- 2) уровень эффективности производства (УЭП);
- 3) уровень рациональности природопользования (УРП).

Все эти аспекты раскрываются соответствующими блоками показателей в системе показателей, характеризующих результаты комплексного развития административно-территориального образования, отражающей, по сути, социально-экономическую эффективность развития АТО, а значит, и социально-экономическую эффективность плана комплексного развития как управленческого решения.

Что же должна включать в себя система показателей социально-экономической эффективности в плане комплексного развития АТО?

В литературе, посвященной проблемам совершенствования регионального планирования и хозяйственного

механизма¹⁰, в качестве обобщающих показателей повышения эффективности общественного производства на уровне союзных республик и административно-территориальных образований масштаба области (края, АССР) предлагаются показатели, характеризующие произведенный национальный доход («чистая» продукция для областей, краев, АССР) на душу населения, произведенный национальный доход на рубль затрат, производительность труда и т. д. Имеются предложения относительно оценки эффективности производства для АТО по соотношению ввоза и вывоза. При этом административно-территориальные образования подразделяются на «производящие» и «потребляющие». (Очевидно, что такой подход сразу переводит в разряд «потребляющих» административно-территориальные образования, отраслями специализации которых являются добывающие отрасли, в то время как такая специализация регионов обусловлена объективно существующим общесоюзным разделением труда.) Имеются также предложения использовать в качестве обобщающего показателя эффективности производства на территории показатель экономии живого труда (соотношение среднесписочного состава работников производственной сферы текущего и базисного года) и т. д.

Сразу необходимо сказать, что вследствие слабой статистической базы, недостатков в ценообразовании, многие из предлагаемых показателей в практике территориального планирования использовать просто невозможно. Поэтому для оценки «конечных результатов» развития административно-территориальных образований можно предложить иерархию (пирамиду) показателей, включающую как минимум три уровня:

Первый уровень — для характеристики развития и функционирования АТО в самом обобщенном виде. Здесь необходимо, конечно, развивая статистическую базу и методы расчета, оценивать объем производства национального дохода («чистой продукции») на душу населения.

Второй уровень — для характеристики уровней эф-

¹⁰ Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития. СССР. М., 1980. Методические указания к разработке планов экономического и социального развития РСФСР. М., 1985.

фективности производства, социального развития, эффективности природопользования.

Третий уровень — система частных показателей для характеристики отдельных аспектов развития АТО.

Оценка уровня эффективности производства

Оценка деятельности любой системы всегда должна предполагать, с одной стороны, измерение степени удовлетворения потребностей в конечном продукте, производимом системой, а с другой стороны, измерение степени затрат ресурсов на производство продукта: то есть эффективности производства конечного продукта системы. Этот наиболее общий и комплексный подход как раз и должен быть заложен в основу оценки эффективности деятельности административно-территориального образования в производственно-экономическом аспекте.

Поэтому система показателей оценки эффективности производственно-экономической деятельности АТО должна охватывать:

1) оценку степени удовлетворения потребностей в продукции, выпускаемой предприятиями и организациями, действующими в административно-территориальном образовании;

2) оценку степени эффективности использования труда (трудовых ресурсов);

3) оценку степени эффективности использования средств труда;

4) оценку степени эффективности использования материальных ресурсов;

5) оценку степени эффективности использования финансовых ресурсов.

Таким образом, подмножество показателей оценки деятельности административно-территориального образования в производственно-экономическом аспекте должно как минимум включать:

1. По блоку «оценка степени удовлетворения потребностей»:

1) процент выполнения плана по объему реализации продукции с учетом выполнения плана поставок по договорам (Аналогами этого показателя для других отраслей являются процент выполнения плана поставок

продукции в общесоюзный и республиканский фонды — для АПК, ввод в действие мощностей и объектов — для строительства и т. д. Роль территориальных органов здесь заключается в мобилизации территориальных факторов интенсификации.);

2) удельный вес продукции высшей категории качества.

2. По блоку «оценка степени эффективности использования труда»:

1) производительность труда по объему реализованной продукции с учетом выполнения плана поставок по договорам;

2) удельный вес работающих, занятых ручным трудом;

3) процент потерь рабочего времени в общем фонде рабочего времени;

4) экономия живого труда в сравнении с условиями базисного периода года.

3. По блоку «оценка степени эффективности использования средств труда»:

1) фондоотдача по объему реализованной продукции с учетом выполнения плана поставок по договорам;

2) коэффициент сменности работы оборудования;

4. По блоку «оценка степени эффективности использования материальных ресурсов»:

1) удельный расход сырья и материалов на единицу объема реализованной продукции;

2) удельный расход тепла на единицу объема реализованной продукции;

3) уровень использования вторичных ресурсов (в процентах к общему фонду вторичных ресурсов);

4) материальные затраты на рубль реализованной продукции.

5. По блоку «оценка степени эффективности использования финансовых ресурсов»:

1) объем реализации продукции (с учетом поставок) на один рубль капитальных вложений (либо обратный показатель — удельные капитальные вложения);

2) объем реализации продукции на рубль капитальных вложений в производственную инфраструктуру;

3) незавершенное строительство — %;

4) коэффициент эффективности капитальных вложений;

5) объем реализации продукции на один рубль

среднегодовой стоимости нормируемых оборотных средств.

Перечисленные показатели рассчитываются на основе действующей статистической отчетности.

Из представленной совокупности показателей следует, что при оценке эффективности развития АТО в производственно-экономическом аспекте отсутствует обобщенный интегральный показатель. Вообще интегральный показатель для оценки эффективности деятельности любого объекта управления нужен в случае, когда необходимо сравнение анализируемого объекта с другими аналогичными объектами. Таким образом, если необходима оценка деятельности отдельного административно-территориального образования, то достаточно такую оценку выполнять по тенденциям изменения каждого из представленных показателей. При этом, естественно, необходимо предварительно обосновать нормативную траекторию динамики показателя, к которой он должен стремиться, или хотя бы направление изменения показателя (в сторону увеличения или в сторону уменьшения). Однако сравнение уровней эффективности развития отдельных АТО все-таки необходимо. Конечно, самым простейшим путем оценки общего уровня эффективности производства административно-территориального образования является скаляризация представленного «вектора» показателей на основе весовых коэффициентов их важности. Подходы к формированию таких интегральных показателей и возникающие при этом проблемы рассмотрены, в частности, В. И. Борисовым¹¹. Однако экономический смысл получаемого при этом интегрального показателя теряется, что, конечно, в значительной степени обедняет его.

В настоящее время имеются попытки конструирования так называемых «нормативных систем показателей» (НСП). Вот что пишет по этому поводу И. М. Сыроежин: «Хозяйственная практика свидетельствует: реальные плановые решения, активная хозяйственная деятельность всегда опираются на множество показателей и, что самое главное, всегда стремятся воспринять их в динамике. Даже ежегодные плановые и отчетные материалы обязательно дают в виде приростов, в виде

¹¹ Борисов В. И. Проблемы векторной оптимизации // Исследование операций (методологические аспекты). М., 1972. С. 72.

отношений к плану или к предшествующему периоду... Если внимательно проанализировать споры и реальное положение дел, то можно увидеть, что ответ практически уже предопределен. Нужно искать способ свертывания нескольких показателей на одну числовую ось так, чтобы движение каждого из них в отдельности сохраняло бы свою собственную ценность в используемой информационной структуре. <...> Индивидуальные характеристики при этом сохраняются, но должно появиться новое свойство измерения, которое не обеспечивается в отдельности ни один из пущенных в «сборку» показателей»¹².

Как же можно сконструировать интегральный критерий эффективности развития административно-территориального образования в производственно-экономическом аспекте, чтобы он, с одной стороны, наглядно характеризовал уровень эффективности развития АТО, а с другой стороны, был бы достаточно простым и обеспеченным необходимой информацией для его расчетов?

Ответ, на наш взгляд, необходимо искать на пути сравнения деятельности АТО с целевыми установками по достижению более широкой социально-экономической системой целевых показателей эффективности развития, представленных ранее.

Целевые установки такого рода — это, по сути дела, целевые нормативы эффективности деятельности АТО. Наличие целевых нормативов позволяет сравнивать развитие региона с развитием более широкой социально-экономической системы (страны в целом, республики).

Наличие целевых нормативов позволяет сконструировать и интегральный критерий эффективности производства для АТО, который, будучи все-таки «сверткой» ряда частных критериев путем скаляризации, на наш взгляд, тем не менее показывает уровень эффективности производства в целом, не теряя экономического содержания и устраняя основной недостаток метода скаляризации: компенсация недостатков развития по одному частному критерию — достоинствами по другим.

Пусть $Z_p^H(t+r)$ — целевой норматив состояния целевого показателя в плановом периоде $t+r$ (для отчетного периода будем использовать обозначение $t+r$).

¹² Сыроежин И. М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества. М., 1980. С. 20.

$y_p^n(t+\tau)$ — плановое значение целевого показателя согласно подготовленному плану комплексного развития. (При оценке развития АТО в отчетном периоде необходимо, очевидно, использовать фактически допустимые значения целевых показателей.)

Интегральный критерий эффективности развития АТО в производственно-экономическом аспекте в таком случае может быть представлен в следующем виде:

$$УЭП = \left[1 - \sum_{p \in P(1,2)} p_p \cdot \frac{|z_p^H(t+\tau) - y_p^n(t+\tau)|}{z_p^H(t+\tau)} \right] \cdot 100,$$

где УЭП — уровень эффективности производства;
100 — проценты;

p_p — весовой коэффициент сравнения компонент эффективности. При этом $\sum_p p_p = 1$.

Экономическое содержание весовых коэффициентов эффективности заключается в дифференциации степени влияния на общий уровень эффективности единичного изменения отклонения фактического значения целевого показателя от целевого норматива.

Рассмотрим ситуацию, когда все единичные отклонения приняты равнозначными и весовые коэффициенты эффективности, таким образом, равны. Это означает, что степень удовлетворения общественных потребностей, выраженная отклонением от целевого норматива по первому из целевых показателей эффективности, принята равнозначной со степенями отклонения от целевых нормативов эффективности использования ресурсов (средств труда, капитальных вложений). Одновременно и сами единичные отклонения от целевых нормативов эффективности использования ресурсов по всем представленным целевым показателям эффективности приняты одинаковыми. В общем случае, конечно, это не так. Для общества, как правило, не является равнозначной степень эффективности использования трудовых ресурсов, основных фондов, капитальных вложений. Поэтому более точное обоснование уровня эффективности развития административно-территориального образования в производственно-экономическом аспекте должно, конечно, предполагать оценку степени влияния компонент эффективности на общий уровень эффективности. Однако

это вопрос более глубокого обоснования конкретных значений составляющих выражения для оценки уровня эффективности, в то время как предложенный подход в целом остается неизменным. (Тем более, что указанные вопросы в настоящее время интенсивно обсуждаются в рамках разрабатываемой «комплексной методики оценки эффективности хозяйственных мероприятий».)

Использование процентного измерения для интегрального критерия позволяет представить уровень эффективности производства весьма наглядно. Стопроцентный уровень эффективности свидетельствует о соответствии эффективности развития АТО целевым установкам по повышению эффективности для страны в целом.

Конкретное экономическое содержание целевых установок развития, выраженное через целевые нормативы эффективности производства, зависит от существа рассматриваемого целевого показателя эффективности развития из представленной совокупности. Так, целевой норматив для первого целевого показателя «производительность труда по объему реализованной продукции с учетом выполнения плана поставок по договорам» также представляет собой производительность труда, но «производительность труда при стопроцентном выполнении плана поставок по договорам». При этом необходимо иметь в виду, что аналогом показателя «объем реализации продукции с учетом выполнения плана поставок по договорам» в промышленности — для строительства является показатель «объем строительно-монтажных работ с учетом выполнения плана ввода мощностей», или «товарно-строительная продукция».

Целевым нормативом для второго показателя «процент выполнения плана поставок по договорам» является «сто процентов» и т. д.

Поскольку же скаляризуется сумма отклонений одноразмерных показателей, то сразу видно, за счет каких составляющих получено снижение (увеличение) интегрального критерия. Это как раз свидетельствует о том, что, с одной стороны, не теряются индивидуальные оценки, а с другой стороны — показана и эффективность развития административно-территориального образования в целом.

При этом ясно, что превышение стопроцентного уровня свидетельствует о том, что данное АТО

развивается эффективней всей социально-экономической системы, а конкретная величина процента показывает насколько эффективней. Соответственно недостижение стопроцентного уровня эффективности говорит о том, что уровень эффективности развития данного АТО ниже уровня эффективности развития более широкой социально-экономической системы и, конкретно, насколько ниже. Поскольку же известны отклонения от целевых нормативов по каждому частному критерию, то сразу видно — за счет каких составляющих и насколько снижается эффективность развития АТО. А последнее в свою очередь — это уже локализованная проблемная ситуация в эффективности развития АТО, устранение или хотя бы сокращение которой позволит поднять общий уровень эффективности.

Может возникнуть вопрос: «Насколько обоснованно выбран состав целевых показателей, представленный ранее, который определяет и состав частных критериев эффективности развития АТО в производственно-экономическом аспекте?»

Ответ заключается в том, что представленная совокупность целевых показателей, характеризующих эффективность развития АТО в производственно-экономическом аспекте, охватывает все компоненты процесса производства: продукт труда (показатели 1, 2), субъект труда (показатели 3, 4), средства труда (показатель 5), инвестиции (показатели 6, 7). Кроме того, необходимо иметь в виду, что представленная совокупность показателей эффективности может быть изменена, расширена, а предложенный подход к оценке общей эффективности развития АТО будет «работать».

Оценка уровня социального развития

Результаты деятельности административно-территориального образования в социальном аспекте в конечном счете должны показать уровень его социального развития. Как уже указывалось ранее, понятие «социальное развитие» должно включать два аспекта:

- 1) развитие сферы обслуживания и создание необходимых условий жизнедеятельности населения;
- 2) развитие общественных отношений и отдельной личности.

Каждое из этих направлений должно раскрываться

соответствующими блоками целевых показателей.

Рассмотрим блок показателей, характеризующих условия жизнедеятельности населения. Весь их состав здесь рассматривать нет необходимости.

Рассмотрим подход к обоснованию совокупности целевых показателей, характеризующих развитие общественных отношений и отдельных членов общества, — второй составляющей понятия «социальное развитие». Этот вопрос непосредственно связан с уже упоминавшимися ранее понятиями «образ жизни», «уровень жизни», взаимоотношения между которыми в целом пока четко не разграничены, что и является предметом обсуждения в литературе. Соответственно, предметом широкого обсуждения является и система показателей, раскрывающих содержание этих понятий. Нашей целью не является анализ соотношения указанных понятий и их структуризации. Однако в предшествующем изложении материала мы подчеркнули, что понятие «социальное развитие» должно включать две составляющих:

- 1) составляющую, характеризующую «уровень жизни»;
- 2) составляющую, характеризующую развитие общественных отношений и отдельной личности.

Следовательно, понятие «уровень жизни» должно являться структурной частью более общего понятия «социальное развитие», если последнее рассматривать не в узком, как это часто принято, а в широком смысле.

При обосновании системы целевых показателей, характеризующих вторую составляющую понятия «социальное развитие», необходимо ответить на главный вопрос о том, что является «конечными результатами», характеризующими развитие общественных отношений и личности.

Речь, таким образом, идет о фундаментальном вопросе общественного развития и социологии — об «эталоне», «модели» личности, отвечающей всем установкам программы развития нашего общества.

В то же время есть достаточно реальный и в целом теоретически обоснованный подход. Уровень общественного развития и развития личности можно оценивать на основе показателей негативного поведения. Эти обратные показатели являются «индикаторами», по

которым в конечном счете оценивается уровень образования, культуры, идейно-политической и трудовой активности населения, идейно-воспитательной работы.

Мы не будем здесь приводить все эти показатели (к их числу должны относиться и показатели трудовой дисциплины, и показатели собственно отклоняющегося поведения, и показатели, характеризующие текучесть кадров, и т. д.). Надо сказать, что спектр такого рода показателей получается достаточно компактным, вполне обозримым для оценки. Кроме того, необходимо отметить, что многие из них носят «индикативный» характер, то есть предназначены для оценки развития в отчетном периоде и не должны входить в спектр плановых показателей. Значения целевых нормативов для многих целевых показателей из этого спектра должны быть равны нулю или близки к нулю. (С формальной точки зрения, чтобы не имело место «деление на ноль» при оценке относительных отклонений целевых показателей от целевых нормативов, значения целевых нормативов должны быть приняты как можно более близкими к нулю, но не равными ему.).

Такова совокупность показателей, характеризующих итоги развития административно-территориального образования в социальном аспекте.

Общий уровень социального развития АТО может быть представлен в следующем виде:

$$УСР = \left[1 - \sum_{p \in P(1.1)} P_p \cdot \frac{|Z_p^H(t+\tau) - Y_p^n(t+\tau)|}{Z_p^H(t+\tau)} \right] \cdot 100$$

где УСР — уровень социального развития; 100 — проценты; P_p — весовой коэффициент предпочтения. При этом $\sum_p P_p = 1$

В свою очередь

$$\Delta Y_p(t+\tau) = \begin{cases} |Z_p^H(t+\tau) - Y_p^n(t+\tau)| & \text{при } Y_p^n(t+\tau) \\ & \text{хуже, чем } Z_p^H(t+\tau), \\ 0 & \text{(в противном случае).} \end{cases}$$

Из сравнения выражения для оценки уровня социального развития с выражением для оценки уровня эффективности производства следует, что, при

их аналогии в главном, между ними имеется и отличие. Это отличие заключается в схеме расчета отклонений от целевых нормативов, которые, по выражению академика В. С. Немчинова, можно называть «напряженностями удовлетворения потребностей»¹³. Дело здесь в том, что потребности общества невзаимозаменяемы. В свою очередь это означает, что превышение нормативного уровня обеспечения потребностей по одному целевому показателю не должно компенсировать неудовлетворение других потребностей по отношению к целевым нормативам. Поэтому превышение значения целевых показателей (в сторону улучшения, имеется в виду, так как в некоторых случаях изменения целевых показателей положительны при их уменьшении) над целевым нормативом в расчете общего уровня социального развития не учитываются.

Соображения относительно содержания и использования весовых коэффициентов предпочтения при расчете интегрального уровня социального развития АТО в основном аналогичны подходу к их использованию для оценки уровня эффективности. Суть весовых коэффициентов предпочтения заключается в сопоставлении влияния единичного изменения отклонений целевых показателей от целевых нормативов на общий уровень социального развития. Поскольку функциональные потребности населения, а значит и функциональные цели, как уже указывалось, — невзаимозаменяемы, то при расчете общего уровня социального развития вполне достаточно считать весовые коэффициенты предпочтения равнозначными. Это означает, что отпадает необходимость сопоставления, скажем, единичного отклонения от целевого норматива обеспеченности детскими учреждениями с единичным отклонением от обеспеченности учреждениями торговли и т. д. Для нормального развития АТО необходимо и то и другое.

Однако поскольку ресурсы, требуемые для развития административно-территориальных образований, ограничены, то оценки весовых коэффициентов предпочтения единицы целевых показателей используются на этапе обоснования комплекса целей реального развития

¹³ Немчинов В. С. Потребительская стоимость и потребительские оценки // Экономико-математические методы. Вып. 1. М., 1963. С. 195.

(целей плана). Поэтому все указанные оценки могут быть использованы и при расчете общего уровня социального развития. Однако если их использовать таким образом, то необходимо иметь их все одновременно. В противном случае весовые коэффициенты предпочтения должны быть равнозначными по всей совокупности целевых показателей. Обоснование же весовых коэффициентов предпочтения при всей самостоятельности и методической сложности этого вопроса должно иметь два направления:

1. Оценку весового коэффициента предпочтения, полученную путем обоснования экономических последствий реализации социальных мероприятий. Другими словами, например, поскольку сокращение дефицитов обеспеченности детскими учреждениями по АТО приводит к привлечению дополнительных трудовых ресурсов, сокращение заболеваемости приводит к сокращению потерь рабочего времени, то сопоставление такого рода экономических последствий как раз и является обоснованием весовых коэффициентов предпочтения.

2. Второе направление в обосновании весовых коэффициентов предпочтения связано с использованием самого населения в качестве «эксперта» в процессе групповой (точнее — массовой) экспертизы, при применении социологических методов оценки предпочтений.

Социологические исследования предпочтений населения по отношению к рассмотренной совокупности целевых показателей — это, по сути дела, групповая экспертиза степени актуальности направлений социального развития.

Следует отметить, что наиболее распространенные в настоящее время методы социологических исследований построены по принципу «подчеркивания нужного» в тех или иных анкетах, опросных листах. Поэтому в данном случае имеет место двоичная система для фиксации отношения опрашиваемых к поставленным вопросам, где, как правило, предлагается несколько вариантов ответов, на которые опрашиваемый должен ответить «да» или «нет». Однако намного более эффективными являются методы ранжирования ответов, такие, которые используются в аппарате групповых экспертных оценок. По сути дела, ведь именно население конкретного административно-территориального образования является наиболее объективной

«экспертной комиссией», которая может оценить весовые коэффициенты предпочтения направлений социального развития.

Конечно, при реализации таких исследований возникают традиционные вопросы: представительность, способ организации выборки и т. д. Для организации же получения обобщенных оценок в таких случаях наиболее удобен метод парных сравнений. При оценке весовых коэффициентов предпочтения, кроме того, необходимо учитывать тенденции отклонения от целевых нормативов, имеющие место в базисном периоде и прогнозируемые в будущем. Так, если «разрывы» (проблемные ситуации) со временем увеличиваются в сторону обострения проблем, то естественно, что весовой коэффициент предпочтения должен стать более значимым, и наоборот. (В целом можно отметить, что способы оценки весовых коэффициентов предпочтения могут являться предметом самостоятельного рассмотрения.)

Какова в итоге шкала значимости общего уровня социального развития?

Поскольку в технологии расчета уровня социального развития улучшение значений целевых показателей над целевыми нормативами не учитывается, то максимальное значение общего уровня социального развития не превышает ста процентов. Стопроцентный уровень социального развития означает соответствие развития АТО установленным целевым нормативам. Уровень социального развития менее ста процентов означает несоответствие социального развития целевым установкам, а степень отклонения от ста процентов — степень несоответствия. При этом наглядно видно, за счет каких компонент и насколько снижается общий уровень социального развития. В этом, как отмечалось, и заключается достоинство предлагаемого подхода.

Оценка уровня рациональности природопользования

Результаты развития административно-территориального образования в экологическом аспекте должны показывать состояние использования природной среды и экологическую обстановку. Совокупность основных целевых показателей для планирования и оценки развития

АТО в экологическом аспекте может быть представлена в следующем виде.

1. Удельный вес уловленных и обезвреженных вредных веществ, отходящих от всех источников загрязнения в воздушный бассейн (всего, в том числе по видам).

2. Концентрация вредных веществ в воздушном бассейне (всего, в том числе по видам).

3. Удельный вес сброса загрязненных сточных вод (всего, в том числе по видам).

4. Концентрация вредных веществ в водоемах (всего, в том числе по видам).

5. Удельный вес оборотного и повторно-последовательного водоснабжения.

6. Удельный вес сельхозугодий, подверженных эрозии.

7. Удельный вес земель, охваченных противоэрозийными работами в общей площади земель, подверженных эрозии.

8. Удельный вес лесовосстановительных работ в площади лесов, переданных в рубку.

9. Удельный вес использования лесосечных отходов в общем объеме отходов.

10. Удельный вес не вывезенной с лесосек древесины.

11. Удельный вес неудовлетворительной очистки мест рубок на лесосеках.

12. Удельный вес площади очагов вредителей и болезней леса.

13. Удельный вес молевого сплава в общем объеме сплава леса.

Целевыми нормативами в данном случае являются «стандарты состояния окружающей среды», какими являются соответствующие санитарные нормы, предельно допустимые концентрации вредных веществ, установленные значения удельных весов представленных целевых показателей.

Общий уровень рациональности природопользования, как и ранее, может быть представлен в следующем виде:

$$\text{УРП} = \left[1 - \sum_{P \in P(1.3)} \Pi_P \cdot \frac{|Z_P^H(t+\tau) - Y_P^H(t+\tau)|}{Z_P^H(t+\tau)} \right] \cdot 100.$$

При этом $\sum_P \Pi_P = 1$

Обозначения те же, что и ранее. Соображения относительно использования весовых коэффициентов важности компонентов также аналогичны.

$$\Delta Y_p(t+\tau) = \begin{cases} |Z_p^H(t+\tau) - Y_p^H(t+\tau)| & \text{при } Y_p^H(t+\tau) \\ & \text{хуже, чем } Z_p^H(t+\tau). \\ 0 & \text{(в противном случае).} \end{cases}$$

Стопроцентный уровень рациональности природопользования означает, что имеет место равенство целевых показателей и целевых нормативов или лучшее состояние целевых показателей по сравнению с целевыми нормативами. При этом, поскольку превышение целевого показателя над целевым нормативом в сторону улучшения не учитывается, максимальное значение общего уровня рациональности природопользования равно ста процентам.

Предложенный подход к оценке конечных результатов развития административно-территориальных образований, как это ясно из представленного материала, основан на использовании «целевых нормативов» эффективности производства, социального развития, экологической обстановки. Налицо, таким образом, использование положений программно-целевого планирования, которое как раз и призвано обеспечивать усиление ориентации развития любых объектов на конечные результаты, для оценки уровня социально-экономической эффективности развития АТО.

1.2. Единая система плановых решений по комплексному развитию административных образований

Усиление экономической самостоятельности союзных республик и административных образований масштаба края, области, автономной республики в современных условиях невозможно без обоснования перспектив социально-экономического развития соответствующих регионов.

Логика и организация планирования (общая характеристика)

Для усиления планового воздействия на развитие народного хозяйства в условиях нового экономического

механизма коренным образом изменяется содержание и порядок разработки государственных планов. Использование программно-целевого метода в управлении комплексным развитием АТО требует особого обсуждения взаимодействия различных форм документов, регламентирующих развитие АТО во времени.

Логика и организация формирования основных документов, определяющих комплексное развитие АТО, предполагает следующие этапы и стадии планирования:

1. Разработка Комплексной программы научно-технического прогресса (КПНТП) СССР на 20 лет и в республиканском разрезе. Комплексная программа НТП разрабатывается Академией наук СССР, ГКНТ и Госстроем СССР. КПНТП уточняется через каждые 5 лет с учетом достижений науки и новых технических разработок, реализация которых должна предусматриваться в пятилетних планах.

2. Разработка Концепции экономического и социального развития.

Проект Концепции опирается на комплексную программу НТП, государственные целевые комплексные программы межотраслевого характера, научные прогнозы и демографические исследования. Проект этого документа разрабатывается Госпланом СССР, Госпланами республик и местными плановыми органами совместно с ГКНТ, Академией наук и выносится на рассмотрение, обсуждение ЦК КПСС и СМ СССР не позднее чем за 2 года до начала очередной пятилетки. Через каждые 5 лет Концепция уточняется и продлевается на очередное пятилетие.

3. Разработка Основных направлений экономического и социального развития СССР на 15 лет. Проект Основных направлений разрабатывается Госпланом СССР с участием центральных экономических органов, министерств и ведомств, Совминов союзных республик, плановых органов краев, областей, АССР. За 1,5 года до начала очередной пятилетки проект выносится на рассмотрение Совмина СССР.

4. Разработка пятилетнего плана экономического и социального развития. Государственный пятилетний план является главной формой реализации целей и задач, предусмотренных Основными направлениями, и организации всей деятельности министерств, ведомств, союзных республик, местных органов, предприятий

объединений). Важнейшие показатели, пропорции, эффективность народного хозяйства определяются пятилетним планом.

5. Разработка скользящих двухлетних планов, и в первую очередь — двухлетних планов капитального строительства (ведется в рамках сформированных пятилетних планов комплексного развития АТО).

6. Разработка годовых планов экономического и социального развития.

Предприятия и организации самостоятельно планируют на очередной год выпуск продукции, выполнение работ и услуг, а также другие показатели социального и экономического развития.

Стадия разработки Концепции

Концепция развития административно-территориального образования — это основополагающий документ, в сжатом виде определяющий политико-хозяйственную стратегическую платформу перспектив развития региона на пятнадцатилетний период (цели, рубежи, приоритеты, пропорции) в форме **системы важнейших политик**.

В структуру Концепции в соответствии с указанным определением должны входить следующие составные части:

1. Политика социального развития.
2. Демографическая и миграционная политика.
3. Политика развития агропромышленного комплекса.
4. Политика размещения производства и развития ключевых комплексов специализации (концепции генеральной схемы развития и размещения).
5. Региональная политика научно-технического прогресса (концепция региональной программы научно-технического прогресса).
6. Политика развития системы расселения (концепция генеральной схемы расселения).
7. Политика подготовки и использования трудовых ресурсов.
8. Политика развития производственной инфраструктуры.
9. Инвестиционная политика и развитие строительного комплекса.
10. Экологическая политика.

Концепция развития административно-территориального образования должна определять важнейшие ключевые структурные изменения в процессах социально-экономического и экологического развития региона, форме важнейших целей, рубежей, приоритетов пропорций.

Стандартная формулировка каждого из ключевых положений Концепции может быть представлена следующим виде:

Изменить стратегию развития (комплекс, отрасль) в направлении (...).

Обеспечить вывод к 20XX году (...).

Концепция развития АТО должна разрабатываться в тесной взаимосвязи с концепцией развития соответствующей республики, экономического района.

Представленная структура Концепции развития административно-территориальных образований подчеркивает, что традиционно разрабатываемые предплановые документы типа (Генеральные схемы развития и размещения производительных сил, Генеральные схемы расселения, районные планировки) должны формироваться на основе Концепции, а не наоборот, как это часто происходит в настоящее время.

Стадия разработки Основных направлений

Основные направления комплексного развития области (края, АССР) — это система документов, завершающих целевую стадию планирования и задающих, во-первых, основные цели и пропорции комплексного развития административно-территориального образования, а во-вторых, требования территориальных органов к деятельности министерств (ведомств), действующих на территории.

Эта система документов разрабатывается для обеспечения целевой направленности, комплексности и пропорциональности развития области, края, АССР крупного города и должна формироваться в режиме активного взаимодействия территориальных органов с вышестоящими плановыми и директивными органами исходя из общетерриториальных целей комплексного развития, за 1,5 года до очередной пятилетки, когда предприятия и организации внерегионального

подчинения еще не имеют ни проектов планов экономического и социального развития, ни, как правило, даже государственного заказа, контрольных цифр, экономических нормативов и лимитов от соответствующих министерств и ведомств.

Следовательно, государственные заказы, контрольные цифры, экономические нормативы и лимиты ресурсов, определяемые предприятиями, министерствами (ведомствами), должны в значительной степени уже учитывать предложения территориальных органов в части их компетенции, содержащиеся в разработанных на территории Основных направлениях комплексного развития.

В связи с тем, что разработка Основных направлений в соответствии с указанным подходом должна реализоваться одновременно по всем административно-территориальным образованиям, то на уровне Госпланов республик имеется возможность сформировать требования одновременно ко всем министерствам (ведомствам).

Известно, что в соответствии с постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» (№ 876), Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)», предприятия и организации до утверждения проектов пятилетних и годовых планов должны согласовать их с местными Советами народных депутатов в части их полномочий.

Разработкой Основных направлений комплексного развития административно-территориального образования с позиций целевого подхода еще до формирования проектов планов предприятий и организаций должно заранее производиться обоснование требуемого долевого вклада предприятий в развитие территорий. Обоснованные таким образом целевые установки к деятельности предприятий должны быть приняты для предприятий и организаций на пятилетку в качестве нормативов долевого вклада и выполнять роль «социального заказа» местных Советов к деятельности предприятий.

Для административно-территориальных образований масштаба области, края, АССР Основные направления комплексного развития должны самостоятельно разрабатываться на горизонте планирования 10 лет, предполагая,

что третья пятилетка пятнадцатилетнего периода, как правило, может прорабатываться только в состав проектов по более крупным региональным образованиям по экономическому району, республике.

Структура документа «Основные направления комплексного развития административно-территориального образования» должна прежде всего охватывать развитие сфер, входящих в прерогативы местных Советов соответствовать их функциям. В частности, Основные направления комплексного развития должны не просто содержать целевые задания по развитию отраслей специализации и других отраслей внеобластного подчинения, собранные от соответствующих предприятий, а самое главное — включать развитие тех сфер, которые в я з ы в а ю т их деятельность на территории, развитие межотраслевых производств, инфраструктурных элементов.

В целом, таким образом, объектная структура системы документов «Основные направления комплексного развития административно-территориального образования» должна соответствовать структуре плана комплексного развития области, края, АССР, крупного города, но являться при этом более общей по системе показателей.

В то же время для унификации комплекта форм и обеспечения методического единства при обосновании целевых установок по развитию всех сфер и направлений формальная структура каждого из разделов и подразделов Основных направлений комплексного развития должна включать следующие блоки:

1. Состояние и проблемы направления (имеющие место в настоящем и ожидаемые в плановом периоде).
2. Цели требуемого развития направления.
3. Требуемый для решения проблем ввод мощностей.
4. Требуемый для решения проблем объем капитальных вложений (а при необходимости и других ресурсов).
5. Требования к долевному вкладу министерств (ведомств) по комплексному развитию административно-территориального образования:

— требуемый, в соответствии с необходимостью целенаправленного и пропорционального развития территории в целом, ввод мощностей по министерствам и предприятиям;

— требуемые доли капитальных вложений и других ресурсов.

Таким образом, система документов «Основные направления комплексного развития административно-территориальных образований» должна являться итогом целевой стадии планирования комплексного развития области, края, АССР, крупного города.

Наличие достаточно серьезных проблемных ситуаций в экономической, социальной или экологической сферах административного образования может потребовать разработки специальных целевых программ развития соответствующих направлений. Для оценки степени актуальности проблем в структуре документа «Основные направления» как раз и должен присутствовать блок «Состояние и проблемы направления» по каждому из разделов и подразделов.

Таким образом, при разработке системы документов «Основные направления комплексного развития области, края, АССР» одновременно должен реализоваться исходный этап формирования целевых программ — этап отбора важнейших территориальных проблем, подлежащих программному решению.

Вывод о выделении того или иного раздела для программной проработки делается в случае, если соответствующая работа традиционными средствами и ресурсами не может быть решена хотя бы в течение первой пятилетки десятилетнего горизонта планирования. Последнее можно проанализировать на основе сравнения «нормативно-целевой» и существующей тенденций развития соответствующих сфер и направлений, раскрываемых определенными целевыми показателями. В случае получения вывода о необходимости разработки тех или иных целевых программ основные целевые установки по каждой из них с предварительными расчетами потребностей в ресурсах должны войти в Основные направления комплексного развития административно-территориального образования.

На следующей стадии (стадии разработки проекта плана) соответствующие целевые программы необходимо прорабатывать более подробно, имея в виду, что далее они войдут неотъемлемой составной частью в полный План комплексного развития области, края, АССР.

В этой связи разрабатываемые в настоящее время во многих областях, краях, крупных городах региональные

комплексные программы научно-технического прогресса типа «Интенсификация» должны являться органичной частью и Основных направлений, и полного плана комплексного развития административно-территориального образования, представляя собой важнейший раздел этих документов — «Региональные аспекты научно-технического прогресса».

Кроме того, следует иметь в виду, что научно-технический прогресс — это не самоцель, а, в конечном счете, средство обеспечения социального и экологического прогресса развития региона.

Разработка и согласование Основных направлений комплексного развития образований масштаба области, края, АССР неразрывно связаны с общей логикой планирования, которая может быть представлена в следующем виде.

1. Концепция развития области, края, АССР и в ее составе схемы развития и размещения производительных сил разрабатываются один раз в пять лет с горизонтом планирования 15 лет. При этом, конечно, разработка указанных документов производится не автономно, а в составе соответствующих документов по республике и экономическому району.

2. Основные направления комплексного развития административно-территориальных образований рассматриваемого масштаба разрабатываются раз в пять лет с горизонтом планирования 15 лет (в том числе на 10 лет — непосредственно самой областью, краем, АССР в «режиме активного взаимодействия» с вышестоящими органами, на основе целевого подхода.).

На основе Концепции, включающей Генеральные схемы развития и размещения производительных сил, Основных направлений — должны, далее, разрабатываться районные планировки и генеральные планы развития крупных городов.

3. На горизонте планирования 5 лет в рамках единой системы планирования должны разрабатываться планы комплексного развития областей, краев, АССР, включая планы комплексного развития районов, городов.

Целевые программы выделяются в составе плана комплексного развития с приоритетным ресурсным обеспечением.

4. В рамках сформированных пятилетних планов комплексного развития административно-территориаль-

ых образований должны разрабатываться «скользящие» двухлетние планы по ряду разделов, в первую очередь — планы капитального строительства.

Разработка Основных направлений комплексного развития административно-территориального образования должна проводиться в несколько этапов.

Этап анализа и выявления проблем

1. Паспортизация динамики развития административно-территориальных образований, анализ и выявление существующих и прогнозируемых проблем.

2. Анализ уровней социального развития, эффективности производства и экологического развития.

3. Подготовка комплексного доклада «Состояние и проблемы развития административно-территориального образования».

Выделение объектов (направлений) для программной проработки.

Этап обоснования целей комплексного развития

1. Обоснование системы целевых нормативов развития административно-территориального образования на конец планового периода.

2. Обобщение имеющихся директивных заданий по развитию предприятий внеобластного подчинения для оценки их влияния на развитие направлений, являющихся прерогативой местных Советов (на основе запросов к предприятиям и организациям).

3. Обоснование раздела Основных направлений «Социальное развитие и повышение уровня жизни» с позиций целевого подхода. Обоснование долевого вклада министерств (ведомств), предприятий и организаций.

4. Обоснование раздела Основных направлений «Обеспечение продовольствием». Обоснование долевого вклада министерств, предприятий и организаций.

5. Обоснование раздела Основных направлений «Развитие производственной инфраструктуры». Обоснование долевого вклада министерств (ведомств), предприятий и организаций.

6. Обоснование раздела Основных направлений «Развитие капитального строительства». Обоснование долевого

вклада министерств (ведомств), предприятий и организаций в развитие строительной базы.

7. Обоснование раздела Основных направлений «Рациональное использование трудовых ресурсов». Обоснование участия министерств (ведомств) и повышение уровня использования трудовых ресурсов.

8. Обоснование раздела Основных направлений «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов». Обоснование долевого вклада министерств и ведомств, предприятий и организаций.

9. Обоснование обобщающего раздела Основных направлений «Основные пропорции комплексного развития административно-территориального образования».

10. Подготовка итогового обобщающего документа «Основные направления комплексного развития административно-территориального образования» и пояснительной записки.

Этап согласования и утверждения Основных направлений

1. Обсуждение, корректировка и утверждение Основных направлений в депутатских комиссиях и на сессии областного (краевого, АССР) Совета народных депутатов.

2. Обобщение (в госпланах республик) Основных направлений комплексного развития областей (краев, АССР) и группировка их по министерствам и ведомствам.

3. Согласование целевых заданий по деятельности министерств и ведомств, госзаказов, определяемых общесоюзным распределением труда, с Основными направлениями комплексного развития.

4. Согласование Основных направлений комплексного развития областей, краев, АССР с ресурсными возможностями республики и министерств в части ресурсов, которыми не располагают сами административно-территориальные образования.

5. Подготовка и доведение до предприятий и организаций государственных заказов, контрольных цифр, лимитов с учетом территориальных целей, сформулированных в Основных направлениях комплексного развития областей, краев, АССР.

Включение в структуру Основных направлений комплексного развития административно-территориаль-

ных образований прежде всего направлений, соответствующих функциям и полномочиям местных Советов, определяет и требования к сбору необходимой аналитической и плановой информации от предприятий и организаций.

В этой связи запросы территориальных плановых органов к предприятиям и организациям относительно перспективы их развития должны включать:

- 1) собственно сведения о перспективах развития основной деятельности предприятий в плановом периоде;
- 2) сведения о потребностях предприятий и организаций в общетерриториальных ресурсах и потребностях в развитии важнейших общетерриториальных сфер, межотраслевой кооперации и региональных центров научно-технического прогресса.

Таким образом, местные плановые органы должны главным образом обосновывать основные цели и пропорции комплексного развития области, края, АССР на основе целевого подхода, определяя требования к развитию общетерриториальных сфер и сопоставляя эти требования с проектами перспектив развития конкретных предприятий (организаций), действующих на территории. Соответственно на уровне Госплана республики и Совета Министров должны согласовываться Основные направления комплексного развития областей (краев, АССР), определяющие развитие административно-территориальных образований как целостных систем с общесоюзными и общереспубликанскими целевыми установками, с одной стороны, и с ресурсными возможностями, с другой стороны.

Разработка Основных направлений комплексного развития административно-территориальных образований на основе указанного подхода должна, таким образом, существенно повысить целевую ориентацию, комплексность и пропорциональность развития областей, краев, АССР, крупных городов, предотвратить возникновение многих диспропорций, имеющих место в настоящее время.

Стадия подготовки проекта плана

В ходе разработки проекта Государственного плана экономического и социального развития СССР до Советов Министров союзных республик доводятся исходные

данные планирования: контрольные цифры, госзаказы, стабильные экономические нормативы и лимиты.

Советы министров союзных республик через госпланы соответствующих республик доводят исходные данные для составления проектов планов до предприятий и организаций.

Схема формирования проектов планов комплексного развития может быть представлена в следующем виде.

Предприятия и организации, получив исходные данные планирования, готовят проекты планов экономического и социального развития. Эта работа должна проводиться на основании отдельного руководящего методического материала. При этом система показателей планов предприятий должна быть полностью сопоставимой в системе показателей планов АТЕ и сгруппирована в виде отдельной части — «Участие предприятий и организаций в развитии АТЕ».

Параллельно в каждой АТЕ области (крае, АССР) готовятся проекты планов комплексного развития районов и городов, которые формируются во взаимодействии с работой по формированию планов предприятий. Эта работа также должна вестись на основе специального руководящего материала, являющегося составной частью системы комплексного программно-целевого планирования. При этом должны формироваться следующие документы:

- полный территориальный план комплексного развития области (края, АССР);

- планы комплексного развития административно-территориальных единиц;

- целевые программы развития отдельных наиболее актуальных направлений;

- территориальная строительная программа.

Согласование и утверждение проекта плана экономического и социального развития предприятия и организации начинается с согласования проекта с местными Советами районов и городов.

В соответствии с Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» предприятия не имеют права утверждать проекты своих пятилетних и годовых планов без согласования с местными Советами по вопросам развития социальной сферы, обслуживания населения, производства товаров народного потребления, строительства, численности работников, использования

вторичных ресурсов, развития природоохранительной сферы и т. д. Поэтому согласование проекта плана предприятия с районным и городским Советом народных депутатов должно производиться путем «комплексной экспертизы» экспертной комиссии, созданной решением исполнительного комитета городского Совета народных депутатов, включающей в обязательном порядке:

- председателя районного (городского) исполнительного комитета и его заместителя (в соответствии с распределением функций), включая председателя районной (городской) плановой комиссии;

- председателя районного (городского) Совета;

- заведующего районным горфинотделом и представителя областного финансового отдела;

- заведующего отделом социально-экономического развития;

- председателя (зам. председателя) районной плановой комиссии и заведующего районным отделом социально-экономического развития;

- заведующего отделом по труду и представителя областного отдела по труду;

- начальника управления охраны окружающей среды;

- руководителей других подразделений исполнительного комитета районного (городского) Совета, представителей областных управлений, ГлавПЭУ облисполкома.

Согласование проектов планов предприятий не допускается сразу на областном уровне, минуя районный и городской, как это иногда имеет место.

Предприятия и организации представляют проекты планов экономического и социального развития на очередной год в районную плановую комиссию по единой структуре и системе показателей. При этом цифры и мероприятия целевых программ, включая и ресурсное обеспечение, должны быть рассмотрены и согласованы в первую очередь.

После предварительного анализа и подготовки заключений районного исполнительного комитета проекты планов предприятий передаются в городскую плановую комиссию. Плановая комиссия, имея подготовленные ранее, на целевой стадии, нормативы долевого вклада предприятий в комплексное развитие АТЕ, организует предварительную экспертизу проектов планов и по отдельным разделам. Финансовым отделом производится согласование нормативов отчислений от прибыли и платы

за ресурсы. Окончательное заключение принимается на заседании комплексной экспертной комиссии.

До согласования сформированных проектов планов предприятий (организаций) и АТЕ реализуется расчет строительной программы. Назначение этого расчета состоит в том, чтобы не допустить утверждения планов, не сбалансированных с возможностями по наращиванию строительной базы и не соответствующих целям комплексного развития АТЕ.

После корректировки проектов планов предприятий и АТЕ с учетом реального наращивания мощностей строительной базы и соответствия их целям комплексного развития территории происходит утверждение проектов планов предприятий.

Планы предприятий внеобластного подчинения передаются в соответствующие министерства и параллельно — в ГлавПЭУ обл(край)исполкома, проекты планов районов и городов области — в ГлавПЭУ облисполкома.

Счетом полученных проектов планов готовится проект плана комплексного развития области (края) в целом.

Подготовленные проекты планов районов (в разрезе сельских и поселковых Советов), городов, области (края) рассматриваются и утверждаются на соответствующих сессиях Советов народных депутатов.

Единство и особенности структур планов комплексного развития разных уровней

Структура плана комплексного развития должна формироваться, с одной стороны, с учетом требований к АТЕ исходя из его места в общесоюзном разделении труда, а с другой стороны, с учетом необходимости обеспечения комплексного развития АТЕ во всех аспектах: производственно-экономическом, социальном, экологическом.

Вертикальная структура плана комплексного развития определяет полный состав объектов управления и управленческих решений по их развитию (состав разделов, подразделов и показателей плана комплексного развития).

Горизонтальные взаимосвязи подчеркивают единство производственно-экономического, социального и экологи-

ческого аспектов в планировании комплексного развития и делают совокупность разделов и подразделов именно структурой плана комплексного развития.

План комплексного развития АТЕ должен включать как минимум следующие разделы:

1. Развитие отраслей специализации.
2. Население и трудовой потенциал АТЕ.
3. Развитие комплекса обеспечения продовольствием.
4. Социальное развитие и повышение уровня жизни.
5. Охрана окружающей среды и рациональное природопользование.
6. Развитие производственной инфраструктуры и других отраслей обслуживания.
7. Развитие капитального строительства.
8. Рациональное использование трудовых ресурсов.
9. Совершенствование организации управления АТЕ.
10. Итоги и эффективность комплексного развития АТЕ.

Особенность и эффективность комплексного развития АТЕ разных уровней в рамках приведенной обобщенной структуры плана комплексного развития АТЕ обусловлена спецификой и ролью соответствующих АТЕ (табл. 1.1.).

Структура плана комплексного развития АТЕ нижнего уровня должна быть детальной, содержать показатели, отражающие особенности АТЕ как объекта управления. Для АТЕ более высокого уровня структура плана комплексного развития должна содержать дополнительно ряд специфических, «системообразующих» показателей.

Наиболее очевидно различие в структуре планов комплексного развития города и городского административного района. Так, например, развитие некоторых отраслей специализации (раздел 1) должно найти отражение прежде всего в плане города в целом (в частности, это касается такой общегородской отрасли специализации, как «Наука и высшее образование»).

Раздел «Развитие производственной инфраструктуры и других отраслей обслуживания» в плане городского района может быть представлен лишь справочно, поскольку соответствующие виды коммуникаций почти всегда имеют общегородское назначение.

Раздел «Развитие капитального строительства» в плане городского административного района может быть полностью опущен, поскольку строительная база обслуживает, как правило, город в целом.

Т а б л и ц а 1.1

**Структура плана комплексного развития
административно-территориальных образований**

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Админи- стратив- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
1.	Развитие и повышение эффективности деятельности отраслей, выпускающих продукцию за пределы АТО					
1.1.	Развитие и повышение эффективности деятельности отрасли «1»	+	+	+	—	— (как правило)
1.2.	Развитие и повышение эффективности деятельности отрасли «2»	+	+	+	—	— (как правило)
1.3.	...					
1.К.	Развитие и повышение эффективности деятельности отрасли «К»	+	+	+	—	— (как правило)
1.К+1.	Координация внутритерриториальной кооперации и создание межотраслевых производств	+	+	+	+	+
1.К+2.	Координация внутритерриториальной кооперации по внедрению достижений научно-технического прогресса	+	+	+	+	+
1.К+3.	Координация повышения эффективности использования материально-сырьевых ресурсов	+	+	+	+	+
1.К+4.	Координация повышения эффективности использования основных фондов	+	+	+	+	+
1.К+5.	Координация внутритерриториальной					

Продолжение табл. 1.1

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Админи- стратив- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
	кооперации развития нау- ки и высшего образования	+	—	+	—	—
2.	Население и трудовой по- тенциал АТО					
	2.1. Население АТО	+	+	+	+	+
	2.2. Трудовой потенциал АТО	+	+	+	—	+
	2.3. Распределение насе- ления по АТЕ меньшего масштаба	+	+	+	+	+
3.	Развитие комплекса обес- печения продовольствием					
	3.1. Развитие животно- водства и птицеводства	+	+	—	+	+
	3.2. Развитие растение- водства и кормопроизвод- ства	+	+	—	—	+
	3.3. Развитие промышлен- ности по переработке сель- скохозяйственного сырья	+	+	+	— (как правило)	—
	3.4. Развитие и повыше- ние эффективности мели- орации	+	+	—	—	—
	3.5. Развитие и повыше- ние эффективности дея- тельности сельхозхимии	+	+	—	—	—
	3.6. Развитие и повыше- ние эффективности дея- тельности сельхозтехники	+	+	—	—	—
	3.7. Развитие подсобных хозяйств предприятий (ор- ганизаций)	+	+	+	+	—
	3.8. Развитие и повыше- ние эффективности систе- мы хранения сельскохо- зяйственной продукции	+	+	+	— (как правило)	+
4.	Социальное развитие и по- вышение уровня жизни					
	4.1. Повышение уровня обеспеченности жильем	+	+	+	+	+
	4.2. Развитие и совер- шенствование коммуналь-					

Продолжение табл. 1.1

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Админи- стратив- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
	но-бытового обслужива- ния	+	+	+	+	+
	4.3. Повышение уровня обеспеченности детскими учреждениями	+	+	+	+	+
	4.4. Развитие и совер- шенствование народного образования	+	+	+	+	+
	4.5. Повышение уровня внешнего благоустройства АТО	—	—	+	+	+
	4.6. Развитие и совер- шенствование обеспечения услугами транспорта	+	+	+	— (как правило)	+
	4.7. Развитие и совер- шенствование услугами связи	+	+	+	+	+
	4.8. Развитие и совер- шенствование торговли и общественного питания	+	+	+	+	+
	4.9. Развитие и совершен- ствование здравоохране- ния	+	+	+	+	+
	4.10. Развитие и совер- шенствование физической культуры и спорта	+	+	+	+	+
	4.11. Создание необходи- мых условий труда	—	—	+	+	+
	4.12. Повышение уровня обеспеченности товарами народного потребления	+	+	+	— (как правило)	+
	4.13. Развитие культуры	+	+	+	+	+
	4.14. Создание необходи- мых условий социального обеспечения	+	+	+	+	+
	4.15. Коммунистическое воспитание и развитие социалистических общест- венных отношений	—	—	+	+	+

Продолжение табл. 1.1

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Админи- стратив- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
5.	Охрана окружающей сре- ды и рациональное природопользование					
5.1.	Охрана состояния воздушного бассейна	—	—	+	+	+
5.2.	Охрана и рациональ- ное использование водных ресурсов	+	+	+	+	+
5.3.	Охрана и рациональ- ное использование земель- ных ресурсов	+	+	—	—	+
5.4.	Охрана и рациональ- ное использование лесных ресурсов и растительного покрова	+	+	—	—	—
5.5.	Охрана и рациональ- ное использование ресур- сов недр	+	+	—	—	—
5.6.	Охрана и воспроиз- водство ресурсов животно- го мира	+	+	—	—	—
6.	Развитие производствен- ной инфраструктуры и других отраслей обслу- живания					
6.1.	Развитие систем теп- лоэнергоснабжения	+	+	+	+	+
				(как правило — справочно)		
6.2.	Развитие систем во- доснабжения	+	+	+	+	+
				(как правило — справочно)		
6.3.	Развитие транспорта и транспортных комму- никаций	+	+	+	+	+
				(как правило — справочно)		
6.4.	Развитие систем свя- зи производственного на- значения	+	+	+	+	+
				(как правило — справочно)		
6.5.	Развитие прочих от- раслей обслуживания	+	+	+	+	+
				(как правило — справочно)		
7.	Развитие капитального строительства					

Продолжение табл. 1.1

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Админи- стратив- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
7.1.	Развитие мощностей подрядных строительно- монтажных организаций	+	+	+	—	— (как правило)
7.2.	Развитие мощностей предприятий промышлен- ности строительных мате- риалов и конструкций	+	+	+	—	— (как правило)
7.3.	Развитие мощностей проектно-изыскательских организаций	+	—	+	—	— (как правило)
8.	Рациональное использо- вание трудовых ресурсов					
8.1.	Дополнительная пот- ребность в трудовых ре- сурсах в соответствии с народнохозяйственной и социальной значимостью отраслей и предприятий	+	+	+	+	+
8.2.	Развитие и совершен- ствование подготовки и переподготовки кадров	+	+	+	+	+
8.3.	Повышение уровня механизации и сокраще- ния ручного труда	+	+	+	+	+
8.4.	Сокращение потерь рабочего времени	+	+	+	+	+
8.5.	Сокращение текучес- ти кадров	+	+	+	+	+
8.6.	Обеспечение прироста трудовых ресурсов за счет внешних источников	+	+	+	—	— (как правило)
8.7.	Напряженность ба- ланса трудовых ресурсов	+	+	+	—	— (как правило)
9.	Совершенствование организации управления АТО					
9.1.	Развитие и совершен- ствование методов управ- ления	+	+	+	+	+

№ п/п	Разделы	Обл. (край)	Административ- ный район области (края)	Город	Город- ской админи- стратив- ный район	Сельский (посел- ковый) совет
9.2.	Развитие и совершенствование информационной базы управления	+	+	+	+	+
9.3.	Развитие и совершенствование организационной структуры управления	+	+	+	+	+
9.4.	Развитие и совершенствование технической базы управления	+	+	+	+	+
10.	Итоги и эффективность комплексного развития АТО					
10.1.	Сводные затраты на развитие АТО	+	+	+	+	+
10.2.	Распределение капитальных вложений по ведомствам	+	+	+	+	+
10.3.	Основные итоги развития АТО в плановом периоде	+	+	+	+	+

Целевые программы в структуре планов

Целевая комплексная программа (ЦКП) — это плановая разработка научно-исследовательских, социально-экономических, производственных, организационно-хозяйственных задач и мероприятий, в которой намечены наиболее эффективное распределение необходимых ресурсов, а также исполнители и сроки осуществления планируемых мер, и которая имеет следующие особенности:

1. ЦКП характеризуется четкой целевой направленностью, которая проявляется, во-первых, в строгой ориентации системы целей, всех мероприятий, исполь-

зуемых ресурсов программы на полное решение определенной народнохозяйственной проблемы и, во-вторых, в порядке составления ЦКП, которое начинается с постановки конечной цели с последующим поэтапным ее разукрупнением до уровня адресных заданий.

2. ЦКП содержит более полный комплекс взаимосвязанных мероприятий, необходимых для реализации поставленных целей, начиная с научно-исследовательских и проектных работ и кончая обеспечением кадрами, совершенствованием организационных форм, системой стимулирования участников.

3. ЦКП соединяет в себе как функции плана, так и функции управления, так как наряду с системой плановых заданий и мероприятий содержит мероприятия по управлению ее реализацией.

4. Для ЦКП характерны строгие временные рамки, которые не обязательно совпадают с принятыми периодами планирования. Период реализации ЦКП определяется временем от начала работ по выполнению программы до момента полного достижения конечных целей.

Типовыми целевыми программами для АТЕ рассматриваемого масштаба являются:

1) целевая программа развития социальной инфраструктуры; 2) целевая продовольственная программа;

3) целевая программа рационального использования материально-сырьевых ресурсов;

4) целевая программа развития транспортных коммуникаций и дорожного хозяйства;

5) целевая программа профилактики правонарушений и сокращения антиобщественных явлений.

Целевые комплексные программы в зависимости от временной продолжительности подразделяются на долгосрочные (разрабатываемые на срок свыше 5 лет) и среднесрочные (на 5 лет и менее). При этом долгосрочные ЦКП включаются в Основные направления экономического и социального развития на 10 лет, а соответствующие задания этих программ отражаются в очередных пятилетних и годовых планах.

Среднесрочные программы включаются в пятилетние планы с распределением заданий и мероприятий по годам.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ХОЗРАСЧЕТ КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА

2.1. Территориальный хозяйственный механизм (функции и структура)

Совершенствование управления административно-территориальными образованиями требует знания особенностей действия хозяйственного механизма, связанного с развитием и функционированием соответствующих объектов управления, выявления и анализа его недостатков в целях дальнейшего совершенствования хозяйственного механизма.

Однако, прежде чем обсуждать вопрос об анализе и о дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма, следует достаточно четко ответить на вопрос: «Что такое хозяйственный механизм вообще?» Далее необходимо сформулировать особенности хозяйственного механизма, влияющего на развитие и функционирование рассматриваемого нами объекта управления — административно-территориального образования, определив таким образом понятие «территориальный хозяйственный механизм».

Несмотря на то, что понятие «хозяйственный механизм» очень широко используется, можно утверждать, что в настоящее время ни в научно-методической литературе, ни в нормативных документах, регламентирующих те или иные аспекты уже используемого как факт понятия «хозяйственный механизм», нет однозначного понимания самой его сути. Используя терминологию системного подхода, — нет единого понимания функции и структуры хозяйственного механизма. Поскольку нет понимания того, что такое хозяйственный механизм в целом, то естественно, что все обсуждения и предложения касаются отдельных аспектов этого понятия, причем нет никаких гарантий, что рассматриваемые элементы охватывают весь необходимый спектр вопросов. Последнее же, в свою очередь,

приводит к тому, что и меры по совершенствованию хозяйственного механизма охватывают лишь его отдельные элементы. Нельзя, конечно, утверждать, что такой подход не приносит определенного эффекта. Но поскольку перед органами, принимающими решения, нет полной и четкой картины того, что же в целом необходимо поправлять и совершенствовать, — нет и уверенности в целенаправленности и комплексности принимаемых мер. И здесь нужно знать своего рода «ведущие звенья».

На страницах экономических журналов и монографий до настоящего времени ведутся дискуссии относительно содержания понятия «хозяйственный механизм» (ХМ). Однако практическая деятельность настоятельно требует конкретного конструктивного обоснования содержания и структуры этого понятия с целью последующей выработки конкретных практических рекомендаций относительно направлений совершенствования планирования и хозяйствования. Поэтому конструктивное определение ХМ в настоящее время весьма актуально. Разработчик организационно-хозяйственной системы любого уровня должен иметь перед собой стандарт в виде наименований конкретных элементов (подсистем) ХМ, чтобы далее в рамках этого стандарта проектировать (или совершенствовать) эти элементы для конкретной организационно-хозяйственной системы.

Отсутствие единства мнений относительно этого понятия можно проиллюстрировать, проанализировав известные определения ХМ.

1. Определение ХМ П. Бунича, член-корреспондента АН СССР, автора ряда монографий по проблемам хозяйственного механизма¹.

ХМ — это двухаспектное понятие: во-первых, ХМ — это объективный, независимый от нашего сознания «результат действия и взаимодействия экономических законов», с учетом тех специфических форм, конкретных особенностей и ограничений, которые накладываются на него характером обстановки на тех или иных этапах развития социалистического общества; во-вторых, ХМ — это «механизм управления, созданный социалистическим обществом в меру познания и формулирования этой категории». «Этот вывод исходит из того, что именно

¹ Бунич П. Г. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества // Экономические науки, 1978. № 4. С. 36—45.

кономические законы, а не что иное, являются объективным «механизмом», «мотором» развития хозяйства. <...> На основе объективно присущего социализму хозяйственного механизма сложился и совершенствуется хозяйственный механизм управления».

П. Бунич предлагает матричную модель хозяйственного механизма управления социалистической экономикой. При этом по горизонтали схемы размещаются подсистемы:

- 1) общие функциональные;
- 2) специальные функциональные;
- 3) обеспечения.

«Общие функциональные подсистемы включают подсистемы планирования, стимулирования и ответственности, управления, социальных рычагов управления, социалистического соревнования и др. Специальные функциональные подсистемы дополняют общие, «встраивая» в них особые механизмы усиления, требующиеся для ряда сфер деятельности. <...> Среди специальных подсистем находится также механизм рационального природопользования с характерными для него нормами предельно допустимой концентрации вредных веществ, правилами захоронения отходов, заповедными зонами отлова и отстрела, целевыми финансовыми ресурсами. Подсистемами обеспечения выступают такие: организационная, информационная, правовая, кадровая, материального, методологического, финансового обеспечения. <...> Вертикаль модели ХМ управления социалистической экономикой образуют линейно-последовательные подсистемы цикла создания и потребления продукции. <...> Выделены следующие линейно-последовательные подсистемы: фундаментальных научных исследований, прикладных научных разработок, проектирования, конструирования, производства средств производства, их обращения, производства предметов потребления, торговли, потребления».

Из представленной структуры понятия ХМ следует, что в данном случае автором используется подход, характерный для структуризации автоматизированных систем управления.

2. Определение ХМ Л. И. Абалкина, автора ряда монографий по проблемам планирования и совер-

шенствования хозяйственного механизма².

«... ХМ — это способ хозяйствования, способ организации общественного производства со свойственным ему методами, экономическими рычагами, организационными формами и способами привлечения людей труду».

ХМ — определенным образом оформленная подсистема производственных отношений, причем имеется в виду внешний (поверхностный) слой производственных отношений, расположенный в сфере конкретных хозяйственных действий и связей. Однако он «не замыкается лишь рамками производственных отношений. Он интегрирует не только базисные отношения, но и определенные элементы производительных сил и надстройки». Автор отмечает, «что при анализе хозяйственного механизма мы имеем дело с экономической системой (системой производственных отношений не в аспекте присвоения со стороны способа ее функционирования, способ ведения хозяйства».

По Абалкину, в структуру ХМ входят: 1) формы организации общественного производства; 2) структура и методы управления экономикой; 3) формы экономических связей в народном хозяйстве; 4) экономические стимулы и рычаги воздействия на производство (цена, прибыль, заработная плата, фонды поощрения); 5) правовые формы и методы управления; 6) социально-психологические факторы воздействия на производство; 7) еще ряд составляющих. При этом автор считает, что ХМ — это категория гораздо более широкая, чем система управления экономикой.

При беглом анализе представленного определения ХМ сразу бросается в глаза то, что в таком контексте понятие во многом эквивалентно содержанию социалистического способа производства вообще, а отсюда и отсутствует та специфика, которая требовалась бы употребления нового понятия, так как совершенно неясно, какие отличительные признаки заключает в себе это понятие.

3. Определение хозяйственного механизма, предложенное И. И. Сиговым: «В понятие ХМ представ

² Абалкин Л. И. Сущность, структура и актуальные проблемы совершенствования хозяйственного механизма // Экономические науки 1978. № 8. С. 33—34.

ляется правильным включить лишь те категории, которые относятся к управлению экономикой. Система управления экономикой, построенная в соответствии с системой экономических законов общества и направленная на их использование, представляет собой хозяйственный механизм»³.

Таким образом, согласно этому определению, ХМ эквивалентен понятию «система управления экономикой».

4. Еще одно определение (М. Кунявский): «Хозяйственный механизм ... это сложный комплекс планомерно, на объективной основе формируемых обществом производственно-экономических отношений, направленных на использование экономических законов функционирования и развития коммунистического способа производства»⁴.

5. Определение хозяйственного механизма, используемое Л. Логвиновым: «Хозяйственный механизм представляет собой совокупность применяемых для управления общественным производством конкретных форм, хозяйственно-правовых норм, экономических показателей и интересов, при помощи которых регламентируется и направляется производственная и экономическая деятельность каждого из участников процесса производства»⁵.

6. Определение хозяйственного механизма, предлагаемое В. Лаптевым: «Хозяйственный механизм представляет собой совокупность экономических, организационных и правовых структур, форм и методов, обеспечивающих рациональное функционирование социалистической экономики»⁶.

7. Определение хозяйственного механизма, приводимое Л. Славинской: «ХМ — это система конкретных целей производства, экономических и правовых форм организации, инструментов и методов регулирования хозяйственной деятельности общества, результат действия

³ Сигов И. И. Обобществление производства и развитие системы управления экономикой. М., 1977. 215 с.

⁴ Кунявский М. Г. Хозяйственный механизм развитого социализма // Экономические науки. 1976. № 6. С. 42-49.

⁵ Логвинов Л. Хозяйственный механизм социалистического общества и пути его совершенствования // Экономические науки. 1987. № 5. С. 115 — 123.

⁶ Лаптев В. Правовые проблемы перестройки хозяйственного механизма // Коммунист. 1987. № 8. С. 23 — 33.

экономических законов, превращения их сущности в явления, объективного в субъективное»⁷.

Приведенных определений, по-видимому, достаточно, чтобы убедиться в отсутствии единого понимания содержания и структуры хозяйственного механизма у лидеров данного направления исследований. Но в то время как ученые ведут дискуссии, на практике осуществляется разработка и реализация планов. И, естественно, как при их формировании, так и при реализации используются многие элементы, которые интуитивно входят в рассматриваемое нами понятие хозяйственного механизма.

Таким образом, необходимо конструктивное рабочее определение «хозяйственного механизма», своего рода «стандарт понятия», раскрывающий его функции и структуру.

Для обоснования содержания этого понятия и его места в процессе развития и функционирования социально-экономической системы имеет смысл использовать функционально-структурный подход — способ исследования объектов как систем.

Структура хозяйственного механизма с позиций системного подхода

Прежде чем пытаться рассмотреть содержание понятия «хозяйственный механизм» с позиций системного подхода, следует очень коротко показать, что такой подход действительно плодотворен.

В соответствии с одним из положений системного подхода «объект познается как система тогда и только тогда, когда относительно него решается задача определенного типа. <...> В различных определениях системы следует выделять не любое общее, а такое, в котором отчетливо фиксируется показательная специфика системного подхода. <...> И это общее заключается в том, что любой объект выступает как система в том и только том отношении, в каком его внешнее проявление (функция) задается его внутренним устройством (структурой). <...> Дескриптивный

⁷ Славинская Л. О понятии хозяйственного механизма // Экономические науки. 1979. № 2. С. 28—31.

аспект системного подхода заключается в объяснении функции структурой. <...> При конструктивном подходе по заданной функции получают стоящую за ней структуру»⁸.

Используем эти положения при характеристике понятия «хозяйственный механизм». Напомним при этом, что фундаментальные, основополагающие понятия, как правило, определяются через свою противоположность, а не выводятся из уже имеющихся. Понятие «система» как основополагающее понятие системного подхода должно быть определено как противоположность более широкой системы — внешней среды.

В своем первоначальном смысле слово «механизм» (в технике) означает «совокупность искусственных, подвижно соединенных между собой звеньев, совершающих под действием приложенных сил заданные движения». В общем случае под «движением» надо понимать порядок какого-либо вида деятельности в заданном направлении, причем заданном более широкой системой — целеполагающей внешней средой.

При рассмотрении понятия «хозяйственный механизм» речь всегда идет о целенаправленной деятельности по развитию и функционированию того или иного объекта в направлении соответствия этого развития требованиям и программным установкам более широкой системы. Эти требования к деятельности объекта как раз и направляют его развитие на «конечные народнохозяйственные результаты». Следовательно, задающей противоположностью для понятия «хозяйственный механизм» данной системы является понятие «программно-целевые установки» целеполагающей внешней среды.

В свою очередь, «комплексная характеристика конечных народно-хозяйственных результатов предполагает, во-первых, обеспечение соответствия объема и структуры материальных благ и услуг объему и структуре общественных потребностей и, во-вторых, повышение эффективности использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов социалистического общества»⁹.

⁸ Гладких Б. А., Люханов В. М., Перегудов Ф. И. и др. Основы системного подхода и их приложение к разработке территориальных автоматизированных систем управления. Томск, 1975. 244 с.

⁹ Абакин Л. И. Конечные народнохозяйственные результаты: сущность, показатели, пути повышения. М., 1978. 151 с.

Такая двухаспектная оценка (с одной стороны — результаты, а с другой — затраты по их получению) определяет наиболее общий порядок конструирования любых систем показателей оценки деятельности любых объектов. Именно такой подход как раз и реализован нами при построении системы показателей эффективности развития административно-территориальных образований.

Подчеркнув сущность конечных народнохозяйственных результатов, необходимо раскрыть, что же включает в себя целенаправленная деятельность вообще и, следовательно, целенаправленная деятельность по развитию и функционированию объекта в части устремления к конечным народнохозяйственным результатам.

Любая целенаправленная деятельность включает в себя две стадии:

1) стадию планирования, включая и важнейший этап обоснования целей — целеполагание (целеформирование, целеобразование);

2) стадию реализации целей плана (целереализацию, целеосуществление).

Эти стадии, по существу, как раз и составляют предмет деятельности любой системы управления социально-экономическими объектами. Они же, как было указано ранее, являются неотъемлемыми составными частями любого процесса управления.

Объективное содержание целей развития и функционирования социально-экономической системы, какой является наша страна, определяется основным экономическим законом социализма.

Казалось бы, что поскольку содержание основной цели социально-экономической системы регламентировано основным законом социалистического общества, то цели деятельности отдельных организационно-хозяйственных систем должны формироваться просто как средства реализации основной цели с различными степенями детализации на разных уровнях.

Однако увеличение масштабов общественного производства обуславливает то, что возникает необходимость наличия специального комплекса методических, организационных, экономических и других средств, встроенного в процесс планирования и реализации планов, который должен обеспечивать эффективную постановку целей как социально-экономической системы в целом, так и

е подсистем, а также их реализацию в соответствии с стоящей перед нашим обществом основной целью.

Таким образом, функцией ХМ как системы является обеспечение эффективного формирования и реализации целей организационно-хозяйственной системы для их ориентации на конечные народнохозяйственные результаты в соответствии с основными требованиями более широкой социально-экономической системы, основанное на экономико-организационно-правовых средствах и стимулах.

Следовательно, хозяйственный механизм как система — это совокупность взаимосвязанных подсистем (компонент), обеспечивающих эффективное формирование и реализацию целей рассматриваемой организационно-хозяйственной системы для их ориентации на конечные народнохозяйственные результаты в соответствии с основными программно-целевыми установками более широкой социально-экономической системы (суперсистемы), основанная на использовании экономико-организационно-правовых средств и стимулов.

Можно, на наш взгляд, утверждать, что «хозяйственный механизм» — это механизм обеспечения эффективного целеформирования и эффективной целереализации.

ХМ — это не само целеформирование и не само планирование, а экономико-организационно-правовое средство обеспечения эффективного целеформирования и планирования в соответствии с основной целью социально-экономической системы.

ХМ — это не сам процесс целереализации, а экономико-организационно-правовое средство обеспечения эффективной реализации целей планов в соответствии с основной целью социально-экономической системы.

Поэтому хозяйственный механизм деятельности данной системы должен регламентироваться более широкой социально-экономической системой, внешней по

отношению к данной системе. Это означает, что для рассматриваемой системы он «объективен», а субъект управления (управляющая система) вынужден будет действовать в интересах заданных программно-целевых установок, требований и критериев. Хозяйственный механизм должен **заставлять** субъект управления развиваться именно так, ориентируя деятельность системы на конечные результаты.

Конечный результат деятельности организационно-хозяйственной системы — это результат, обеспечивающий требования потребителей по всем необходимым аспектам при минимальных затратах. Конкретный спектр требований, предъявляемых к деятельности системы обусловлены спецификой соответствующих организационно-хозяйственных систем.

Конечными результатами деятельности административно-территориального образования как системы, кроме производственно-экономических показателей, являются целевые показатели, характеризующие уровень социального развития, уровень природопользования. (Эти проблемы мы также обсуждали ранее.)

Объектом приложения действия хозяйственного механизма являются организационные системы, хотя бы в минимальной степени обладающие хозяйственной самостоятельностью и не обязательно являющиеся юридическими лицами.

Перейдем к анализу структуры ХМ как системы, обеспечивающей реализацию указанной функции. Для этого более подробно рассмотрим две стадии процесса управления, уже сформулированные ранее: стадию целеформирования и стадию целеосуществления.

Стадия целеформирования включает в себя несколько этапов: во-первых, этап анализа исходного состояния и оценки проблемных ситуаций; во-вторых, этап обоснования целей требуемого развития; в-третьих, этап выработки плановых решений по устранению проблемных ситуаций и обоснованию целей реального развития; в-четвертых, этап создания организационной структуры для управления реализацией решений.

Стадия целеосуществления включает в себя следующие этапы:

- 1 этап организации эффективного исполнения плановых решений;
- 2) этап контроля исполнения плановых решений;

3) этап оперативного управления реализацией плановых решений.

Плановое решение в общем виде должно включать в себя следующие элементы:

- 1) цель (или ряд целей);
- 2) средства достижения целей (спектр плановых мероприятий);
- 3) ресурсы для реализации планового решения;
- 4) организационная структура, реализующая плановое решение;
- 5) средства повышения эффективности реализации плановых решений.

Укажем теперь место хозяйственного механизма в рассмотренной совокупности этапов процесса управления развитием и функционированием социально-экономической системы.

Если рассматривать стадию целеформирования, то ХМ — это средство обеспечения эффективного формирования целей требуемого развития на этапе обоснования целей. Цели требуемого развития в каждом плановом периоде должны соответствовать основным требованиям социально-экономической системы. ХМ должен обеспечивать это соответствие.

Если рассматривать стадию целеосуществления, то ХМ — это средство обеспечения эффективной реализации плановых решений.

Для выполнения своей функции, сформулированной ранее, ХМ как система должен иметь структуру в виде следующих элементов (подсистем):

- 1) подсистема показателей планирования для регламентации направлений целеформирования;
- 2) подсистема стимулирования и ответственности за эффективное целеформирование (то есть ответственности за неэффективное целеформирование);
- 3) подсистема показателей (критериев) оценки деятельности в соответствии с конечными народнохозяйственными результатами;
- 4) подсистема стимулирования и ответственности за эффективную целереализацию, ориентирующая деятельность звеньев и всей ОХС на конечные народнохозяйственные результаты;
- 5) подсистема нормативно-правовых актов, регламентирующая все стороны деятельности организационно-хозяйственной системы, обеспечивающие ее существо-

вание в качестве самостоятельной хозяйственной ячейки;

6) совокупность методов подготовки, принятия и организации исполнения решений, обеспечивающих эффективное целеформирование и целереализацию;

7) структура организационно-хозяйственной системы, адекватная ее основной функции, обеспечивающая эффективное формирование и реализацию целей;

8) подсистема обеспечения и распределения ресурсов между звеньями организационно-хозяйственной системы (включая и сами ресурсы) в соответствии с ее основной функцией, независимо от ведомственной подчиненности звеньев — подсистема «ресурсы».

Как следует из представленной структуры хозяйственного механизма, рассматриваемого в качестве системы, последняя не включает в себя ряд компонент, которые отдельные авторы считают составной частью ХМ. В частности, как уже было указано, ХМ согласно нашей структуре не включает в себя такую подсистему, как «планирование». ХМ включает в себя не само «планирование», а элементы, обеспечивающие эффективное планирование развития организационно-хозяйственной системы в смысле соответствия формирования плана целевым установкам более широкой социально-экономической системы. Отдельные организационно-хозяйственные системы, взаимодействующие между собой в данном случае как раз и являются теми звеньями, развитие и функционирование которых ХМ должен приводить в соответствие целевым установкам более широкой системы.

Именно поэтому ХМ — это средство обеспечения эффективного целеформирования (и далее — планирования) и эффективного целеосуществления в направлении обеспечения конечных народнохозяйственных результатов, основанное на экономических рычагах и стимулах.

В связи с тем, что система показателей планирования и оценки деятельности включает в себя как подсистему показателей планирования, так и подсистему показателей для оценки (причем последняя шире, чем первая, так как наряду со всеми показателями планирования включает и подмножество оценочных показателей, предназначенных только для оценки), в структуре ХМ они выделены отдельными подсистемами.

Соответственно разделены и подсистемы стимулирования и ответственности. Подсистема стимулирования

и ответственности за эффективное целеформирование — это то, что называют сейчас «мерами по стимулированию принятия напряженных планов».

Можно провести следующую аналогию, раскрывающую место и подфункции этих подсистем хозяйственного механизма.

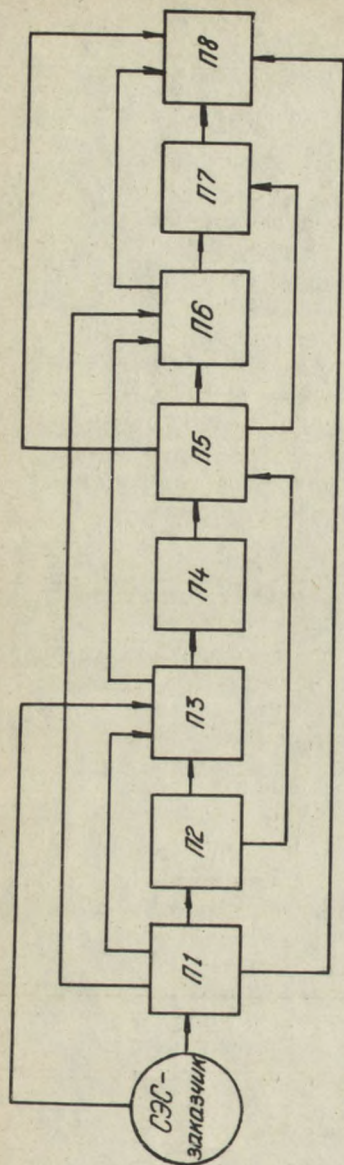
Так, подсистема показателей планирования (первая подсистема ХМ), регламентирует «направление движения» организационно-хозяйственной системы, указывая, «куда ей необходимо двигаться». А двигаться она должна в направлении требований более широкой социально-экономической системы, определяющих конкретное содержание «конечных народнохозяйственных результатов» для данной организационно-хозяйственной системы.

Подсистема стимулирования и ответственности за эффективное целеформирование определяет, какими темпами целесообразно двигаться («на какое расстояние и с какой скоростью») в направлении требований более широкой социально-экономической системы.

Особое значение подсистемы показателей и стимулирования приобретают для организационно-хозяйственных систем, включающих в себя совокупность отдельных, к тому же, как правило, разнородных звеньев, деятельность которых регламентируется отдельными положениями. Здесь указанные подсистемы должны обеспечить согласованность деятельности звеньев и их ориентацию на конечный результат работы всей организационно-хозяйственной системы. (Подробнее способ обеспечения такого согласования будет рассмотрен далее.)

Понятие «структура» включает в себя «состав и взаимосвязи (отношения)» между элементами (подсистемами). Состав предлагаемых подсистем хозяйственного механизма мы рассмотрели. Взаимосвязи же этих подсистем удобно представить в виде схем на рис. 2.1, 2.2.

С практической точки зрения направления взаимосвязей подсистем ХМ для исследователя, занимающегося проблемами совершенствования существующего хозяйственного механизма (или синтезом нового), определяют логическую последовательность совершенствования отдельных подсистем. Это обусловлено наличием взаимовлияния отдельных подсистем друг на друга. Направление влияния как раз и определяет наличие взаимосвязей. Поэтому при синтезе или совер-



СЭС - социально-экономическая система;

П1 - подсистема показателей планирования;

П2 - подсистема стимулирования и ответственности за эффективное планирование;

П3 - подсистема показателей (критериев) оценки деятельности;

П4 - подсистема стимулирования и ответственности за эффективную реализацию целей;

П5 - подсистема нормативно-правовых актов;

П6 - подсистема методов подготовки, принятия и организации исполнения решений;

П7 - подсистема "Организационная структура";

П8 - подсистема "Ресурсы".

Рис. 2.1. Формальная структура (состав и взаимосвязь подсистем)

Основные функционально-наименование подсистем	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8
Ценообразование и цены		+		+	+			+
Нормы и нормативы	+	+	+	+	+			+
Налоги и отчисления				+	+			+
Прибыль		+		+	+			+
Финансы и кредит		+		+	+			+
Хозяйственный расчёт	+	+	+	+	+		+	+
Оплата и стимулирование труда		+		+	+			
Фонды поощрения		+		+	+			
Социалистическое соревнование	+	+	+	+	+		+	

Рис. 2.2. Формальная структура (состав и взаимосвязь подсистем) категории «Хозяйственный механизм»

шенствовании отдельной подсистемы ХМ необходимо исходить из последовательности, предопределенной взаимосвязями подсистем.

Остановимся более подробно на обсуждении того, что же является объектом воздействия для хозяйственного механизма. Мы уже отмечали, что объектами ХМ являются организационно-хозяйственные системы, не обязательно являющиеся юридическими лицами (объектом ХМ может быть цех, бригада, отдел в любой организации).

Общим везде является то, что для этого объекта (звена) имеется более широкая система, требования (интересы) которой должны предопределять деятельность и интересы рассматриваемого звена. Интересы нашего общества через подсистему стимулов и ответственности должны трансформироваться в интересы отдельных звеньев.

Таким образом, хозяйственный механизм — это механизм согласования интересов звеньев, на основе экономических оценок и стимулов, предопределяемых в свою очередь подсистемами показателей и стимулирования эффективного целеформирования и целереализации.

Хозяйственный интерес организационно-хозяйственной системы обусловлен именно этими подсистемами хозяйственного механизма. Подсистема показателей оценки деятельности вместе с подсистемой стимулирования и ответственности определяет хозяйственный интерес организационно-хозяйственных систем в условиях разных форм на средства производства.

Вторая часть схемы показывает взаимосвязь выделенных подсистем хозяйственного механизма с традиционными «инструментальными» (обеспечивающими) компонентами хозяйственного механизма.

Функции и структура территориального хозяйственного механизма (ТХМ), с одной стороны, должны, очевидно, базироваться на функциях и структуре хозяйственного механизма вообще, а с другой стороны — отражать ту специфику, которая как раз и определяет территориальный хозяйственный механизм как систему. Тем самым будет определено, что такое территориальный хозяйственный механизм и чему он служит, для чего он предназначен. Таким образом, от общего мы должны

перейти к частному, но с характеристикой особенностей этого частного.

Специфика территориального хозяйственного механизма определяется спецификой его функции и структуры в рамках общих сформулированных функций и структуры.

В чем же специфика функции ТХМ? В целом функция ХМ как системы заключается в обеспечении эффективного целеформирования и эффективной реализации целей ОХС для их ориентации на конечные народнохозяйственные результаты, что указано нами ранее.

В этой связи, специфика функций ТХМ как системы должна определяться спецификой требований к деятельности организационно-хозяйственных систем не только со стороны всей социально-экономической системы, как для ХМ в целом, а и со стороны административно-территориального образования как системы. Направленность же этих требований определяется структурой комплекса целей и системой целевых показателей развития административно-территориального образования как системы, рассмотренными нами в предшествующей главе работы.

Поэтому функцией территориального хозяйственного механизма является обеспечение эффективного формирования и реализации целей организационно-хозяйственной системы для их ориентации на конечные народнохозяйственные результаты в соответствии с требованиями по развитию и функционированию административно-территориального образования как целостной системы, основанное на экономико-организационно-правовых средствах и стимулах.

Как видно из представленного определения, различие в формулировках функций ХМ и ТХМ определяется именно спецификой действия ТХМ на обеспечение целенаправленного и комплексного (как целостной системы) развития административно-территориального образования. А эта специфика в свою очередь фиксируется в структуре комплекса целей административно-территориального образования и системе целевых показателей развития АТО. Тем самым мы, по сути дела, подошли к обсуждению специфики структуры ТХМ.

Необходимо подчеркнуть, что представленный в предшествующем параграфе состав компонент (подсистем) ХМ должен одновременно являться и составом подсистем

ТХМ. Взаимосвязи между подсистемами также полностью соответствуют взаимосвязям подсистем ХМ, отмеченным ранее.

Однако само «наполнение» подсистем территориального хозяйственного механизма, естественно, несколько отличается от «наполнения» подсистем хозяйственного механизма вообще. И эта специфика обусловлена, как мы уже подчеркнули, спецификой функций ТХМ. При этом поскольку объектами воздействия территориального хозяйственного механизма являются те же организационно-хозяйственные системы, что и для ХМ в целом, то и содержание (наполнение) компонент ТХМ, наряду с общими элементами, обусловленными структурой и наполнением компонент ХМ в целом, должно быть дополнено специфическими элементами, определяющими конкретное содержание территориального хозяйственного механизма, по каждой из подсистем:

- 1) по подсистеме показателей планирования;
 - 2) по подсистеме стимулирования и ответственности за эффективное планирование в интересах комплексного развития;
 - 3) по подсистеме показателей оценки деятельности вытекающих, в свою очередь, из обеспечения получения конечных народнохозяйственных результатов;
 - 4) по подсистеме стимулирования и ответственности за эффективную реализацию целей в соответствии с общетерриториальными требованиями;
 - 5) по подсистеме нормативно-правовых актов, регламентирующих все аспекты деятельности, связанные с развитием и функционированием административно-территориального образования как целостной системы;
 - 6) по методам подготовки, принятия и организации исполнения решений, обеспечивающих эффективное формирование и реализацию целей административно-территориального образования и отдельных организационных систем;
 - 7) по организационной структуре территориальной системы управления и объекта управления;
 - 8) по подсистеме формирования и распределения ресурсов в соответствии с целями комплексного развития АТО как системы, независимо от ведомственной подчиненности собственников ресурсов.
- Взаимосвязи указанных подсистем территориального

хозяйственного механизма представлены на схеме (рис. 2.2). Содержание каждой из них могло бы являться предметом отдельного обсуждения. Частично их структура нами рассматривалась ранее и будет обсуждаться в процессе последующего изложения материала.

В то же время предметом особого внимания является характеристика такой важнейшей составной части территориального хозяйственного механизма, «работающей» одновременно на несколько функциональных подсистем ТХМ (рис. 2.2), как территориальный хозяйственный расчет (ТХР).

2.2. Территориальный хозяйственный расчет

Возникновение новых категорий и понятий в экономической науке и хозяйственной практике, как и везде, происходит в процессе развития соответствующих представлений о социально-экономических процессах, протекающих в нашем обществе.

В то же время очень часто появляющиеся понятия недостаточно четко и адекватно характеризуют сущность соответствующих явлений и процессов. Новая категория, новое понятие необходимы, если они выражают действительно новые качества в соответствующей сфере деятельности.

Весьма удобной формой определения любых категорий и понятий является функционально-структурный подход как один из важнейших компонентов системного подхода. Функционально-структурный подход при определении любого объекта, категории, понятия раскрывает, с одной стороны, функцию (назначение), направленность деятельности объекта (категории), а с другой стороны — структуру как состав и взаимосвязи подсистем, элементов, реализующих указанную функцию.

В настоящее время уже существует ряд определений категории «территориальный хозяйственный расчет», и по мере подключения новых исследователей к этой проблеме появляются и новые формулировки. Приведем лишь некоторые из них.

«Хозяйственный расчет Эстонской ССР — это способ организации экономической жизни, который исходит из целостности и относительной обособленности народного

хозяйства Эстонской ССР в народнохозяйственном комплексе СССР»¹⁰.

В соответствии с проработками латвийских исследователей «Латвийская ССР осуществляет самостоятельную хозяйственную политику методом хозяйственного расчета, в рамках которого расходы республике покрываются за счет ее доходов, создавая при этом и необходимые резервы»¹¹.

В соответствии с точкой зрения Л. Логвинова, заместителя директора Института экономики АН СССР, региональный хозрасчет — «это такая система, при которой регион приобретает экономическую самостоятельность и самоуправляемость, имеет замкнутый цикл производства и потребления, ввоза и вывоза, обладает правом осуществлять внешнеэкономическую деятельность...»¹²

Анализ имеющихся определений показывает, что степень их конструктивности явно недостаточна.

Используем функционально-структурный подход для определения содержания, сущности территориального хозрасчета.

Территориальный хозяйственный расчет (ТХР) — это система отношений и методов взаимодействия между обществом в целом, административно-территориальной единицей и предприятиями (организациями); действующими на территории, закрепленных нормативно-правовыми актами, функцией которой является экономическое регулирование комплексного социально-экономического развития района на основе частичного самофинансирования развития общетерриториальных сфер за счет внутрирегиональных источников.

Основные принципы (ключевые положения) территориального хозрасчета следуют из его определения и могут быть выражены следующим образом:

1. Принцип направленности территориального хозрасчета на обеспечение гармоничности целенаправленного и комплексного развития административно-территориальной единицы в условиях усиления экономической

¹⁰ Сводная концепция хозяйственного расчета. Эстонской ССР // Советская Эстония. 1989. 5 апр. № 90.

¹¹ Концепция экономической самостоятельности Латвийской ССР // Советская Латвия. 1989. 4 июня. № 129.

¹² Логвинов Л. Национальный вопрос и экономика // Аргументы и факты. 1989. 1—7 июля. № 26.

самостоятельности как местных Советов, так и предприятий (организаций) и населения.

2. Принцип относительности самофинансирования развития и текущего содержания административно-территориальной единицы (района), обусловленный наличием в настоящее время и нарастанием в обозримой перспективе экономической обособленности региональной системы, выражающейся в необходимости (и возможности) обеспечения самофинансирования и самоокупаемости развития и текущего содержания важнейших общетерриториальных сфер за счет внутрирегиональных источников при сохранении, кроме того, внешнего ресурсного обеспечения.

3. Принцип согласования интересов местного Совета в комплексном развитии региона с хозрасчетными интересами предприятий на основе единой ведомственно-территориальной системы стимулирования и ответственности.

4. Принцип взаимных обязательств и взаимной экономической ответственности местного Совета народных депутатов и предприятий (организаций) в комплексном развитии и функционировании административно-территориальной единицы (города).

5. Принцип платности важнейших территориальных ресурсов.

6. Принцип единства и сочетания территориального бюджета со сверхбюджетными фондами комплексного развития, формируемыми за счет деятельности предприятий и средств населения.

7. Принцип пропорциональности привлечения средств предприятий к комплексному развитию и текущему содержанию административно-территориальной единицы.

8. Принцип пропорциональности обеспеченности финансовыми ресурсами по уровням административно-территориальной иерархии и усиления финансово-экономической самостоятельности АТЕ нижнего уровня (районов, сельских и поселковых Советов).

9. Принцип экономической инициативы местных Советов в комплексном развитии территории и взаимовыгодных отношений местного Совета с вышестоящими и смежными административными образованиями.

10. Принцип самоуправления общественности административно-территориальной единицы комплексным развитием и всестороннего учета общественного мнения.

Правовой основой руководства Совета народных депутатов экономикой являются нормы Конституции СССР, Конституций союзных республик. В них широко закрепляются правовые основы хозяйственной деятельности местных Советов народных депутатов. Так, в ст. 146 Конституции СССР установлено, что они «руководят на своей территории государственным хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов».

Существенное развитие нормативно-правовой основы повышения роли местных Советов вызвано решениями XXII съезда КПСС и пленумов ЦК КПСС, определившими политэкономическую доктрину перестройки экономики, развития и укрепления хозяйственных отношений. Эти нормативные акты имеют сейчас определяющий характер.

Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»¹³ предусмотрен комплекс мер, направленных на усиление роли Советов в обеспечении комплексного развития экономики и социально-культурной сферы на их территории; повышение эффективности производства; расширение прав в развитии производства товаров народного потребления, сферы услуг, межотраслевых производств, капитального строительства, природоохранной деятельности, социальной и производственной инфраструктуры; повышение ответственности Советов за удовлетворение потребности населения на подведомственной территории в потребительских товарах, жилье, социальных и бытовых услугах; совершенствование руководства и взаимодействия Советов с предприятиями и организациями на их территории, усиление их взаимной заинтересованности в улучшении результатов хозяйствования.

В п.7 Постановления устанавливается обязательность

¹³ СП СССР. 1986. № 27. С. 151.

огласования проектов годовых и пятилетних планов объединениями, предприятиями и организациями союзного республиканского подчинения (до предоставления их вышестоящие органы) с соответствующим исполкомом местного Совета в части вопросов развития социальной сферы строительства, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения, использования трудовых ресурсов, охраны природы, землепользования, а также по другим показателям, установленным Госпланом СССР.

В соответствии с Законом «О государственном предприятии (объединении)»¹⁴ от 30 июня 1987 г. предприятие активно участвует в проводимой Советом народных депутатов работе по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории, лучшего удовлетворения потребностей населения, а также в формировании местного бюджета по установленным нормам.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 824 «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»¹⁵ устанавливается обязательным для предприятий и организаций всех министерств и ведомств — общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских, чтобы они ... участвовали в формировании доходов местных бюджетов, предназначенных на финансирование развития инфраструктуры и благоустройства территорий; вносили в местные бюджеты по долговременным стабильным экономическим нормативам часть платы за используемые трудовые и природные ресурсы, а также всю сумму штрафов за загрязнение окружающей среды». Кроме того, предусматривается «установить прямую зависимость доходов местных бюджетов от налога с оборота, поступающего от производства на соответствующей территории товаров народного потребления, и выполнения плана розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли» (п.5 Постановления).

В соответствии с Типовым положением о главном производственно-экономическом управлении исполкома

¹⁴ См.: О коренной перестройке управления экономикой: Сб. документов М., 1988. 255 с.

¹⁵ О коренной перестройке управления экономикой... 255 с.

краевого (областного) Совета народных депутатов¹⁶ — «ГлавПЭУ участвует совместно с Госпланом, другими экономическими органами, министерствами и ведомствами союзной республики в разработке исходных данных планирования, контрольных цифр, государственных заказов, долговременных, экономических нормативов и лимитов, добивается, чтобы долговременные экономические нормативы обеспечивали максимальную заинтересованность предприятий и организаций в повышении эффективности производства и одновременно создавали необходимые условия для увеличения доходной базы местных бюджетов» (с.39).

По руководству всей экономической работой на территории края (области) Глав ПЭУ «...разрабатывает проекты стабильных нормативов платежей в бюджет края (области) по отчислениям от прибыли (дохода) предприятий местного подчинения и вносит на утверждение исполкома соответствующего Совета народных депутатов, а также предложения к проектам нормативов таких платежей в бюджет края (области) предприятий республиканского и союзного подчинения. Предложения к проектам указанных нормативов, подготовленных ГлавПЭУ, рассматриваются и представляются исполкомам краевого (областного) Совета народных депутатов в Совет Министров союзной республики и соответствующее министерство (ведомство) СССР» (с.43).

Таким образом, необходимая нормативно-правовая основа для постепенного перехода к комплексному развитию и функционированию области, города, административного района в условиях территориального хозрасчета в основном имеется.

Комплексное развитие административно-территориального образования (АТО) должно включать целенаправленное, пропорциональное и согласованное развитие следующих основных сфер: 1) предприятий отраслей специализации и других предприятий внеобластного подчинения; 2) предприятий промышленности, обслуживающих население; 3) предприятий промышленности, выпускающих продукцию внутрирегионального межотрас-

¹⁶ СП СССР. 1988. № 3. С. 6.

евого применения; 4) социальной инфраструктуры; 5) производственной инфраструктуры; 6) строительного комплекса; 7) природоохранной сферы.

С точки зрения обеспечения комплексного развития района на основе территориального хозрасчета и частичного самофинансирования могут развиваться все сферы отрасли, чья продукция или услуги необходимы одновременно для всего АТО как одного целого. Такими сферами и отраслями являются: 1) социальная инфраструктура; 2) комплекс предприятий промышленности, выпускающих продукцию внутрирегионального межотраслевого применения; 3) производственная инфраструктура; 4) строительный комплекс; 5) природоохранная сфера.

Указанные сферы (комплексы предприятий) могут развиваться на основе внедрения территориального хозрасчета и частичного самофинансирования, предполагая, что финансовые ресурсы на развитие и текущее содержание (эксплуатацию) указанных сфер формируются в основном на территории. (В связи с тем, что полное их формирование непосредственно на территории пока нереально, нельзя говорить о полном самофинансировании административно-территориального образования).

Финансирование комплексного развития АТО и его текущее содержание по всему указанному спектру направлений должно обеспечивать реализацию требуемых целей комплексного развития, обоснованных с позиций программно-целевого подхода (например, исходя из необходимости вывести район к концу планового периода на уровень нормативной обеспеченности жильем, детскими дошкольными учреждениями и т.д.). Суммарные (за пятилетку) потребности в ресурсах далее могут быть приведены к среднегодовым потребностям на развитие и текущее содержание указанных сфер.

Потребности района в ресурсах на развитие и текущее содержание, оцененные на основе указанного подхода, могут быть представлены совокупностью таблиц (см. табл. 2.1) по следующим основным сферам и направлениям:

1. Социальная инфраструктура: 1) жилье; 2) детские дошкольные учреждения; 3) школы, ПТУ, пионерские лагеря и т. д.; 4) учреждения торговли и общественного питания; 5) учреждения здравоохранения (боль-

Таблица 2.1

Оценка потребностей в ресурсах на развитие и функционирование АТО и источников их обеспечения
(направление — жилой фонд)

Наименование статей затрат	Всего ресурсов (затрат)		В том числе по источникам								Собственные средства предприятий	
			Бюджет АТО	Фонды (средства) хозяйственных предприятий, обслуживающих АТО	Средства предприятий и организаций, привлекаемые в ФДФР							
	Имеется	Необходимо				Имеется	Необходимо	Имеется	Необходимо	Имеется	Необходимо	Долевой вклад через УКС
			Имеется	Необходимо	Имеется	Необходимо	Имеется	Необходимо	Имеется	Необходимо	Имеется	

1. Текущее содержание жилого фонда
2. Капитальные вложения в жилищное строительство

ницы, амбулаторно-поликлинические учреждения и т. д.); 6) учреждения физической культуры и спорта; 7) учреждения культуры (кинотеатры, клубы, Дома культуры, библиотеки и т. д.).

2. Промышленность внутрирегионального межотраслевого назначения: 1) производство литья; 2) производство крепежа; 3) производство тары и т.д. (в зависимости от потребностей).

3. Производственная инфраструктура: 1) водоснабжение; 2) водоотведение и водоочистка; 3) теплоснабжение; 4) энергоснабжение; 5) газовое хозяйство; 6) дороги и благоустройство; 7) железнодорожные станции, подъездные пути, автостанции, порты и причалы; 8) автомобильный транспорт; 9) связь; 10) материально-техническое снабжение, склады, базы первичной обработки и сортировки и т.д.

4. Строительный комплекс: 1) производство кирпича; 2) производство ж/б изделий и конструкций; 3) производство строительных материалов-наполнителей (гравий, щебень, песок); 4) базы производственно-технологической комплектации стройматериалов и изделий; 5) производство пиломатериалов и конструкций из дерева.

5. Природоохранная сфера: 1) охрана и рациональное использование воды; 2) охрана воздушного бассейна; 3) охрана и рациональное использование земли.

Финансовое обеспечение комплексного социально-экономического развития АТО должно предусматривать:

1) разработку полного (сводного) финансового плана комплексного развития района;

2) использование территориального хозрасчета для привлечения средств предприятий и упорядочения взаимоотношений местных Советов с предприятиями и организациями на экономической основе.

Полный финансовый план должен фиксировать все источники финансовых ресурсов на развитие и текущее содержание района, включая и ресурсы, поступающие из-за пределов территории за счет централизованных источников в виде лимитов капитальных вложений для реализации «госзаказов» на ввод мощностей, объектов социальной и природоохранной сфер, как это регламентировано Законом «О государственном предприятии (объединении)».

Система территориальных фондов комплексного развития (СТФКР) представляет собой взаимосвязанную

совокупность источников финансирования развития и текущего содержания района по всему комплексу направлений, соответствующих полномочиям местных Советов народных депутатов.

Система территориальных фондов комплексного развития района включает следующие составные части: 1) районный бюджет (РБ); 2) фонд дополнительных финансовых ресурсов (ФДФР); 3) территориальный фонд долевых вкладов предприятий (ТФДВ); 4) собственные фонды предприятий (СФП).

Использование СТФКР для финансирования развития и текущего содержания АТО может быть представлено в виде таблицы 2.2.

Порядок привлечения средств предприятий в развитие рассматриваемых общетерриториальных сфер на основе оцененных размеров долевых вкладов определяется спецификой сферы и конкретного элемента и действующими нормативно-правовыми актами.

В настоящее время особую роль приобретают следующие способы привлечения средств: 1) отчисления от прибыли предприятий;

2) взносы в фонд дополнительных финансовых ресурсов (ФДФР);

3) взносы в территориальный фонд долевых вкладов (ТФДВ);

4) плата (точнее, часть платы) за трудовые ресурсы в местный бюджет;

5) плата за землю как элемент платы за природные ресурсы (и ранее созданный инфраструктурный потенциал — для платы с вновь размещаемых предприятий).

Пропорции привлечения средств в размере требуемого долевого вклада за счет первых трех способов определяются следующим образом:

1. Для предприятий союзного и республиканского подчинения устанавливается норматив платы от прибыли в местный бюджет в размере 10% от расчетной прибыли (3,5% — в областной бюджет; 6,5% — в районный бюджет; в том числе 4% в бюджет сельского, поселкового Совета).

Оставшаяся часть требуемого долевого вклада предприятием распределяется по согласованию с местным Советом и должна:

Направления и пропорции использования территориального фонда комплексного развития

Направления финансирования и целевые вклады	В том числе по направлениям использования										
	Всего	Территориаль- ный (районный) бюджет					Территориаль- ный фонд доле- вых вкладов предприятий				
		АБС	%	АБС	%	АБС	%	АБС	%	АБС	%
Социальная инфраструктура (целевой фонд 1)			+		+		+		+		
Производственная инфраструктура (целевой фонд 2)			+		+		+		+		
Строительная база (целевой фонд 3)					+		+		+		
Межотраслевые производства (целевой фонд 4)					+		+		+		
Природоохранная сфера (целевой фонд 5)			+		+		+		+		

Примечание: АБС — в абсолютных единицах измерения;
+ — наличие целевого фонда.

— привлекаться в фонд дополнительных финансовых ресурсов;

— привлекаться в территориальный фонд долевого вклада;

— реализовываться предприятием самостоятельно использованием прямого подряда либо хозяйственного способа строительства: эта часть должна покрываться прежде всего из фондов социального развития предприятий.

Из фондов развития предприятий, в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами, могут передаваться ресурсы на развитие общетерриториально производственной инфраструктуры, межотраслевых производств.

В соответствии с Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» предприятия не имеют права утверждать проекты своих пятилетних и годовых планов без согласования с местными Советами по вопросам развития социальной сферы, обслуживания населения, производства товаров народного потребления, строительства, численности работников, использования трудовых ресурсов и вторичных ресурсов, развития природоохранной сферы и т.д. Поэтому согласование проекта плана предприятия с районным Советом народных депутатов должно производиться путем «комплексной экспертизы» экспертной комиссией, созданной решением исполнительного комитета городского Совета народных депутатов.

Предприятия и организации представляют проекты планов экономического и социального развития на очередной год в районную плановую комиссию по единой структуре и системе показателей. Комиссия, имея подготовленные ранее, на целевой стадии, нормативы долевого вклада предприятий в комплексное развитие района, организует предварительную экспертизу проектов по отдельным разделам. Райфинотделом производится согласование нормативов отчислений от прибыли и платы за ресурсы. Окончательное заключение принимается на заседании комплексной экспертной комиссии.

В условиях перехода предприятий и организаций на функционирование в режиме самофинансирования территориальный хозяйственный расчет, по существу, должен стать основной формой обеспечения комплексного развития административно-территориальных обра-

ований: краев, областей, городов, административных районов, сельских (поселковых) Советов.

В зависимости от специфики каждого из указанных уровней административной иерархии в рамках общих положений должны прорабатываться и конкретные нормы территориального хозрасчета для каждого из территориальных объектов.

Переход к хозрасчету административно-территориальных образований и предприятий (организаций) в широком масштабе требует, конечно, проработки ряда организационных и правовых вопросов на уровне Госплана СССР, Министерства финансов, а также Комитетов Верховного Совета СССР.

К таким вопросам в первую очередь относятся:

1) упорядочение платы предприятий за трудовые ресурсы в местный бюджет независимо от уровня единичности предприятий;

2) установление штрафных санкций для предприятий (организаций), не развивающих социальную инфраструктуру в соответствии с требуемым долевым вкладом, размере, соответствующем затратам на обустройство одного работника 15 — 20 тыс. р.);

3) обоснование и установление нормативов платы за природные ресурсы в размерах, покрывающих экономический потенциал используемых ресурсов (отчуждаемых земель, лесов и т. д.) и одновременно компенсирующих экономический ущерб от природоохранных нарушений в городах и поселках — установление нормативов платы за городскую землю);

4) предоставление права областным (краевым) органам ценообразования устанавливать цены на продукцию или услуги инфраструктурных и других обслуживающих отраслей, покрывающих затраты хозрасчетных организаций, обслуживающих территорию (теплом, водой, энергией и т. д.), не только на эксплуатацию (простое воспроизводство), но и на развитие (расширенное воспроизводство) для обеспечения их деятельности в условиях самофинансирования;

5) существенное увеличение доли закрепленных расходов местных бюджетов с учетом вновь вводимых платежей и перевода ряда регулирующих источников в категорию закрепленных, исходя из необходимости формирования и использования общественных фондов потребления непосредственно за счет местных бюджетов;

6) упорядочение системы формирования бюджетов по уровням (область, город, район, с/совет) на основе принципа «2/3 снизу»;

7) решение вопросов по привлечению средств населения для финансирования социально-экономического развития на возвратной основе.

Решение этих и ряда других проблем позволяло постепенно создать основы единой системы комплексного развития административных образований в условиях территориального хозрасчета.

2.3. Роль местных бюджетов и принципы распределения бюджета по уровням

Управление региональными социально-экономическими системами

Совершенствование управления народным хозяйством требует обоснования общих принципов централизации и самостоятельности, взаимодействия объектов управления в больших иерархических социально-экономических системах. Если рассматривать «территориальный срез» нашей социально-экономической системы, то это относится к разделению функций, полномочий, владению ресурсами и их распоряжению в процессе принятия управленческих решений по стратегии и тактике развития на следующих уровнях:

- страна в целом;
- союзные республики;
- края, области, автономные республики;
- города и административные районы;
- поселковые и сельские Советы.

Если говорить о «вертикальном» (отраслевом) срезе нашей социально-экономической системы, то рассматриваются следующие объекты:

- народное хозяйство в целом (прерогатива Советов Министров и Госплана СССР);
- межотраслевые комплексы;
- отрасли и условно соответствующие им министерства и ведомства (соотношение «чистых» и «хозяйственных» отраслей может быть предметом отдельного обсуждения);

— научно-производственные и производственные объединения;

— предприятия и организации.

Проблемы взаимодействия указанных объектов управления как в территориальном, так и ведомственно-отраслевом аспектах постоянно находятся в центре внимания и науки-управления, и практических работников. Особенно остро эти вопросы стоят в настоящее время, когда интенсивно обсуждаются вопросы о местном самоуправлении, самофинансировании и самообеспечении регионов, территориальном хозяйственном расчете. Аналогичные проблемы имеют место (и даже обостряются) при взаимодействии министерств и предприятий в условиях вступления в силу Закона «О государственном предприятии (объединении)».

Так, в частности, невозможность самофинансирования и саморазвития предприятий обусловлена тем, что устанавливаемые нормативы отчислений в бюджет и в централизованные фонды и резервы министерств (ведомств) приводят к тому, что непосредственно в распоряжении предприятий для формирования собственных фондов до последнего времени оставалось менее 45% прибыли¹⁷. Материалы анкетного опроса около 100 предприятий, проведенного в Институте экономики и организации промышленного производства СО АН СССР показали, что самофинансирование может так и «не подняться на ноги»¹⁸ (табл. 2.3.1).

Данные таблицы свидетельствуют, что 86% обследованных предприятий «отправляют» в бюджет и в централизованные фонды министерств от 31 до 100% прибыли. Таким образом, имеет место весьма значительная централизация финансовых ресурсов, не позволяющая в настоящее время подавляющему большинству предприятий иметь ресурсы для самофинансирования и, в конечном счёте, для саморазвития.

Рассмотрим территориальный аспект обеспечения финансовыми ресурсами. Государственный бюджет СССР на 1989 г. составляет по доходам 459,8 млрд р. Сумма республиканских бюджетов составляет по доходам 229,1 млрд р. Следовательно, непосредственно на союз-

¹⁷ Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987. С. 431.

¹⁸ Васильева Н. А. Директора о самофинансировании: год назад и сегодня // ЭКО. 1988. № 7. С. 84—92.

**Распределение предприятий по размерам отчислений
от прибыли вышестоящим органам**

Предприятия с долей прибыли, направляемой в госбюджет и фонды министерств (по всем каналам изъятия), %	1981 — 1985 гг.	1986 г.	1987 — 1990 гг. (план)
0—10	10	8	8
11—30	2	0	6
31—60	32	36	30
61—100	56	56	56

ном уровне сконцентрировано около 50% всего бюджета страны.

Далее, из бюджета РСФСР на 1989г. в 125,4 млрд р. сумма местных бюджетов составила 45 млрд р.¹⁹ Таким образом, на республиканском уровне степень централизации финансовых ресурсов еще больше. В целом же доля местных бюджетов в государственном бюджете страны составляет около 14%²⁰. Известно, кроме того, что доля финансовых ресурсов, выделяемых за счет местных бюджетов областей, городов, районов для комплексного социально-экономического развития административно-территориальных образований, составляет, как правило, не более 25% всех средств, необходимых для комплексного развития территории.

Таким образом, имеет место явный «перекос» в сторону централизации: в территориальном аспекте — на уровень союзных республик и страны, в ведомственно-отраслевом аспекте — на уровень министерств (ведомств).

Возникает закономерный и принципиальный вопрос: каковы оптимальные (или рациональные) соотношения по концентрации ресурсов? Для ответа на этот вопрос рассмотрим некоторые общие принципы управления большими иерархическими системами, а также

¹⁹ Закон СССР «О государственном бюджете СССР на 1989 год» // Правда. 1989. 29 окт.

²⁰ Пансков В. Г., Величко Л. С. Задачи укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. 1986. № 3. С. 18.

вытекающие из них принципы разделения функций по уровням управления народным хозяйством.

Напомним прежде всего основные признаки «больших систем», известные из системного подхода²¹.

Эффективное развитие и функционирование больших многоуровневых иерархических систем должно обеспечиваться следующими качественными свойствами:

- 1) эмерджентностью (наличием общесистемных целей и свойств, не выводимых из целей и свойств подсистем — системное качество);
- 2) относительной самостоятельностью подсистем;
- 3) устойчивостью;
- 4) выживаемостью;
- 5) адаптируемостью и мобильностью («адаптамобильностью» — в общем случае);
- 6) самоорганизацией.

Только в случае одновременного и пропорционального обеспечения указанного комплекса качественных свойств можно надеяться, что соответствующая большая иерархическая система сможет целенаправленно развиваться и функционировать, реализуя свои основные функции.

Следовательно, создание эффективной системы управления и хозяйственного механизма развития и функционирования больших систем (включая и социально-экономические системы) должно включать реализацию указанного комплекса качеств.

Характеристика таких качеств, как относительная самостоятельность, устойчивость, выживаемость не требует особых комментариев. Следует лишь отметить, что отдельные подсистемы иерархических социально-экономических систем в рамках заданных им с вышестоящего уровня целевых установок (госзаказа — для предприятий) должны иметь возможность развиваться относительно самостоятельно, что обеспечивает устойчивость и выживаемость как самих подсистем, так и системы в целом. В свою очередь, относительная самостоятельность подсистем, устойчивость и выживаемость являются средствами обеспечения «адаптамобильности» системы в целом (адаптируемости и мобильности).

²¹ Справочник по системотехнике / Под ред. Р. Макола. М., 1970. 5; И х в а х н е н к о А. Г., З а й ч е н к о Ю. П., Д и м и т р о в А. Д. Принятие решений на основе самоорганизации. М., 1976. С. 26 — 27.

Вот что пишет по этому поводу М. Месарович: «... В многоуровневой децентрализованной системе можно локализовать изменения в процедуре выработки решений, вызванные изменениями в протекании подпроцессов, и снизить тем самым затраты времени и средств. В общем случае система при этом быстрее адаптируется»²². Этот вывод подтверждается и другими авторами. Таким образом, жесткая централизация в конечном счете приводит не к повышению эффективности, а наоборот — к ухудшению параметров функционирования большой системы в целом.

Высшим системным качеством больших систем является самоорганизация.

Самоорганизующиеся социально-экономические системы, в свою очередь, должны обладать возможностями самофинансирования, самоуправления, самообеспечения, в конечном счете саморазвития.

Самоорганизация в развитии и функционировании больших социально-экономических систем должна реализовываться:

1) на стадии планирования — композиционностью планирования;

2) на стадии реализации планов — согласованностью интересов организационно-хозяйственных систем, задействованных в реализации плановых решений. Процесс композиционного планирования обеспечивает согласование интересов самостоятельных подсистем на стадии планирования с учетом общесистемного (эмерджентного) интереса большой системы в целом²³.

Комплексное развитие республик, административных образований и финансовое обеспечение саморазвития

О комплексном развитии административных образований говорят и пишут в настоящее время очень много. При этом рассматриваются многие аспекты

²² Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. М., 1973. 344 с.

²³ Данилов-Данильян В. И., Завельский И. Г. Композиционное планирование // Математика и кибернетика в экономике. М., 1975. С. 199 — 201.

совершенствования планирования и хозяйственного механизма комплексного развития. Комплексное развитие административных образований включает целенаправленное и пропорциональное развитие производственной, социальной и экологической сфер. Одной из важнейших проблем комплексного развития является финансовое обеспечение. Финансовых ресурсов бюджетов местных Советов в настоящее время, как правило, хватает для удовлетворения не более чем четверти потребностей в финансовых ресурсах для комплексного развития административных образований.

Структура бюджетной системы страны, как следует из приведенных ранее примеров, напоминает «перевернутую пирамиду»: самая большая доля финансовых ресурсов сконцентрирована непосредственно на союзном уровне. Если, далее, за 100% взять величину бюджета союзной республики, то опять — существенно большая доля ресурсов сконцентрирована непосредственно на республиканском уровне и т. д. И, наконец, низовое звено — сельские и поселковые Советы по бюджетным возможностям находятся в самом бедственном положении.

Путь решения проблемы в настоящее время уже в основном определен — это территориальный хозрасчет, вопрос о котором одними из первых поставили Б. П. Орлов, Р. И. Шнипер уже двадцать лет назад²⁴.

Территориальный хозрасчет, с нашей точки зрения, — это «система отношений и методов взаимодействия между обществом в целом, административно-территориальной единицей в лице местного Совета и предприятиями (организациями), действующими на территории, закрепленных нормативно-правовыми актами, функцией которой является экономическое регулирование комплексного социально-экономического развития АТЕ на основе частичного самофинансирования развития и текущего содержания общетерриториальных сфер за счет внутритерриториальных источников»²⁵. Не останавливаясь на подробной характеристике разработанного положения о хозрасчете, отметим только, что финансовые

²⁴ Орлов Б. П., Шнипер Р. И. Экономическая реформа и территориальное планирование. М., 1969. 191. с.

²⁵ Садков В. Г., Саватеева Г. Я., Анфиногенов Д. Ф., Думачев В. П. Положение о комплексном развитии города в условиях территориального хозрасчета. Томск, 1988. 50 с.

ресурсы для комплексного развития административных образований должны быть сконцентрированы в следующих территориальных фондах: 1) местном бюджете; 2) фонде дополнительных финансовых ресурсов (ФДФР); 3) собственных фондах предприятий; 4) фонде долевых вкладов предприятий и организаций (вторичном по отношению к собственным фондам предприятий и формируемом из них).

Правила управления большими иерархическими самоорганизующимися системами позволяют сформулировать важнейший принцип ресурсообеспеченности системы по уровням иерархии. Этот принцип может быть определен как принцип «две трети снизу». Последнее означает, что количество ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении верхнего уровня, необходимое и достаточное для эффективного управления системой в целом, должно примерно соответствовать одной трети всех ресурсов общего назначения, используемых одновременно на всех уровнях.

Таким образом, каждый вышестоящий уровень управления должен располагать и распоряжаться ресурсами для осуществления функций управления данного уровня и, кроме того, иметь «стратегические резервы» для перераспределения их при возникновении неординарных ситуаций в деятельности отдельных подсистем нижеследующих уровней (или данного уровня).

Указанный принцип (постулат) в определенной степени подтверждается и положениями теории управления²⁶. Конечно, нельзя считать, что для каждой большой иерархической системы сформулированный принцип должен выдерживаться абсолютно точно. Однако диапазон оптимальности (область оптимальных решений) должен располагаться в определенных границах:

- 1) верхний уровень владеет и распоряжается не более чем 50 и не менее чем 25% ресурсов;
- 2) подсистемы нижерасположенного уровня одновре-

²⁶ Бурков В. Н., Кондратьев В. В., Цыганов В. В., Черкашин А. М. Теория активных систем и совершенствование хозяйственного механизма. М., 1984. 272 с.; Кузнецов Н. В. Оптимальное распределение ресурсов в иерархических системах // Известия АН СССР. Техническая кибернетика. 1970. № 4; Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. М., 1973. 344 с.

менно владеют и распоряжаются не менее чем 50 и не более чем 67% ресурсов.

Следовательно, верхний уровень управления в любом случае не должен иметь в своем распоряжении менее 25—33% ресурсов. Одновременно вышестоящий уровень управления не должен иметь более 50% ресурсов общего назначения.

Используем сформулированный вывод для обоснования рациональных пропорций распределения государственного бюджета по уровням. Целенаправленное и пропорциональное социально-экономическое развитие республик, краев, областей требует, чтобы обеспеченность бюджетными ресурсами на одного жителя была примерно одинаковой (с корректировкой, далее в соответствии с зонами удорожания строительства).

Основываясь на реализации принципа ресурсообеспеченности в иерархической системе «две трети снизу» — доля государственного бюджета страны, находящаяся, в непосредственном распоряжении центра (на союзном уровне), составит $0,33 \cdot 460 = 152$ (млрд р.). Тогда сумма республиканских бюджетов должна составить $460 - 152 = 308$ (млрд р.).

Чтобы обосновать нормативы формирования размеров местных бюджетов (бюджетов областей, краев и т. д.), отметим, что удельный размер государственного бюджета на одного человека в стране составляет 1620р. Следовательно, непосредственно на союзном уровне должно быть выделено $0,33 \cdot 1620 = 535$ (р./чел.). Тогда в сумме на республиканском уровне должно оставаться 1085 р. ($1620 - 535 = 1085$).

Используя тот же принцип «две трети снизу», будем иметь, что непосредственно в распоряжении республиканских уровней в любой союзной республике должно находиться 358 р./чел. ($0,33 \cdot 1085 = 358$). Следовательно, на следующих уровнях (области, края, АССР) должно иметься 727 р. ($1065 - 358 = 727$).

Нормативные размеры бюджетов союзных республик, оцененные на основе предложенного подхода, показаны в табл. 2.3.2. Расчеты, представленные в таблице, показывают, что только бюджет Белорусской ССР и прибалтийских республик в основном соответствует предложенному нормативному подходу.

Разумеется, ресурсы для комплексного развития союзных республик, краев и областей должны выделяться

не только из бюджетов. Они должны, как мы уже указывали, выделяться за счет финансовых ресурсов ведомств, предприятий и организаций, а также, частично, за счет средств населения.

Размер бюджета Томской области (численность населения в 1989 г. — 1 млн чел.), оцененный на основе указанного подхода, составляет 727 млн р. (фактический размер бюджета — 360 млн р.).

Аналогичный подход может быть реализован и для обоснования пропорций распределения бюджетов по уровням: область — районы — (города) — сельские (поселковые) Советы. Для обеспечения реализации указанного подхода, разумеется, должно быть пересмотрено соотношение между так называемыми «закрепленными» и «регулирующими» статьями доходов республиканских и местных бюджетов. Но это уже вопрос реализации принципа, решить который можно увеличением доли «закрепленных» доходов.

Таким образом, согласно представленным расчетам непосредственно на союзном уровне должно концентрироваться и использоваться, по данным на 1989—1990 гг., 150—155 млрд р. государственного бюджета (а не 230 млрд р., как это имело место). Эти ресурсы должны выделяться на финансирование общесоюзных программ и накопление стратегических резервов.

В качестве таких программ прежде всего должны выделяться:

- 1) общесоюзная оборонная программа;
- 2) общесоюзная космическая программа;
- 3) общесоюзная программа машиностроения, приборостроения, радиоэлектроники;
- 4) общесоюзная транспортная программа;
- 5) общесоюзная топливно-энергетическая программа.

Указанные общесоюзные программы по размерам финансирования должны «укладываться» (с учетом создания стратегического финансового резерва) в 150 — 155 млрд р. (одна треть общего размера государственного бюджета).

Социальные программы должны быть «союзно-республиканскими», и решения о размерах их финансирования должны приниматься прежде всего на основе проработок союзных республик и местных Советов и за счет их собственных ресурсов.

Разделение функций по уровням иерархии должно,

Таблица 2.3.2

Нормативные размеры бюджетов союзных республик в условиях перехода к местному самоуправлению и территориальному хозрасчету

№ п/п	Республика	Численность населения (млн чел.)	Норматив- ный размер бюджета (млн р.)	Плановый размер бюджета (млн р.) 1989 г.	Сущест- вующий размер бюджета на 1 жителя (р. чел.)
1.	РСФСР	145,310	157661	126471	870
2.	УССР	51,200	55552	38886	759
3.	БССР	10,800	10937	11022	1020
4.	УзССР	19,030	20548	10029	527
5.	Каз ССР	16,244	17625	14254	877
6.	Груз ССР	5,286	5714	4057	772
7.	Аз ССР	6,881	7390	3808	553
8.	Лит ССР	3,641	3950	4581	1258
9.	Молд ССР	4,185	4541	3395	811
10.	Латв ССР	2,647	2872	3133	1183
11.	Кирг ССР	4,143	4495	2592	650
12.	Тадж ССР	4,507	5216	2375	527
13.	Арм ССР	3,412	3702	2460	721
14.	Туркм ССР	3,361	3647	1934	575
15.	Эст ССР	1,556	1688	2035	1308

таким образом, «подкрепляться» правом владения и распоряжения ресурсами и одновременно усилением ответственности республиканских и местных органов за состояние социально-экономического развития соответствующих республик, краев, областей, городов и районов.

Минимально гарантированные размеры местных бюджетов с позиций формирования и использования общественных фондов потребления

В условиях постепенного перехода к обеспечению развития и текущего содержания административных образований на основе самофинансирования и регионального хозрасчета источники финансовых ресурсов будут сконцентрированы в следующих фондах:

— в местном бюджете;

— в фонде дополнительных финансовых ресурсов (ФДФР)²⁷;

— в фонде предприятий и организаций, расположенных на территории (часть которых будет поступать в объединенный «Фонд долевых вкладов» предприятий, и часть будет использоваться предприятиями самостоятельно на основе договоров подряда со строительными организациями либохозспособом).

Общий размер всех этих финансовых ресурсов должен обосновываться исходя из необходимости вывода основных сфер административного образования (края, области, города, района) на уровень целевых нормативов: обеспеченности жильем на 1 человека и затрат на его развитие и содержание, обеспеченности детскими учреждениями, школами, учреждениями здравоохранения и т. д.²⁸

Одним из ключевых вопросов является обоснование размеров каждого из указанных фондов и соответствие между ними. Известно, что в настоящее время за счет местных бюджетов покрывается, как правило, около 15 — 25 % всех потребностей в ресурсах на комплексное развитие административных образований (а в ряде регионов — еще меньше). Таким образом, возникает вопрос о минимально необходимых размерах местного бюджета, обеспечивающего принцип социальной справедливости, имея в виду, что остальная часть потребностей в финансовых ресурсах должна «зарабатываться» этими административными образованиями самостоятельно на основе местной инициативы и хозрасчета.

Обоснование минимально необходимого размера местного бюджета должно, с нашей точки зрения, производиться на основе принципа формирования и использования ядра (основной части) общественных фондов потребления (ОФП) непосредственно в административных образованиях. Должна, таким образом, минимизироваться «перекачка» ресурсов «снизу вверх» (в республиканские и союзные бюджеты) и назад «сверху вниз».

²⁷ Положение о комплексном развитии города в условиях территориального хозрасчета. Томск, 1986.

²⁸ Порядок такого рода обоснований и состав сфер, которые должны развиваться и содержаться на основе самофинансирования, представлен в Положении о комплексном развитии города в условиях территориального хозрасчета.

Из местных бюджетов, которые составляют 14,4% объема Госбюджета СССР и 32,8% бюджетов союзных республик, финансируется большая часть расходов госбюджета на здравоохранение (87% затрат на эти цели), на просвещение (без науки и вузов) — 61%. За счет местных бюджетов содержится почти 730 тысяч социально-культурных и других бюджетных учреждений или более 87% их общего числа. Из местных бюджетов почти полностью покрываются затраты государства на развитие жилищно-коммунального хозяйства (кроме ведомственного) и бытового обслуживания населения²⁹.

Возникает парадоксальная ситуация: с одной стороны, принимаются постановления партии и правительства, направленные на улучшение удовлетворения социально-культурных потребностей советского народа, с другой — местные Советы (основные проводники этой политики на местах) продолжают существовать в узких границах местных бюджетов, в условиях постоянной нехватки средств на социально-культурные мероприятия.

При этом, однако, не весь объем общественных фондов потребления должен финансироваться из местного бюджета, а только их «ядро», за вычетом направлений, которые вследствие своего специфического содержания целесообразно финансировать из союзного и республиканского бюджетов. Такими направлениями, с нашей точки зрения, являются высшее образование и социальное обеспечение.

Состав и распределение общественных фондов потребления представлены в табл. 2.3.3.

Вычитая из общего размера общественных фондов потребления расходы на указанные два направления, получим размер общественных фондов потребления, которые должны финансироваться из местных бюджетов:

$$\text{ОФП (МБ)} = 175,4 - 4,8 - 54,9 - 16,4 = 99,3 \text{ млрд р.}$$
 Следовательно, на одного жителя величина общественных фондов потребления, которые должны финансироваться из местных бюджетов, составляла 346 р./чел. в 1988 г., а на начало 1990 г. — 380 — 385 р./чел. Следует, конечно, отметить, что около 17% общественных фондов потребления в настоящее время выделяет-

²⁹ Пансков В. Г., Величко Л. С. Задачи укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. 1985. № 3. С. 18.

ся из фондов предприятий и используется непосредственно работниками предприятий. Однако теперь, в условиях перехода предприятий на полный хозрасчет и самофинансирование, следует, с нашей точки зрения, считать, что это — дополнительный источник, зависящий от инициативы предприятий, который в расчете гарантированного минимума общественных фондов потребления учитываться не должен).

Отсюда минимально необходимый размер бюджета административного образования составит:

$$МБ (АО) = ОФП \cdot Н,$$

где ОФП — величина общественных фондов потребления на одного жителя; Н — численность населения.

Конечно, в связи с различиями по районным коэффициентам необходима корректировка с учетом межрегиональной дифференциации по удорожанию строительства и текущего содержания.

На примере Томской области:

$$МБ (область) = 400 \text{ р.} \cdot 10000000 \text{ чел.} = 400 \text{ (млн р.)}$$

$$МБ (Томск) = 260 \text{ р.} \cdot 500000 \text{ чел.} = 130 \text{ (млн р.)}$$

Источники увеличения доли местных бюджетов в республиканских бюджетах имеются (увеличение доли отчислений от прибыли в местный бюджет, поступление платы за трудовые ресурсы и т. д.).

Подчеркнем, что это минимально необходимые размеры местных бюджетов. При этом ряд сфер, которые в настоящее время финансируются из местных бюджетов и не включаются в структуру общественных фондов потребления, должны быть выведены из бюджетного финансирования и переведены на хозрасчетные отношения и самофинансирование.

Отметим, что расчеты по обоснованию размеров общественных фондов потребления, которые должны «оставаться» в административном образовании, можно было бы производить подробно по каждому направлению исходя из нормативной потребности и затрат по каждой отрасли, однако это вопрос дальнейшей детализации указанного общего подхода.

Нормативный размер местного бюджета в плановом периоде должен зависеть от планового роста размера общественных фондов потребления на одного жителя. В свою очередь плановый (например, на следующий

Таблица 2.3.3

Выплаты и льготы, полученные населением из общественных фондов потребления в 1988 г.³⁰ 30 млрд р.

Выплаты и льготы — всего	175,4
Из них:	
— просвещение (бесплатное образование, культурно-просветительная работа)	44,4
в том числе:	
— высшее образование	4,8
— здравоохранение и физическая культура (бесплатная медицинская помощь, санаторно-курортное обслуживание, физическое воспитание и др).	25,5
— социальное обеспечение и социальное страхование	73,6
в том числе:	
— пенсии	54,9
— пособия	16,4
Расходы государства на содержание жилищного фонда (в части, не покрываемой низкой квартирной платой)	11,4
Выплаты и льготы в расчете на душу населения	615 рублей

год) прирост величины общественных фондов потребления на одного жителя (нормативно-целевой удельный размер ОФП) должен определяться приростом производительности труда по «чистой продукции» для соответствующего административного образования в предшествующем году. Последнее ставит в зависимость прирост общественных фондов потребления и местного бюджета от эффективности работы административного образования. Конечно, при этом необходимо совершенствование территориальной статистики для обеспечения расчетов. Для республики прирост общественных фондов потребления на одного жителя в плановом периоде должен определяться исходя из прироста национального дохода на человека в предшествующем году.

Представленные положения относительно пропорций распределения бюджетов по уровням могут, с нашей

³⁰ Народное хозяйство СССР в 1988 г.: Статистический ежегодник. М., 1988. С. 83, 627.

точки зрения, стать основой для перехода к взаимоотношениям между бюджетами нижнего и верхнего уровня по принципу арендной платы в вышестоящий бюджет из общих государственных доходов, аккумулируемых в административно-территориальных образованиях нижеперечисленных уровней. В данном случае края, области, АССР должны осуществлять отчисления в республиканские и союзные бюджеты не постатейно, а в целом от всей массы государственных доходов, сформированных на территории. Размер отчислений, по существу, как раз и должен соответствовать величине арендной платы региона центру. Размер арендной платы в данном случае должен устанавливаться на пятилетний плановый период с темпом роста, соответствующим темпам роста национального дохода республики.

Все это может быть оформлено соответствующим «регионально-республиканским» договором.

Соответственно взаимоотношения региона с министерствами и ведомствами могут оформляться «регионально-отраслевым» договором.

2.4. Концепция совершенствования сельского образа жизни в условиях территориального хозрасчета

Сложившаяся ситуация

Современное село и сельское хозяйство существуют в условиях диспропорционального развития народно-хозяйственных и административно-территориальных образований при наличии разнообразных межведомственных, межотраслевых, межхозяйственных рассогласований при монополии приоритетных отраслей специализации, при засилии Центра и произволе аппарата управления, в условиях уравниловки и обезлички.

В отличие от города эти перекосы в развитии и функционировании достигают больших размеров и приводят к более тяжким последствиям — исчезновению поселений сельского типа, деградации населения в социально-демографическом плане, деградации угодий и окружающей природной среды, в конечном счете — к подрыву основы, корней самого существования народа.

В настоящее время во всех сферах общества утвер-

ждается направление развития, показывающее выход из этой кризисной, местами катастрофической ситуации, заключающейся в резком возрастании уровня хозяйственной самостоятельности сельских административно-территориальных единиц (АТЕ) при одновременном укреплении местной территориальной власти — Советов.

Ключевая идея развития

Мировая и отечественная практика предлагают значительное количество альтернативных подходов к развитию села и сельского хозяйства, однако часть из них мало применима в условиях нашей политико-экономической системы, наших хозяйственных традиций, большинство же подходов носят частный, околопроблемный характер.

Дальнейшее социальное развитие села должно обуславливаться в основном самозарабатыванием средств развития, самореализацией личностных установок населения и реализацией творческого потенциала сельских профессиональных и самодеятельных коллективов при непременном осуществлении идеи превращения местных Советов в полноправных и полномочных субъектов крупномасштабной хозяйственной и коммерческой деятельности.

Суть идеи: из так называемой общенародной собственности, находящейся на территории той или иной АТЕ, выделяется и передается в исключительную собственность местного организованного населения часть обобщественных средств, фондов активов, достояния и богатств.

Назовем такую собственность местной или региональной собственностью в отличие от остатка общенародной собственности на территории АТЕ, который целесообразно считать собственностью государства.

Только таким (притом собственным) путем можно превратить народ из сомнительного собственника в натурального (настоящего) хозяина. Местному населению в каждом конкретном случае передается только часть его собственности, но эта часть соизмерима с отчуждаемой огосударственной частью.

Для защиты местной собственности от посягательств извне и от неразумного и неэффективного использования

на местах должна существенным образом укрепляться местная власть до уровня, сравнимого в хозяйственном плане с властью представителей центра. Система Советов всех родов и видов АТЕ и образует такую власть на местах. Принципы и методы формирования полноценных местных Советов должны быть сугубо демократическими.

На основе произведенного таким образом выделения и перезакрепления собственности появляются реальные и достаточные возможности для создания и развития в АТЕ многоукладного эффективного территориально-отраслевого хозяйства, базы для социального развития села в целом.

Положение местных Советов в сфере хозяйствования

Местные Советы в хозяйственной сфере выступают наряду с государством сохозяевами общенародной собственности, находящейся на их территории. По мере экономического и хозяйственного развития местные Советы будут во все большей мере становиться сохозяевами коллективной, кооперативной и акционерной собственности, находящейся как на их территории, так и за ее пределами.

Доля местных Советов в собственности на природные ресурсы всех видов должна быть необходимой и достаточной для создания возможностей самообеспечения потребительской продукцией в соответствии с медицинскими и гигиеническими нормами, полноценного отдыха населения, а также обеспечения реализации местных производственно-хозяйственных функций по региональным нормативам.

При этом на территории любого Совета могут быть выделены земли, леса и другие природные объекты, принадлежащие Советам других уровней (районных, городских, краевых, республиканских, союзных) с приоритетом закрепления за Советом нижнего уровня.

Непосредственно на баланс местных Советов берутся только предприятия, организации и учреждения, которые:

— обслуживают население и систему управления или решают межрегиональные вневедомственные задачи;

— находятся на 90% на местном или нелимитируемом обеспечении;

— используются для высокорентабельного производства товаров, услуг и работ повышенного спроса, реализуемых не только на местах, но и среди населения других районов, регионов.

Местным Советам принадлежит приоритет и хозяйственная инициатива в выборе объемов, путей и средств развития непроеизводственной сферы отраслей специализации, потребительской кооперации и личных хозяйств.

Местные Советы являются равноправными партнерами при выборе направлений, средств и темпов освоения так называемых свободных территориальных и ресурсных запасов, а также полномочными представителями и посредниками государства в вопросах хозяйственного надзора за деятельностью отраслей специализации.

Направления развития организационно-экономических отношений на селе

Экономическим механизмом развития АТЕ как целостных социально-территориально-производственных комплексов (СТПК) является региональный (территориальный) хозрасчет.

Первоосновой регионального хозрасчета являются:

— передача региональной собственности в аренду коллективам специализации;

— точное и справедливое распределение местными Советами функций, нагрузок и вложений территориального назначения между коллективами специализации;

— установление двух- и многосторонних подрядно-договорных отношений как между коллективами специализации, так и между владельцами разных видов собственности.

Арендная плата должна представлять собой рентные платежи, определяемые нормативом арендной платы, представляющим размеры необходимых отчислений и платежей на 1000 рублей основных фондов предприятий данного типа. Размеры арендной платы определяются производением норматива на стоимость основных фондов, точнее — на стоимость фондов производственного

и коммерческого потенциалов, а также на поправочный коэффициент, отражающий отличие данного предприятия от предприятий соответствующего типа.

Предприятия передают местным Советам долю своих лимитов и фондов, ориентированных на территориальные нужды, согласно финансовым отчислениям. По договоренности сторон допускаются эквивалентные замены финансовых ресурсов на натуральные и наоборот.

Часть фондов и накоплений у местных Советов может образовываться за счет добровольных пожертвований населения и организаций, за счет денежных и денежно-вещевых займов, а также за счет кредитов банка и предприятий.

Исходные позиции правовой регламентации и регулирования экономических отношений при региональном хозрасчете изложены в Законах о государственном предприятии, о кооперации, о проектах Законов о земле, об аренде, о собственности, об общих началах местного самоуправления.

Организационной базой правового регулирования является система местных Советов, которая в плане руководства экономикой включает в себя советы трудовых коллективов, советы арендаторов, акционеров и кооператоров, профсоюзные комитеты, советы избирателей.

Спорные и сложные вопросы комплексного развития административно-территориальных единиц решаются различными советами на паритетных началах на съездах местных Советов и сходах населения.

Регламентация подрядно-договорных и хозрасчетных отношений в АТЕ

В качестве исходных элементов регламентации регионального хозрасчета и подрядно-договорных отношений в АТЕ выступают нормативно-дифференцированные платежи предприятий специализации в местный бюджет за территориальные ресурсы, а также выплаты предприятий по налогам и санкциям за сверхлимитные или ненадлежащим образом используемые ресурсы, их порчу и уничтожение.

Разработка нормативов дифференцированных платежей представляет значительную сложность в связи с

тем, что значительная часть территориальных ресурсов, к которым относятся земельные, лесные, водные, минеральные, воздушные, трудовые, инфраструктурные, градостроительные, финансово-денежные ресурсы, не имеет адекватной стоимости оценки. Кроме этого, практически каждое народно-хозяйственное образование и каждое сельское административно-территориальное образование имеют существенные перекосы в своем развитии, что затрудняет классификацию экономических структур и зависимостей, необходимую в качестве основы для разработки нормативно-дефференцированных платежей.

Известные на практике и по специальной литературе методики дают лишь исходные ориентиры для выработки удельных платежей за те или иные ресурсы на договорной основе.

До перезакрепления собственности так или иначе производится тщательная оценка объектов региональной собственности в сравнимом стоимостном или ценностном выражении с достаточно тонкой дифференцировкой их по производственному и коммерческому потенциалу, а также распределение каждого конкретного вида фондов, средств, ресурсов по «вышестоящим» территориям для верных долевых распределений.

Методология такого рода оценивания в принципе ясна. Перспективными являются те методики, которые учитывают потребительную стоимость того или иного вида ресурсов и затраты на их адекватное воспроизводство в реальных природных и экономических условиях.

В любом случае, при любых методиках оцениваний объектов собственности перезакрепление собственности должно стать первым шагом, после которого в результате многочисленных и разнообразных обменных и торговых операций между сохозяевами, а также между хозяевами и арендаторами, произойдет уточнение стоимостей территориальных ресурсов и других объектов региональной собственности, а также корректировка размеров общенародной собственности, выделяемой АТЕ.

Направления развития собственно социальной сферы развития АТЕ

Для ускоренного удовлетворения обыденных материально-бытовых и социально-культурных потребностей

сельского населения на хозяйственно-экономическом основе подсобного хозяйства по типу акционерных предприятий создается универсальное предприятие — комбинат, основными принципами организации которого является всемерное развитие производственно-потребительской кооперации, подрядно-договорных отношений территориального хозрасчета.

Для удовлетворения праздничных и досуговых потребностей, потребностей в изысканном, создается материальная и организационная база для взаимного обслуживания сельчан на добрососедской основе.

Для удовлетворения потребностей в самореализации личности и ее творческого потенциала создаются самодеятельные и добровольные организации по интересам (рыболовные, охотничьи, спортивные, автолюбителей, любителей туризма, художественной самодеятельности, научно-технического творчества).

Для удовлетворения потребностей в хозяйственном, торгово-коммерческом, предпринимательском творчестве (и одновременно — потребностей в дополнительных средствах развития в АТЕ) — создаются организационно-экономические условия (фонды, конкурсы и т. д.) развивается целевая производственная кооперация, организируются туристические и командировочные поездки с деловыми и коммерческими целями.

В обязательном порядке в любой АТЕ разрабатываются и реализуются целевые комплексные программы «Подрастающее поколение», «Старость и милосердие».

Сформированные положения отражают лишь основные направления совершенствования сельского образа жизнедеятельности в условиях территориального хозрасчета. Подробная характеристика представленных положений является предметом отдельного обсуждения.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Организационные структуры управления комплексным развитием регионов (проблемы и перспективы)

В становлении новой системы хозяйствования важная роль принадлежит новым подходам к организации управления в союзной республике и ее регионах, к преобразованиям в организационных структурах управления, увязанных с переходом регионов и предприятий на принципы самофинансирования и самоуправления. Необходимость таких преобразований обусловлена рядом обстоятельств, среди которых следует выделить:

- усиление роли и ответственности основного звена, развитие хозрасчетных договорных отношений во взаимодействиях участников общественного производства, функционирующих в республике и ее регионах;

- повышение ответственности местных Советов за комплексное экономическое и социальное развитие подведомственной территории, расширение в связи с этим реальных прав территориальных органов всех уровней в решении соответствующих региональных проблем;

- переход от административно-командных к преимущественно экономическим методам руководства, создание организационных условий для реализации новых подходов в управлении;

- необходимость упрощения управления, снижения расходов на содержание аппарата, поиск оптимальных форм согласования отраслевых и территориальных интересов;

- усиление горизонтальных связей между предприятиями по месту их нахождения в связи с расширением хозяйственных прав.

Территориальное управление базируется на тех же объективных основах, которые определяют управление в целом.

Основные положения методологии территориального управления должны исходить из присущих ему закономерностей, в которых раскрывается содержание теории управления, основные принципы, функции, методы и структуры.

Недоучет действия объективных тенденций развития системы управления в практике приводит к ряду просчетов. Например, совершенствование структур управления в отрыве от других элементов хозяйственного механизма и системы управления в целом не приносило на протяжении многих лет ощутимого эффекта. Даже усовершенствованные отраслевые структуры, не подкрепленные адекватными преобразованиями, на территории оказывались в ряде случаев недееспособными.

Основная объективная закономерность современного этапа развития регионального управления состоит в его социальной ориентации, недоучет которой в последние годы привел к ряду негативных явлений.

Для региональной системы объективно необходимо поддержание определенных пропорций в хозяйстве, представленном на территории, а именно пропорциональности между составными элементами хозяйства, между объемами производства и ресурсами, в том числе территориальными, между ресурсами и потребителями. Территориальные органы, исходя из этих требований, должны оказывать влияние на формирование и планомерно поддерживать определенные соотношения между:

- ростом производства и развитием производственной инфраструктуры;
- ростом населения и развитием социально-бытовой инфраструктуры торговли;
- производственным и непроизводственным потреблением;
- отраслями специализации и комплексирующими отраслями;
- личным и общественным потреблением
- развитием производств, использующих мужской и женский труд.

Существенное значение в развитии территориального управления имеет оптимальное соотношение централизации и децентрализации функций управления. Централизованное управление социалистическим производством становится возможным, когда существует общественная собственность на средства производства, а экономика

развивается планомерно и пропорционально. «Всякая крупная машинная индустрия, — указывал В.И. Ленин, — т.е. именно материальный, производственный источник и фундамент социализма, требует безусловного и строжайшего единства воли, направляющей работу сотен, тысяч и десятков людей»¹. Такой направляющей силой должно было стать, по мнению В. И. Ленина, «настойчивое проведение централизации хозяйственной жизни в общенациональном масштабе»².

Централизованное управление требует постоянной и устойчивой подчиненности каждого звена народного хозяйства центральным органам управления, что, в свою очередь, связано с необходимостью согласованности управленческих решений. Однако нарастающее разнообразие условий функционирования отдельных звеньев и элементов социалистической хозяйственной системы определяет в то же время необходимость все большей их самостоятельности. Учет специфических условий и интересов каждого звена народного хозяйства связан с предоставлением ему (звену) достаточной самостоятельности, т. е. с возрастающей децентрализацией управления.

В условиях колоссального роста масштабов производства, уровня его концентрации и вместе с тем нарастающей разбалансированности все сложнее становится координация деятельности всех звеньев народного хозяйства. В то же время малейшие диспропорции связаны с огромными потерями. Выполнение таких функций управления, как координация, контроль, становится не под силу только централизованным органам, ведет к необходимости делегирования их полномочий нижестоящим звеньям.

Для организации управления на территории объективная необходимость оптимального соотношения централизации и децентрализации функций управления имеет по крайней мере два аспекта. Во-первых, центральные органы управления могут делегировать ряд своих полномочий союзным республикам, которые, в свою очередь, некоторые функции могут передавать на нижестоящие иерархические уровни — местным Советам народных депутатов. Во вторых, необходимо создание

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 200.

² Там же. С. 218.

благоприятных условий для развития местной инициативы, местного почина, которые, как известно, всегда играли заметную роль в развитии советской экономики. Эти положения получили реализацию в разработке основных принципов перехода союзных республик и их регионов на принципы самоуправления и самофинансирования.

В связи с развитием общественного производства соотношение централизованного и децентрализованного начал в управлении постоянно меняется. Как уже указывалось выше, современный этап развития характеризуется снижением уровня централизации, повышением самостоятельности отдельных звеньев народного хозяйства. Расширение прав местных Советов, предусмотренное конституционными, законодательными и директивными актами последних лет, является свидетельством демократизации управления. Эта тенденция усиливается повышением самостоятельности и ответственности основного звена, разнообразием его форм, которые неизбежно должны сопровождаться все более широким привлечением трудящихся к управлению, в том числе и через депутатские посты, группы, комиссии.

Осуществление принципа единства политического и хозяйственного руководства в территориальном управлении требует как четкого разграничения функций партийных и советских органов при обеспечении комплексного развития территории, так и интеграции их усилий.

Объективные основы территориального управления, цели и задачи комплексного развития административно-территориальных образований определяют требования, предъявляемые к системе организации, структурам управления в регионах.

Наиболее общим требованием является обеспечение эффективного участия территориальных образований в едином народнохозяйственном комплексе страны, а также их комплексного экономического и социального развития, направленного на создание наиболее благоприятных условий жизнедеятельности населения, на наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей, создание необходимых условий для интенсивного использования региональных ресурсов. В связи с этим требованием система управления должна:

— планомерно обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие территории;

— поддерживать сбалансированность и пропорциональность между:

а) производственной и непроизводственной сферами;
б) отраслями специализации и комплексными отраслями;

в) производственными мощностями, функционирующими и создающимися на территории, и наличными трудовыми ресурсами;

г) между потребностями и обеспеченностью населения социально-бытовых услугах, товарах народного потребления, продуктах питания;

— контролировать и обеспечивать рациональное размещение производительных сил в пределах автономной республики, края, области, города, определять приоритетные направления развития;

— максимально использовать созданный на территории научно-технический потенциал, переориентировать хозяйства на интенсивные методы развития;

— обеспечивать эффективное использование природных ресурсов;

— создавать условия для гармоничного развития территориальных единиц в рамках административно-хозяйственного образования;

— реализовывать расширившиеся права и полномочия местного Совета в комплексном развитии территории;

— создавать условия для дальнейшей демократизации управления;

— способствовать рациональному развитию различных форм собственности, в том числе кооперативной и индивидуальной.

Среди требований к организации управления можно выделить:

— создание условий для наиболее полного использования достижений научно-технического прогресса;

— обеспечение эффективного взаимодействия функционирующих на территории организаций и предприятий;

— обеспечение оптимальных хозяйственных связей на территории (специализации, координирования);

— создание межотраслевых организаций на территории;

— осуществление комплекса организационных мер, способствующих переориентации хозяйства территории на интенсивные методы развития;

— проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих аттестацию рабочих мест и их сбалансированность с трудовыми ресурсами;

— создание условий для развития промышленных узлов (зон) для комплексирования мероприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности;

С учетом общих требований к системе управления на территории можно конкретизировать требования к организационным структурам управления комплексным социально-экономическим развитием регионов. К ним следует отнести:

— четкое распределение функций между отраслевыми и территориальными органами, между территориальными органами различных уровней;

— обеспечение организационными структурами управления планомерного комплексного развития территории;

— устранение чрезмерной раздробленности в структурах однородных функций на территории;

— создание механизма управления и структур, позволяющих своевременно выявить проблемы и несогласования в территориальном развитии, улавливать новые прогрессивные тенденции и создавать условия для их эффективного развития;

— координацию и согласование деятельности отраслевых и территориальных органов, жестких и гибких структурных преобразований при решении народнохозяйственных задач и местных проблем;

— достаточное и квалифицированное кадровое обеспечение организационных структур управления, действующих на территории.

Территориальное управление, которому с середины шестидесятых годов (когда были ликвидированы совнархозы) вплоть до восьмидесятых годов уделялось недостаточно внимания, в последние годы претерпело определенные изменения. В связи с разработкой и принятием в 1987 г. новой схемы управления РСФСР впервые подверглись анализу и обработке территориальные структуры управления в разрезе автономных республик, краев и областей.

Организационным структурам управления принадлежит существенная роль в становлении современной системы регионального управления. Являясь отражением влияния многих факторов, они должны чутко реагировать

на изменения, происходящие в народном хозяйстве в производственных процессах, в планировании, в демократизации общества, способствовать реализации приоритетных целей экономического и социального развития. Учитывая эти обстоятельства, а также имеющийся опыт, можно сделать вывод о том, что отработка организационных структур управления является неотъемлемой частью постоянного приведения хозяйственного механизма в соответствие с меняющимися условиями функционирования производительных сил общества, с усилением его социальной ориентации.

Из этого следует, что перестройка организационных структур управления — не разовое мероприятие. При этом в связи с нарастающими темпами научно-технического прогресса, с одной стороны, возрастающими требованиями к качеству социальной среды — с другой, промежутки времени между радикальными преобразованиями структур управления объективно должны сокращаться. Подтверждением этому положению может служить опыт разработки Генеральных схем управления (ГСУ) сначала отраслями промышленности союзного подчинения в 1986 — 1987 гг., а затем союзными республиками — в 1987 — 1988 гг. Не затрагивая технологию проработки ГСУ, следует констатировать, что не прошло и двух лет, а эти схемы претерпевают существенные изменения, нуждаются в кардинальных корректировках. Помимо указанных выше объективных причин такого положения есть и ряд других факторов, которые были недостаточно учтены или вовсе не учитывались в новых ГСУ. Практически все преобразования управленческих структур производились «сверху» и затронули высший и средний эшелоны управления: произведено укрупнение некоторых министерств, путем слияния и упразднения сокращен управленческий аппарат, усилена его функциональная ориентация, упразднено среднее звено, основная часть функций и аппарат переданы формально в основное звено, а на самом деле «замаскированы» в аппарате производственных, территориально-производственных и научно-производственных объединений (ПО, ТПО и НПО). К примеру, когда в Минмонтажспецстрое СССР происходила реорганизация, за право функционировать в статусе основного звена боролись главк и трест. Победил вышестоящий главк, переместившийся в аппарат управ-

ления производственного объединения, «уступив» часть места тресту. В результате образовалось объединение на «современной основе». Предоставление статуса социалистического предприятия действительно основному звену системы Минмонтажспецстроя — монтажному управлению — вообще не рассматривалось. Аналогичные «новации» производились и в республиканских министерствах.

Все эти преобразования не были увязаны с новым хозяйственным механизмом, были стремлением «подновить» действующую административно-командную систему. Пожалуй, самое важное то, что они производились в условиях, когда не были выявлены возможности и формы функционирования основного звена и органов территориального управления в новых условиях хозяйствования.

Вместе с тем именно определение роли и места предприятия в экономике является центральным вопросом любых структурных преобразований. Увеличение степени хозяйственной самостоятельности предприятий, предоставленной им соответствующим Законом, предполагало расширение их прав в распоряжении ресурсами и распределении произведенного продукта, повышение ответственности за результаты работы, что давало основания для перенесения центра тяжести в управлении производством именно на этот уровень с последующей ликвидацией промежуточного звена. В итоге и возникла ситуация, когда генеральные схемы приходится корректировать почти вслед за их утверждением. В частности, в соответствии с ГСУ РСФСР в областях, краях и некоторых автономных республиках были упразднены управления (министерства) местной промышленности, бытового обслуживания и др. На их базе без достаточных экономических оснований организованы территориальные производственные объединения, как правило, с обособленным аппаратом управления. В результате вместо предполагаемого сокращения в ряде объединений аппарат управления увеличился по сравнению с упраздненными органами. Поэтому возникает проблема реорганизации данных объединений. Эти примеры подтверждают, что в условиях коренных преобразований в экономике, динамичности процессов развития производства разработка структур с длительным жизненным циклом очень сложна и практически нереальна.

Идеальным в отработке оргструктур решением могло

бы стать создание такого механизма, который позволит настраивать организационные структуры на изменившиеся условия хозяйствования подобно тому, как перестраиваются производственные структуры предприятий в связи с изменением технологии и организации производства. Однако ни наука, ни практика не располагают таким механизмом. Вместе с тем отсутствие своевременной и достаточной увязки системы планирования, экономических рычагов (хозяйственного механизма) и организационных структур приводит к ощутимым потерям как материальным, так и моральным, возникающим рассогласованиям системы управления.

В то же время практика показывает, что даже в условиях организационных, экономических и административных ограничений пробивали себе дорогу прогрессивные формы управления как отдельными предприятиями, так и целыми комплексами. Процесс этот имеет объективные основы, что подтверждает отечественный и зарубежный опыт.

В конце пятидесятых годов при усилении территориального подхода к управлению (в бытность совнархозов) стремление консолидировать усилия для улучшения отраслевого руководства привело к созданию отраслевых объединений типа фирм в Львовской области и Ленинграде.

В конце семидесятых — начале восьмидесятых годов в период усиления отраслевого, а точнее, ведомственного руководства появились разнообразные формы восполнения пробелов территориального управления: территориальные советы директоров предприятий одного или родственных ведомств (совет директоров предприятий электротехнической промышленности в Ленинграде), территориальные производственные комплексы, территориальные межотраслевые (межхозяйственные) объединения типа Потийского в Грузии и т. д.

В последние годы рядом законодательных и директивных актов созданы нормативные основы для усиления горизонтальных связей предприятий путем создания различных объединений и организаций. Во многом этому способствует появившийся плюрализм во взглядах на формы и методы организации управления в основном звене. Одновременно предпринят ряд ощутимых мер по повышению роли, усилению самостоятельности и ответственности Советов народных депутатов

за сбалансированное эффективное развитие территории, что создает предпосылки для улучшения взаимодействия как Советов с предприятиями, расположенными на соответствующей территории, так и между самими предприятиями.

Углубление хозрасчетных отношений в региональном развитии позволяет использовать в организации управления отдельными сферами деятельности альтернативные варианты, когда для решения имеющихся проблем вместо создания новых управленческих структур или производственных подразделений становится целесообразным использование хозрасчетных рычагов и стимулов с применением действующих структур. Эта тенденция уже сегодня просматривается в структуре самих исполнительных органов местных Советов, где освобождение от ряда функций по отраслевому управлению, которое перемещается на уровень основного звена, привело к упразднению соответствующих структурных подразделений. Отношения же исполкомов с предприятиями соответствующих отраслей все в большей мере строятся на принципах партнерства с использованием хозрасчетных договорных форм.

На реализацию указанной тенденции в социальной сфере окажет влияние внедрение новых условий хозяйствования в учреждениях здравоохранения. Эксперименты были проведены в ряде административных районов Казахской ССР (в Алма-Атинской, Курганской, Кустанайской, Павлодарской и Талды-Курганской областях) с целью обеспечить комплексный подход к организации здравоохранения на территории, а также взаимоувязанное пропорциональное развитие всех видов медицинской и лекарственной помощи. Основным хозяйственным звеном системы здравоохранения в этих условиях явилось региональное медицинское объединение, в состав которого входят в качестве структурных подразделений все учреждения здравоохранения, расположенные на территории административного района: центральная районная больница, участковые больницы, санитарно-эпидемиологическая станция, дезинфекционная станция, станция переливания крови, врачебные амбулатории, фельдшерско-акушерские пункты, диспансеры и другие. Управление объединением осуществляется правлением (в составе руководителей структурных подразделений, председателя совета трудового коллектива и

профсоюзного комитета объединения) во главе с председателем правления (директором — главным врачом). Функции организации лечебно-диагностического процесса возлагаются на аппарат одного из структурных подразделений — центральную районную (городскую) больницу или другое.

Создание такого регионального медицинского объединения позволяет ликвидировать в районных структурах соответствующие управления (отделы). В результате вместо сложной иерархии управленческих отношений возникает довольно стройная система договорных отношений, устраняющая административно-командные методы в развитии здравоохранения на местах. Описанный эксперимент проходит достаточно успешно. По мере его апробации предполагается и в других сферах социальной инфраструктуры распространение подобной системы.

Другим аспектом данной проблемы является юридический статус структурных единиц в составе укрупненных в связи с разработкой новых генеральных схем управления производственных объединений, о которых говорилось выше. В условиях развития нового хозяйственного механизма создаются предпосылки для улучшения взаимодействия предприятий по месту их нахождения, как между собой, так и с территориальными органами. Однако «усеченный» статус структурных единиц, которыми зачастую становятся крупные, ранее самостоятельные, предприятия в составе искусственно созданных производственных и научно-производственных объединений, создает известные трудности в организации необходимых контактов: не имея права юридического лица, предприятия не располагают необходимой организационной самостоятельностью для установления эффективных связей. Все вопросы приходится согласовывать с аппаратом управления, который, по крайней мере в системе союзного подчинения, в ряде случаев находится в другом регионе. Указанные сложности особенно наглядно проявились в ходе избирательной кампании по выборам народных депутатов в Верховный Совет СССР. «Зачастую выходило, что многие крупные предприятия, поскольку они являются составной частью производственного объединения, даже если насчитывают тысячи работников, лишались права выдвижения кандидатов. А какая-нибудь сельская школа, кооператив, состоящие

из нескольких членов, как самостоятельные подразделения, могли выдвигать и фактически выдвигали своих кандидатов»³.

Анализ правового и хозяйственного законодательства, регламентирующий деятельность Советов народных депутатов, с начала семидесятых годов определяет, как уже отмечалось, наметившуюся в эти годы последовательную тенденцию на расширение круга вопросов их хозяйственно-экономической деятельности. Однако такое расширение не повлекло за собой серьезных положительных сдвигов во взаимодействии Советов народных депутатов с предприятиями, расположенными на их территории, и в повышении их ответственности за результаты хозяйственной деятельности региона в целом.

В числе основных причин, затрудняющих это взаимодействие, необходимо отметить следующие:

- отсутствие в распоряжении Советов народных депутатов, особенно на районном, городском уровне, значительных материальных, финансовых ресурсов, направляемых на развитие производственной и социально-культурной инфраструктуры данного региона;

- дублирование задач и функций, определенных для областного, городского и районного уровня, что в свою очередь приводило к сосредоточению всей полноты власти на более высоком уровне управления;

- отсутствие четкого разграничения между советскими и партийными органами в вопросах хозяйствования, что отрицательно сказывалось на работе и ответственности Советов народных депутатов на всех уровнях управления.

Поэтому коренная перестройка управления экономикой в региональном разрезе на основе самофинансирования и осуществления реформы политической системы, переход на экономические методы управления требуют ломки традиционных и привычных управленческих схем и решений, создают качественно новые исходные предпосылки и условия для обеспечения внедрения нового хозяйственного механизма взаимодействия территориальных органов управления, и в первую очередь Советов народных депутатов, с предприятиями и

³ Барабашев Г., Васильев В. Этапы реформы // Правда. 1989. 7 мая.

объединениями союзного и республиканского подчинения, располагаемыми на их территории.

Предстоит подвергнуть тщательному анализу юридический статус предприятий в системе более крупных образований. Имевший место в восьмидесятых годах жесткий подход к составу производственных объединений, где предпочтительным являлось лишение самостоятельности их производственных единиц, в настоящее время требует взвешенного подхода.

Одним из условий перехода административно-территориальных образований на самоуправление является укрепление их материальной базы, в том числе за счет передачи в местное подчинение предприятий, продукция и услуги которых потребляются по месту их нахождения. Такая мера предусмотрена рядом законодательных актов, однако она не получила распространения. Одной из причин этого явления стало отсутствие надежного материально-технического обеспечения для предприятий в условиях «понижения» их статуса. В результате местные Советы и сами руководители предприятий всячески уклоняются от подобной передачи.

Требует также проработки организационный механизм подобной передачи, в частности, следует более четко определить, какому органу (подразделению) будут подчинены перешедшие из вышестоящего в местное подчинение предприятия на уровне области, города и т. д., каковы гарантии их экономического положения.

К проблемам, имеющимся в развитии территориальных организационных структур, относится преодоление шаблонного подхода к их построению. Особенно обостряется эта проблема в связи с необходимостью создания гибкого организационно-экономического механизма, способного к освоению новых технологий, к частой смене продукции. Так, требует пересмотра отношение к мелким предприятиям, которые до последнего времени расценивались как признак отсталости, распыления производительных сил, материально-технической базы.

Вместе с тем именно небольшие предприятия, оснащенные современной техникой, способны достаточно быстро и гибко ориентироваться на удовлетворение спроса населения в широком круге товаров народного потребления, продовольственных товаров и услуг. Развитая система небольших предприятий в региональной

экономике способна заполнить постоянно возникающие и углубляющиеся ниши потребительского спроса. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что небольшие предприятия способны взять на себя те виды деятельности, которые неэффективны в рамках крупных предприятий, создавая тем самым «тыл» для крупного производства. Предстоит найти рациональное сочетание крупных, мелких и средних предприятий в хозяйстве республики и регионов.

В связи с предполагаемым расширением объектов территориального управления, которое приведет к увеличению масштабов хозяйства, потребуются взвешенный подход к соотношению специализации и диверсификации как в отраслях промышленности, так и в сфере услуг. Усиление социальной ориентации в развитии территориального хозяйства требует приближения производства продукции и услуг повседневного спроса непосредственно к потребителю, что делает целесообразным развитие, по крайней мере на низких уровнях, диверсифицированных производств. Этот процесс уже наметился в сфере бытового обслуживания, коммунального хозяйства, где на смену узкоспециализированным объединениям и предприятиям приходят интегрированные структуры, прежде всего — в городах и районах.

Тенденция диверсификации наблюдается и на промышленных предприятиях. Она носит неоднозначный характер: частично является следствием недостатков в материально-техническом обеспечении, с одной стороны, и включением в решение региональных проблем (дороги, быт, коммунальное обслуживание) — с другой; частично процесс диверсификации свойствен современной стадии научно-технического прогресса. Рациональное соотношение специализации и диверсификации следует учитывать при развитии территориальной организации производства. Стратегическим направлением развития территориальной организации производства является использование принципа самоорганизации и формирования на этой основе соответствующих региональных ассоциаций предприятий на взаимовыгодных для каждого из них и для региона в целом условиях.

Соответственно стратегическим направлением совершенствования организационной структуры местных Советов является создание главных управлений комплекс-

ного развития на базе существующих главных планово-экономических управлений, интегрирующих функции перспективного планирования и оперативной координации социально-экономического развития.

3.2. Создание региональных межотраслевых объединений и ассоциаций

История создания территориальных межотраслевых объединений (ТМО) начиналась в маленьком грузинском городе Поти. Авторы небезызвестного эксперимента предложили революционное в то время решение социальных, экологических проблем города. Разработчики системы комплексного социального и экономического планирования городов давно искали эффективный механизм, который позволил бы сочетать интересы территории и ведомств. Редкое крупное предприятие в условиях нынешних социальных диспропорций на территории не имеет в своем составе служб, которые занимаются обеспечением вневедомственных интересов. Как правило, к таковым принадлежат различные коммунальные службы, службы быта, торговые предприятия, участки по благоустройству и озеленению территории. Вряд ли можно признать нормальной ситуацию, при которой завод, выпускающий сложнейшую техническую продукцию, должен отвлекать ресурсы для изготовления обыкновенной металлической посуды. В свою очередь службы отраслей городского хозяйства попросту не справляются с возложенными на них обязанностями в силу неразвитости собственной материальной базы и отсутствия квалифицированных специалистов. Таким образом, условия для создания ТМО, в рамках которых могло бы осуществляться направленное решение поставленных выше вопросов, созрело в конце семидесятых годов.

Сейчас, видимо, трудно ответить, почему именно в г. Поти и одном из районов г. Тбилиси начался процесс создания межотраслевых объединений. Представители местных Советов, ученые-обществоведы и хозяйственники проявляли большую заинтересованность в результатах деятельности ТМО. В. Бурдули, подводя итоги потийского эксперимента, отметил успехи, достигнутые ТМО в координации отраслевого, функциональ-

ного и территориального планирования, управления научно-техническим прогрессом.

В территориальных межотраслевых объединениях идея комплексного развития территории получила организационное и техническое воплощение. Достаточно быстро нашлись последователи в Свердловске, Львове, Ленинграде. Однако попытки повторить успех потийцев оказались на практике неубедительны. Местные Советы народных депутатов не смогли реализовать свои возможности в связи с жесткой системой регламентации их деятельности, отсутствием права распоряжаться по собственному усмотрению материальными и финансовыми ресурсами, выделяемыми на социальное развитие территории.

Проблема неэффективности работы органов управления на местах не устранялась сама собою и после выхода нового постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и СМ СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС». Исполкомы Советов за долгое время хозяйственной бездеятельности попросту «разучились» представлять в одном лице субъекта управления и субъекта хозяйствования.

С началом перестройки хозяйственного механизма в нашей стране совпала волна новых дискуссий о роли местных Советов и местном самоуправлении. В этих условиях роль территориальных межхозяйственных объединений приобретает ключевое значение для организации хозяйственной деятельности и территориальных органов управления.

Поскольку опыт формирования ТМО и анализ их последующей хозяйственной деятельности невелик, обратимся к логике разработки документов по ТМО. В качестве примера используем Устав Томского территориального межхозяйственного объединения и Устав коммерческого банка.

Проект Томского ТМО «Регион» разработан учеными госуниверситета в 1989 г. В исходной части проекта отражены принципы функционирования ТМО:

1. Томское территориальное межхозяйственное объединение (ТТМО) создается на добровольных началах как акционерное государственно-кооперативное объеди-

нение для оказания практической помощи местным Советам народных депутатов, предприятиям, организациям в комплексном социально-экономическом развитии территории и повышения уровня народного благосостояния.

2. ТМО действует в соответствии с законодательством СССР, РСФСР, постановлениями местных Советов и Уставом ТМО, имеет статус юридического лица, фирменный бланк, печать, расчетные счета в банках.

3. ТМО как акционерное объединение добровольных вкладчиков: местных Советов, госпредприятий, научных и учебных заведений, общественных организаций, кооперативов, отдельных граждан — действует на основе экономических методов управления, принципов полного хозрасчета, оказывает своим вкладчикам практическую помощь на взаимовыгодных условиях.

Разумеется, есть другие принципы формирования ТМО. Так, для межхозяйственных ассоциаций (МА) целесообразно, на наш взгляд, выделить следующие условия:

1. Межхозяйственная ассоциация создается на условиях долевых вкладов предприятий, организаций, как государственных, так и кооперативных, общественных, индивидуальных.

2. Ассоциация может включать в свою структуру предприятия, расположенные за пределами региона, а также совместные предприятия с зарубежными партнерами.

3. МА создается для решения социальных экономических, экологических проблем территории в качестве приоритетного межотраслевого образования.

Межхозяйственные объединения (а равно и МА) рассматриваются нами как прообраз расширения будущей муниципальной собственности. С этой точки зрения выделенное выше третье условие деятельности ассоциации можно возвести в принцип. В последующем такой подход обеспечит приоритет ТМО или МА над иными межотраслевыми объединениями, которые, несомненно, как эффективная форма хозяйствования получат широкое распространение в условиях самостоятельной деятельности коллективов предприятий.

Структура ТМО

Если мы признаем, что межотраслевое территориальное объединение является эффективной формой организации территориального хозяйства для решения социальных и других территориальных проблем, следовательно, структура ТМО адекватно отражает проблемное состояние территории. Видимо, такие проблемы, как недообеспеченность населения территории продовольствием, мощностями объектов социальной инфраструктуры, коммунальными и бытовыми услугами, жилой площадью и т. д., носят достаточно общий характер и актуальны в условиях любого региона нашей страны. Следует ли отсюда вывод об одинаковости структуры ТМО в городах, районах, областях нашей страны? Если согласиться с тем, что информация о проблемах территории ложится в основу системы целеполагания, то структура ТМО будет отличной от места к месту, поскольку отражает средства достижения целей. Как правило, для решения социальных проблем не хватает ресурсов: трудовых, материальных, финансовых. В функционировании ТМО происходит воспроизводство дефицитных на данной конкретной территории ресурсов.

Авторы Положения о Томском ТМО «Регион» выделили следующие направления деятельности межхозяйственного объединения:

- производство дефицитных стройматериалов, стройдеталей и стройконструкций;
- производство крепежа, литья, тары;
- производство экологически чистой сельхозпродукции;
- производство товаров народного потребления;
- производство посреднических услуг по выходу на внешний рынок.

Управление ТМО

В практике управления всегда находит применение конкретная технология, представленная организационной и технологической схемой, в которой формализуется последовательность процедур принятия решения. В нашем случае с ТМО «Регион» предлагается следующая схема деятельности объединения.

Высшим органом управления объединением является совет; в его компетенцию входят вопросы согласования деятельности всех участников объединения на долгосрочную перспективу. Так, совет может принять решение об изменении специализации объединения, его структуры, решает спорные вопросы, возникающие при взаимодействии предприятий и объединений. Совет принимает решения по управлению коммерческим банком.

Оперативное руководство работой объединения осуществляет дирекция, куда на конкурсной основе включаются наиболее компетентные и активные специалисты в области маркетинга, научно-технического и социально-экономического развития территории. Эффективность работы ТМО определяется квалификацией специалистов его структурных подразделений. Специалисты нижнего уровня для производственных подразделений ТМО могут быть подготовлены в собственных школах производства, маркетинга и менеджмента. Специалистов высшей квалификации готовят для ТМО по его заявкам вузы и другие специализированные учреждения нашей страны.

Хозяйственная деятельность ТМО

В ходе анализа уставных документов по «Региону» у автора возникал вопрос: «Что является исходным моментом хозяйственной деятельности ТМО?» В основу первичного капитала деятельности объединения положены доли предприятий. По мнению разработчиков устава «Региона», следует признать правильными такие направления хозяйственной деятельности объединения, как:

- получение в аренду предприятий и организаций (таким образом заполняется вакуум рынка средств производства);

- получение в установленном порядке от Госбанка СССР долгосрочных и краткосрочных кредитов.

Определяющим условием хозяйственной деятельности ТМО является реализация принципов самокупаемости, самофинансирования. В нашей стране сложилась система отраслевого снабжения материально-техническими ресурсами. Такое распределение ресурсов мало соответствует условиям хозяйственной самостоятельности территориального объединения. Поэтому в положении об объединении, на наш взгляд, нецелесообразно регламентировать все

разнообразие хозяйственной деятельности входящих в него предприятий. Авторы устава о Томском «Регионе» поступили именно таким образом, обозначив положения, подчеркивающие хозяйственную самостоятельность ТМО. Среди таких положений выделим хозяйственный договор как основной документ, позволяющий функционировать объединению наравне с государственными предприятиями, кооперативами и предприятиями с иной формой собственности.

Договорная основа позволяет объединению маневрировать ресурсами, проводить выставки и ярмарки-продажи, широко использовать для рекламы средства массовой информации, максимально демократизировать внутривладельческие отношения между предприятиями (организациями) объединения.

Итогом работы над уставом территориального межотраслевого объединения является четкий механизм, который позволяет воплотить идеи о комплексном развитии территории в реальную действительность.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ ДЛЯ АНАЛИЗА И ПЛАНИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

4.1. Территориальная статистика в системе единой государственной статистической информационной системы

Переход регионов на функционирование в условиях самоуправления на принципах территориального хозрасчета ставит совершенно новые задачи по обоснованию планов и управленческих решений. Решение задач комплексного планирования социального и экономического развития возможно лишь на основе глубокого анализа состояния и тенденций развития экономики региона в целом, а также его структурных элементов, с необходимым и достаточным уровнем детализации. Кроме того, для решения этих задач необходим анализ положения региона в структуре народного хозяйства республики и страны в целом.

Очевидно, что очерченный комплекс задач предъявляет значительно более высокие требования к качеству и составу исходной информации, или к информационному обеспечению процессов планирования и управления.

С точки зрения экономической кибернетики основным каналом информационной обратной связи между объектом управления (народным хозяйством региона) и системой управления (территориальными органами управления) является существующая система государственной и ведомственной статистики. Естественно, что изменение системы управления регионом требует существенного изменения функционирования информационной системы, функции которой ложатся прежде всего на органы государственной статистики. В настоящее время информационные потоки органов государственной статистики не удовлетворяют задачам управления комплексным развитием регионов.

Известно, что информационные системы по своей природе более консервативны, медленнее перестраиваются, чем сами системы управления. «Раз введенные

формы документов, каналы передачи информации отмирают с трудом, через продолжительное время после того, как в них исчезнет необходимость. Информационным системам присуще неприятное свойство — способность к накоплению, аккумулярованию этих отмирающих, неиспользуемых потоков данных. Наоборот, вновь созданный орган управления обычно довольно долго не может наладить систему сбора необходимой информации¹. Это положение в полной мере можно отнести к органам государственной статистики, решающим комплекс проблемных вопросов, связанных с совершенствованием территориального управления и планирования. С одной стороны, существующая система статистической отчетности чрезвычайно громоздка. В условиях административно-командной системы управления практически любое решение партии и правительства, а также любая кампания, касающаяся экономических и социальных вопросов, порождает новые показатели и формы статистической отчетности. Впоследствии многие из порожденных таким образом показателей переходят в разряд «информационного шума» и не используются в практике планирования и управления. С другой стороны, если проанализировать состав задач, подлежащих решению при переходе региона на самоуправление, то окажется, что информационно они обеспечены в лучшем случае на две трети.

Перестройка народного хозяйства, заданная решениями июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, потребовала перестройки государственной статистики. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 822 от 17 июля 1987 г. образован Государственный комитет по статистике и определены основные направления совершенствования статистики в стране. В частности, предусмотрено «осуществить меры по существенному улучшению организации региональной статистики, имея в виду обеспечить надежную и своевременную информацию для потребностей руководства народным хозяйством на районном (городском), областном (краевом) и республиканском уровне. Предусмотреть полный охват сведений о деятельности расположенных на соответствующей территории предприятий и организаций, независимо от их ведомственной под-

¹ Мамиконов А. Г. Принятие решений и информации. М., 1983.

чиненности, единство методологии построения показателей и их сопоставимость с аналогичными данными по СССР»².

Реализация указанных мер по улучшению региональной статистики встречает на своем пути целый ряд трудностей различного масштаба. Чрезмерная централизация информационных потоков в органах государственной статистики имеет существенные негативные стороны. Работа управлений статистики всех уровней ориентирована прежде всего на верхний эшелон органов управления страной в целом. Анализ показывает, что из всего объема обрабатываемых данных на уровне областного управления статистики лишь 10% передается местным органам управления.

Распределение объемов информации по уровням иерархии административно-территориальных единиц представляет собой пирамиду, однако пирамиду, перевернутую вершиной вниз. Госкомстатом СССР в 1989 г. разработана Система показателей региональной статистики, на основе которой сформированы информационные паспорта республики, АССР, края, области. При этом показаны уровни разработки (разрезности) тех или иных показателей. Паспорт союзной республики содержит порядка 4000 показателей, но уже паспорт области содержит менее 3000 показателей. На уровне же административного района области реально можно получить порядка 1000 показателей из этого перечня.

На состоянии региональной статистики существенно сказывается неразработанность методологических принципов исчисления показателей эффективности общественного производства³. Органы Госкомстата не исчисляют таких обобщающих показателей состояния экономики областей, как произведенный валовой общественный продукт и национальный доход (в 1989 г. по итогам 1988 г. национальный доход впервые рассчитывался областными управлениями статистики, но в большей степени — в экспериментальном порядке), численность занятых в сфере материального производства, основные фонды, производительность труда, материалоемкость.

² О мерах по коренному улучшению для статистики в стране: Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 17 июля, № 822 // О коренной перестройке управления экономикой. М., 1988.

³ Абдуллаев Е. А. Сравнительный анализ эффективности региональной экономики. Ташкент, 1987.

Практически отсутствует бюджетная статистика, а также какая-либо информация о ввозе-вывозе и показатели межрегиональных связей, многие показатели социальной статистики. На областном уровне не разрабатываются большинство важнейших балансов, включая баланс валового общественного продукта и национального дохода.

На уровне таких административно-территориальных образований, как город и административный район области, состояние региональной статистики еще более неудовлетворительно (здесь исчезают целые разделы статистики, включая и такой важнейший раздел с точки зрения территориального хозрасчета, как статистика финансов; в разделе «Статистика населения» отсутствуют следующие показатели: структура населения по полу и возрасту, трудоспособное население, количество занятых в материальном производстве).

Из того минимума статистических данных, который предоставляется областными управлениями статистики местным органам управления, 90% показателей являются чисто отраслевыми, в том числе (в процентах): 32,9 — показатели по сельскому хозяйству; 21 — по капитальному строительству; 13,5 — по бытовому обслуживанию и торговле; 17,2 — по материально-техническому снабжению; 5 — по промышленности; 4 — по труду и заработной плате; 3,3 — по культуре; 1,2 — по новой технике; 0,1 — по статистике финансов.

Вследствие чисто отраслевого характера статистической отчетности часто однородные показатели несопоставимы. В результате сводные данные по области становятся искаженными. Так, например, существенно отличается методология расчетов показателей товарной продукции в различных отраслях и ведомствах. Показатели различных отраслей статистики могут быть просто не увязаны между собой по составу. Например, в статистике капитального строительства имеется показатель ввода мощностей общеобразовательных школ в местах, но показатель наличия мест в школах отсутствует в статистике народного образования. В свою очередь, в статистике капитального строительства отсутствуют показатели ввода мощностей по целому ряду объектов социально-бытовой инфраструктуры.

Органы государственной статистики очень часто не могут обеспечить информационные потребности террито-

риальных органов управления в результате недостаточной оперативности сбора и обработки информации. Так, полученный на протяжении нескольких лет опыт введения информационных паспортов административных районов в Томской области показывает, что реально актуализация базы данных за отчетный год может быть произведена не раньше конца второго квартала текущего года. Очевидно, что в этом случае многие задачи территориального управления не могут быть решены в заданные сроки, а с другой стороны, информация стареет и полезность ее в существенной мере падает.

Наряду с государственной статистикой у нас функционируют мощные потоки ведомственной отчетности, по объему превышающие информационные потоки государственной отчетности. Часто ведомственная отчетность оказывается более оперативной и полной. Поэтому, например, Госпланы союзных республик работают в большинстве случаев с данными, получаемыми от министерств, а не от Госкомстата. В заметной степени ведомственная отчетность играет роль и в информационном обеспечении органов управления на уровне области. Например, в работе Ф. Д. Кожурина⁴, посвященной исследованию процессов управления в регионе областного уровня, много места отведено рассмотрению вопросов информационного обеспечения местных органов. При этом основная ориентация делается на использование отраслевых каналов сбора информации. Более того, органы государственной статистики в этой связи не упоминаются совершенно. Опыт разработки территориальных АСУ и создания вычислительных центров коллективного пользования (ВЦКП) на базе ВЦ облисполкомов показывает также весьма слабое использование информационных потоков органов госстатистики (Донецк, Свердловск, Ленинград и т. д.). В этом случае фактически создаются новые организационные структуры сбора информации, по функциям аналогичные тем, которые должны выполнять областные управления статистики.

На наш взгляд, такой подход не является правильным, несмотря на все недостатки в деятельности органов государственной статистики. Во-первых, дублирование сбора информации ведет к значительным издержкам,

⁴ Кожурин Ф. Д. Процесс управления (системное исследование и разработка на примере региона). М., 1988.

которые ложатся нелегким бременем на местный бюджет. В современном мире сбор и обработка информации переводится на промышленную основу, поэтому самодеятельность в организации сбора данных в массовом масштабе вряд ли можно приветствовать даже в условиях самоуправления, так как сопоставимость данных должна быть обеспечена на всех уровнях иерархии. Во-вторых, зачем создавать то, что уже имеется. Органы госстатистики имеют свои подразделения на всех уровнях иерархии (областное управление статистики имеет отделы во всех административных районах), практически все областные управления статистики оснащены современной вычислительной техникой (типа ЕС-1035 и выше), районное звено оснащено мини-и микроЭВМ, многие области имеют телеграфные и телефонные каналы, связи с районами, наконец, в большей или меньшей степени располагают подготовленными кадрами и опытом сбора и обработки больших объемов информации. В-третьих, наша статистическая наука практически не занимается организацией отраслевой статистики в ведомствах, в результате чего часто ведомственная отчетность весьма низкого качества. Наконец, на арифметической сумме отраслевых статистик нельзя решить проблемы организации территориальной статистики.

Наиболее верное решение проблем информационного обеспечения территориальных органов управления нужно связывать с кардинальной перестройкой функционирования органов государственной статистики. В целом подразделение статистики на «государственную» и «ведомственную» методологически не является верным и представляет собой результат исторически сложившегося обособления органов государственной статистики в самостоятельное ведомство. Ведомственная статистика должна стать органически составной частью государственной. Но для этого Госкомстат СССР должен стать действительным методологическим координационным центром. Функции координации должны в существенной мере преобладать над функциями аппарата по борьбе с разбуханием ведомственной и «незаконной» отчетности. Именно таким образом решаются проблемы сбора статистической информации в таких развитых странах, как США, Япония, Великобритания, где сбором информации занимаются многие министерства

и ведомства, а на центральные статистические агентства (бюро) возложены задачи координации информационного обеспечения правительственных органов.

Централизованно установленная отчетность должна быть существенно сокращена до объемов, необходимых для выработки и принятия решений своего уровня, обеспечивать сопоставимость данных. Иначе говоря, пирамида распределения информации по уровням должна быть поставлена в устойчивое состояние — на свое основание, роль которого играет информация для самоуправления. Состав статистической отчетности должен определяться не только сверху, но и, хотя бы по некоторым позициям, — снизу. То есть децентрализация управления влечет за собой децентрализацию статистики. Уместно вспомнить, что В. И. Ленин, являясь инициатором создания ЦСУ, в то же время дал конкретный пример организации отчетности. В работе «Наказ от СТО местным советским учреждениям» он отмечал, что отчеты должны соединять в себе возможно большую краткость с точностью ответа на поставленные вопросы. Сами вопросы им были выделены в четыре группы по степени важности и сфере своего значения. При этом к четвертой группе вопросов он отнес такие, «...которые не указываются наперед, не ставятся центром, а возникают на местах. Эта группа должна быть составлена самими местными учреждениями, не будучи ограничена ничем». В современной терминологии системного подхода это означает, что вопросы и ответы на них (отчеты) должны быть ориентированы на цели и задачи системы управления, декомпозированы по уровням иерархии системы управления с учетом функционирования нижестоящих подсистем на основе принципов самоорганизации.

Серьезным недостатком существующих информационных фондов статистики на областном уровне является их замкнутость в пределах своего региона, практически полное отсутствие горизонтальных информационных связей между областными управлениями статистики, а также обратной информационной связи между Госкомстатом республики и управлениями краев и областей. В результате невозможен анализ развития региона на основе сопоставления с аналогичными данными других регионов. Очевидно, что в условиях самоуправления крайне необходим анализ состояния

народного хозяйства области в структуре экономики республики. Использование для этих целей выпускаемых статистических сборников по народному хозяйству республики практически неприемлемо. Во-первых, сроки выпуска таких сборников слишком большие, а следовательно, неудовлетворительны для формирования решений как по годовым, так и по пятилетним планам. Во-вторых, сборники по республике содержат весьма ограниченную информацию по конкретной проблемной области, при этом очень многие показатели даны лишь в относительных величинах.

К сожалению, проблема организации горизонтальных и нисходящих информационных связей в системе мероприятий по перестройке органов Госкомстата СССР в настоящее время не рассматривается. До сих пор областные управления статистики рассматриваются лишь как пункты сбора данных, а не как подразделения информационного обслуживания. Тем не менее проблема эта требует своего решения. На первом этапе она может быть частично решена за счет расширения прав местных статистических органов с целью организации обмена информацией на основе прямых договоров.

Изложенные выше положения позволяют сформулировать основные направления совершенствования региональной статистики применительно к задачам планирования комплексного экономического и социального развития административно-территориальных образований уровня АССР, краев и областей.

1. Совершенствование системы показателей региональной статистики. Система показателей региональной статистики должна быть разработана не только на основе систематизации и упорядочения существующей статистической отчетности, что фактически и было сделано Госкомстатом СССР при формировании альбома «Система показателей региональной статистики». В основу разработки системы показателей должно быть положено глубокое изучение информационных потребностей территориальных органов управления с ориентацией на цели и задачи комплексного развития территории в условиях самоуправления.

В работах Е. А. Абдуллаева⁵ сформулированы пред-

⁵ Абдуллаев Е. Н. Сравнительный анализ эффективности региональной экономики. Ташкент, 1987.

ложения по совершенствованию системы показателей региональной статистики, в основу которых положена схема расширенного воспроизводства по стадиям: производство, распределение, обмен, потребление. При этом выделены следующие группы показателей, характеризующих:

- природно-экономический потенциал региона;
- демографический и социальный потенциал региона;
- территориальное размещение производительных сил региона;

- социально-экономическую эффективность общественного производства (с учетом вклада и места региона в народное хозяйство республики);

- межрегиональные и внутрирегиональные связи.

В целом подобная группировка может быть положена в основу системы показателей региональной статистики, хотя возможны и варианты ее модификации. Так, на наш взгляд, существенной реконструкции должна быть подвергнута статистика финансов. Существующих показателей государственной статистики совершенно недостаточно. Система показателей финансов должна в полной мере отражать доходную и расходную составляющие местного бюджета. При этом показатели финансовой (хозяйственной) деятельности должны разрабатываться и собираться областным управлением статистики с уровня предприятий и организаций в сопоставимом исчислении независимо от их ведомственной и отраслевой принадлежности. В итоге система показателей по статистике финансов должна давать возможность выхода на сводный финансовый план по региону, оценивать долевой вклад предприятий и учреждений в развитие социально-бытовой и производственной инфраструктуры региона независимо от источников финансирования и способов строительства.

Существенно должна быть пересмотрена система показателей социальной статистики. Необходимо значительную часть показателей собирать на основе единовременных выборочных обследований, которые были бы проблемно-ориентированными.

Представляется целесообразной разработка некоторой агрегированной системы показателей, используемой в качестве стандарта условий проживания. Такой стандарт служил бы основой для разработки мер по социальному выравниванию развития областей при учете эффектив-

ности территориальной организации производства.

2. Упорядочение и рационализация информационных потоков статистики на основе координации государственной и ведомственной статистики, более полное использование отраслевой статистики с максимальным исключением дублирования сбора данных.

3. Организация системы изучения и анализа информационных потребностей территориальных органов управления, предприятий и организаций данного региона. В настоящее время подобная работа в областных управлениях статистики практически не ведется. Между тем специфика регионов, особенности территориального разделения труда и реализации методов и форм самоуправления регионов неизбежно приводят к широкому диапазону решаемых задач территориального управления и соответственно к широкому спектру используемых информационных ресурсов. Очевидно, качественное информационное обслуживание со стороны областных управлений статистики возможно лишь при наличии механизма адаптации статистики к инновациям в системе управления. В настоящее время в соответствии с предложениями, высказанными, в частности, Ш. Т. Абушаевым⁶, в органах государственной статистики создаются подразделения территориальной статистики. Видимо, первое, с чего должны начать свою работу данные подразделения, это изучение информационных потребностей.

Нужно учитывать и то обстоятельство, что сейчас областные управления статистики начали работу на принципах хозрасчета. Понятно, что для успешной реализации платных информационных услуг необходимо изучить спрос на ту или иную информацию. Пока же хозрасчет в органах статистики сводится к установлению явно завышенных цен на продукцию в виде традиционных статистических бюллетеней и сборников.

4. Разработка методологии комплексного статистического анализа экономического и социального развития региона, методологии оценки социально-экономического потенциала региона.

Необходимо резкое усиление работ по балансовым разработкам в территориальном разрезе, имея в виду составление балансов народного хозяйства областей,

⁶ Абушаев Ш. Т. Совершенствовать территориальную статистику // Вестник статистики. 1987. № 7.

основных фондов, материальных и трудовых ресурсов, межотраслевых балансов, балансов ввоза и вывоза.

5. Перевод системы региональной статистики на промышленную основу путем создания интегрированных информационных фондов, приведенных в соответствие с современными представлениями компьютеризации и использования банков данных.

Нужно отметить, что представленные здесь направления совершенствования территориальной статистики разворачиваются в широкую сеть мероприятий, требующих значительных ресурсов для реализации. Поэтому мы должны быть уверены в том, что они дадут ощутимый эффект в целом для народного хозяйства. Отмечая целый ряд недостатков в организации территориальной статистики, нужно сказать и о том, что ранее для подобной статистической системы не было заказчика. Территориальные органы управления, не располагая реальной властью и ресурсами, не могли осуществить серьезных преобразований в развитии региона. Поэтому и аналитическая информация не пользовалась широким спросом. Опыт функционирования территориальных АСУ показывает, что наиболее популярными были системы автоматизации обработки информации директивных органов (АСОИДО), различные автоматизированные системы контроля исполнения документов (АСКИД), системы контроля исполнения решений и т. д., но не АСПР (исключая многочисленные задачи так называемых «прямых плановых расчетов», представляющих собой автоматизацию рутинной конторской работы), не системы поиска и выбора оптимальных решений в развитии хозяйства региона. Поэтому можно говорить и о том, что статистика была такой, какая и требовалась.

Очевидно, что только с перестройкой принципов управления и планирования в регионе становятся эффективными преобразования в статистике как информационной основе территориальной системы управления. В этом случае любые затраты на совершенствование территориальной статистики, несомненно, окупятся.

4.2. Региональная автоматизированная система государственной статистики

Совершенствование региональной статистики на современном этапе невозможно без решения широкого класса задач компьютеризации и построения интегрированных информационных систем.

Нужно отметить, что работы по автоматизации обработки данных в системе Госкомстата СССР были развернуты уже в десятой пятилетке, когда была начата разработка автоматизированной системы государственной статистики (АСГС). В это время создана сеть вычислительных центров, охватывающая уровень областных управлений статистики. Некоторые из них (Минск, Таллинн, Тула, Томск) стали участниками комплексной научно-технической программы ГК НТ СССР по созданию вычислительных центров коллективного пользования (ВЦКП). Вместе с тем, если подходить к оценке полученных результатов с точки зрения информационного обслуживания органов управления, то утверждение о качественном сдвиге в этом процессе следует признать несостоятельным.

Рассмотрим реализованные в АСГС методы обработки данных. Основным из них является разработка так называемых комплексов электронной обработки информации (КЭОИ). КЭОИ — это комплекс программ для ЭВМ, обеспечивающий обработку информации по полному циклу (ввод, контроль, обработка и выдача информации), как правило, в разрезе одной формы статистической отчетности. На первоначальном этапе автоматизации многие КЭОИ справедливо оценивались как достижение. Разработанные централизованно по утвержденной постановке задачи, такие комплексы программ тиражировались по всей стране, во всех управлениях статистики областного уровня и обеспечивали обработку данных по единой технологии. Массивы данных, полученные на областном уровне, имеют совершенно идентичную структуру и передаются на магнитных носителях в вышестоящие органы Госкомстата СССР. Тем самым пропускная способность республиканского и союзного уровня Госкомстата СССР резко повышается, сокращаются сроки обработки данных. Такая технология децентрализованной обработки данных реализована в широких масштабах (в настоящее время имеется около

100 КЭОИ) и не может быть не оценена по достоинству как техническое и организационно-техническое решение, доведенное до промышленной эксплуатации. С другой стороны, комплексы КЭОИ как метод обработки информации обладают существенными отрицательными свойствами. Среди них можно выделить следующие:

1. Жестко заданные алгоритмы обработки данных, настроенные на определенные формы входных и выходных документов. Изменение состава показателей в форме отчетности, а также отдельных реквизитов требуют модификации программного обеспечения. Это ведет к удорожанию программного продукта и прочим дополнительным затратам.

2. Хранение в КЭОИ организовано в виде традиционных файловых систем, что не позволяет осуществлять накопление информации в виде динамических рядов и организовывать выборку и выдачу информации по тематическому запросу.

3. По типу проектных решений, технологии эксплуатации КЭОИ различны между собой. Это приводит к дополнительным затратам при их эксплуатации. Практически каждый КЭОИ требует специально обученных работников в составе служб эксплуатации вычислительного центра.

4. Лишь небольшое количество КЭОИ предусматривают выдачу информации для местных органов. Однако и в этом случае, поскольку вид и состав показателей выходных документов заранее фиксирован, эти возможности используются с низкой эффективностью.

Есть еще один отрицательный аспект, который до сих пор не обсуждается. КЭОИ значительно усилили эффект «перевернутой пирамиды» в распределении объемов информации по уровням иерархии Госкомстата СССР. Легкость передачи наверх полного объема информации, обрабатываемой на областном уровне, привела к резкому увеличению объемов на республиканском и областном уровнях. Целесообразность же такой концентрации информации вряд ли оправдана в общем случае.

В течение 10-й и 11-й пятилеток в системе Госкомстата СССР была разработана универсальная проблемная система хранения и обработки данных, предназначенная для создания и ведения автоматизированных банков данных статистики (АБД АСГС ИСХОД). Данная

система, в разработке которой приняли участие многие коллективы из различных регионов страны, доведена до уровня промышленной эксплуатации и в настоящее время функционирует во многих управлениях статистики союзного, республиканского и областного уровней. АБД ИСХОД обладает целым рядом достоинств, среди которых прежде всего следует отметить ориентацию на пользователя экономиста-статистика, как на этапе описания предметной области, так и на этапе обработки данных, которая достигается через собственный информационный язык. ИСХОД разработан как интегрированная система, предназначенная для использования на всех уровнях Госкомстата СССР.

Опыт, накопленный в ходе создания автоматизированных банков статистики в различных городах страны, позволяет говорить о том, что практический эффект, в смысле совершенствования информационного обслуживания территориальных органов управления, пока далек от того потенциала, который давали теоретические и методологические принципы, положенные в основу АБД статистики. Причины этого следует рассматривать в двух плоскостях.

С одной стороны, как всякая реальная система, АБД ИСХОД не лишен недостатков. Основные из них:

1. Являясь системой замкнутого типа, ИСХОД практически не дает возможности реализовать какие-либо специфические алгоритмы обработки данных. Универсализм ИСХОДа охватывает широкий класс типовых процедур обработки данных, используемых в статистике. И тем не менее понятно, что создать систему, которая «умеет все», — невозможно.

2. Технология ведения баз данных оказалась более громоздкой и трудоемкой, чем предполагалось разработчиками.

3. Пользовательский интерфейс на сегодняшний день в определенном смысле морально устарел, что проявляется, например, в излишне многословном языке диалогового формирования запросов, усложненном генераторе отчетов и т. д.

Вместе с тем нельзя забывать, что АБД ИСХОД — это прежде всего инструментарий для создания автоматизированных банков данных статистики. Поэтому проблеме низкой эффективности использования АБД нужно рассматривать не только и не столько с точки

рения эффективности инструментария, а прежде всего плоскости его приложений, то есть задач обработки данных. Именно здесь лежат основные причины низкой эффективности применения технологии баз данных в статистике.

В подавляющем большинстве случаев АБД используется как средство автоматизации программирования традиционных задач из плана статработ управления статистики — выпуск тех же статистических бюллетеней и сборников. Состав и качество выходной информации для органов управления при этом не меняется (при общем удорожании работ). Практически вся такая информация носит либо чисто справочный характер, либо (в общем случае) используется для задач контроля. Наличие банков данных практически не сказалось на повышении аналитичности разработки статистических материалов и на оперативной выдаче информации по возникающим в управленческой деятельности тематическим запросам.

В настоящее время практически отсутствуют приемлемые методические разработки, направленные на определение рационального состава базы данных статистики и ориентированные на повышение эффективности информационного обслуживания.

Отмечая низкую эффективность использования АБД, так и всей территориальной статистики, еще раз обратим внимание и на аморфность ранее существовавших структур территориального управления, то есть в определенном смысле — на отсутствие соответствующего социального заказа. Развитие самоуправления и принципов территориального хозрасчета порождает качественно новые информационные потребности. Естественно, что эффективное удовлетворение их возможно лишь на основе использования таких баз данных, которые обеспечивают создание гибких универсальных систем статистики.

Широкое распространение современных систем управления базами данных (СУБД) реляционного типа (КАРС, В-2) и с инвертированными списками (ADABAS) открывает новые возможности в построении информационных систем. При этом подходы к программно-информационной реализации системы и конструированию состава и структуры информационных фондов могут быть различными. Мы рассмотрели два возможных

подхода. В первом информационные фонды следуют за структурой сбора данных в виде форм статотчетности, и строится система документального типа (КЭОИ). Во втором случае в основу положен показатель как исходный информационный элемент и строится универсальная система ведения базы данных, независимая от структуры сбора данных, форм документов, структуры объектов наблюдений и временного интервала (ИСХОД). Однако существует еще один подход, получивший название статистического регистра (регистр промышленных предприятий, подрядных организаций,строек, административно-территориальных единиц и т. д.).

Под статистическим регистром здесь будем понимать систему ведения статистической информации по однородным объектам наблюдения (имеющим однородную совокупность показателей). Таким образом, состав информации по одному объекту наблюдения представляет собой в общем случае информационный паспорт объекта. На наш взгляд, весьма привлекательным представляется подход к построению региональной статистической информационной системы, основанной на системе взаимосвязанных регистров.

Однородность объектов наблюдения и совокупности показателей позволяет значительно упростить инфологическую модель предметной области и одновременно содержательно приблизить информационный язык системы к пользователю — специалисту в данной предметной области.

До последнего времени каждый из создаваемых статистических регистров представлял собой самостоятельную изолированную систему обработки данных. Это обстоятельство существенно обедняет возможности регистра. В рамках региональной статистической информационной системы должен быть реализован достаточно простой и эффективный переход от одного регистра к другому, как на уровне фондов данных, так и на уровне внешнего пользовательского интерфейса.

Состав информационного паспорта объекта не должен быть избыточным. В него должны входить показатели, необходимые прежде всего для анализа состояния и тенденций развития объекта наблюдения, достаточно устойчивых на годовом интервале времени.

Статистические регистры в региональной информационной системе должны строиться, как правило,

а двух уровнях иерархии. На первом уровне в основу положен информационный паспорт административно-территориальной единицы (области, района, города). На втором уровне мы имеем паспорт предприятий, организаций, учреждений. В последнем случае в паспорт должны быть включены показатели, существенные с точки зрения территориального планирования и управления (а также с точки зрения эффективности производства самого предприятия), то есть основные показатели финансовой и хозяйственной деятельности предприятия, включая показатели долевого вклада предприятия в развитие социальной и производственной инфраструктуры территории, показатели использования местных ресурсов и влияния на окружающую среду.

Взаимодействие и взаимосвязи между отдельными регистрами должны быть организованы на основе единой системы метаинформации. Система метаинформации должна включать в себя информационный фонд, описывающий все необходимые характеристики информационных элементов, входящих в тот или иной регистр.

В следующем разделе дано описание информационной системы, реализующей функции ведения базы данных и информационного обслуживания пользователей на основе регистра административно-территориальных единиц АССР, края, области.

4.3. Информационная система паспортов административно-территориальных единиц

Совершенствование АСГС в 12-й пятилетке связано с качественным совершенствованием информационного обслуживания всех уровней плановых, руководящих и хозяйственных органов на основе эффективного использования накопленного и наращиваемого потенциала вычислительной системы Госкомстата СССР. Требование усиления аналитической работы в органах статистики обуславливает поиск новых, нетрадиционных форм организации информационных фондов статистики, а также технологий их обработки.

Проблемно-ориентированная система «Универсальный территориальный регистр» (УНТЕР) представляет собой специализированный автоматический банк данных, охва-

тывающий все технологические операции обработки статистической информации (ввод, корректировку, хранение, информационное обслуживание территориальных органов управления на основе базы данных «Регистр районов», комплексно описывающей состояние и динамику социально-экономического развития административных районов области (края).

Главной особенностью постановки задачи на разработку АБД «Регистр районов» является ориентация на многоцелевой характер использования базы данных с непосредственным взаимодействием с конечными пользователями.

В качестве конечных пользователей рассматриваются: областной комитет КПСС, облисполком (включая его отделы и управления), облплан, различные территориальные управления, рай(гор)комы КПСС, рай(гор)исполкомы, статистические органы всех уровней, научные и проектные организации, занимающиеся проблемами региональной экономики и совершенствованием хозяйственного механизма, разработкой подсистем территориальной АСУ и АСОИ. «Опосредованного» пользователя представляют подсистемы территориальной АСУ: АСПР, АСОИДО, АСУ АПК, АСФР, АСУ трудовыми ресурсами и т. д. Эффективность внедрения АБД «Регистр районов» зависит от степени охвата всей совокупности пользователей и степени удовлетворения их информационных потребностей.

Непосредственно в областных статистических управлениях система УНТЕР обеспечивает в реальном масштабе времени обработку запросов местных органов управления в информационно-справочном режиме. При этом экономист-статистик получает возможность ввода и корректировки показателей в том же сеансе работы. Кроме того, система позволяет реализовать достаточно широкий класс регламентных статработ, выполняемых в территориальном разрезе: выпуск статистических бюллетеней и статистических сборников, формирование и ведение информационных паспортов административно-территориальных единиц области.

Следует отметить, что основным назначением банка данных «Регистр районов» является многоаспектный анализ развития хозяйства области в территориальном разрезе: это анализ и контроль выполнения перспективных пятилетних планов; анализ пропорций развития

экономики района и социально-бытовой инфраструктуры; анализ эффективности производства в соответствии с территориальным разделением труда; нормативные и вариантные расчеты потребностей в предплановом периоде; анализ тенденций и структурных сдвигов в экономике региона.

В перспективе на основе такой базы данных возможно решение задачи оценки социально-экономического потенциала района и эффективности его использования.

Проблемно-ориентированная система УНТЕР разработана на основе СУБД ADABAS. Язык программирования — NATURAL.

В основу были положены следующие принципы:

1. Ориентация на заданную предметную область: универсализация функций системы осуществлена в рамках заданного состава и структуры статистической информации, структуры объектов наблюдения, а также из требований к видам выходной информации.

2. Эффективное использование базового программного обеспечения ADABAS-NATURAL (данный принцип требует поиска эффективных компромиссных решений между функциональными возможностями названных программных средств и желаемыми процедурами обработки информации).

3. Построение наиболее простой схемы базы данных, обеспечивающей основные функциональные требования к системе.

4. Обеспечение работы с системой в реальном масштабе времени. Подразумевается, что на ВЦ данная система должна быть актуальной в течение всего рабочего дня, обработка запроса от момента поступления на ВЦ до выдачи результатов осуществляется путем непосредственного взаимодействия с АБД, без какой-либо перфорации, запуска заданий ОС/ЕС, без технологических маршрутов, проходящих через различные подразделения ВЦ и т. д.; кроме того, аналогичная технология работы с системой обеспечивается не только на этапе обработки данных, но и на этапах ввода и корректировки данных, актуализации и обновления любых составных частей базы данных, ведения словарей и справочников системы. Вследствие этого вся работа с системой реализована в диалоговом режиме. В настоящей версии системы пакетный режим

не предусмотрен. Диалоговый режим работы в системе ADABAS-NATURAL обеспечивается монитором, разработанным на ВЦКП статуправления Томской области.

5. Реализация обработки данных в двух режимах. В режиме информационно-справочного обслуживания пользователю предоставляется специальный язык формирования запроса посредством диалога с системой. Режим регламентной задачи предполагает обработку по заранее заданному алгоритму, например, выпуск бюллетеней. Фактически каждый регламентный запрос представляет собой программу (либо цепочку программ).

Наконец, предполагается специальная обработка информации, которая может быть реализована на конкретном ВЦ силами собственных программистов. Такие программы далее могут быть подключены как регламентные запросы или «встроены» в режим диалогового формирования запроса. Таким образом, система УНТЕР реализует функции АБД, присущие системам замкнутого типа, и вместе с тем является открытой для расширения функциональных возможностей. Ориентация на доработку системы «на местах», то есть на конкретных ВЦ статистических органов, вполне оправдана наличием такого модного средства, как язык NATURAL, а также уже упомянутой простой схемы базы данных.

6. Минимизация затрат на сопровождение системы. Это достигается технологической завершенностью системы, включающей пакет проектной и технической документации: комплекс программ, файлов системы ADABAS (включая содержимое файла — справочника показателей), исходные тексты программ системы УНТЕР.

Система оформлена для промышленного тиражирования и внедрена во многих регионах страны.

РАЗРАБОТКА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ЖИЗНИ

5.1. Совершенствование целевого подхода в планировании социального развития

Важнейшим направлением совершенствования планирования социально-экономического развития региона является усиление целевой ориентации плановых решений на основе разработки и реализации целевых социальных программ.

Сложность разработки последних в настоящее время и в обозримом будущем связана не только с множеством практических трудностей, но и с неустоявшимся понятийным аппаратом, недостаточной теоретической проработкой социальных вопросов. Поэтому необходимо четко определить круг основных понятий, связанных с исследованием социальных проблем.

Методологической основой познания существа социальных процессов в обществе является анализ последнего как определенной социальной системы, то есть совокупности различных социальных групп (социальный состав) и их взаимосвязи (социальная структура). Отношения между социальными группами возникают по поводу их образа жизни, то есть способа использования людьми объективных условий их жизнедеятельности, включая и сами итоги реализации этих предоставляемых обществом возможностей. Определяющее влияние на образ жизни оказывают производственные отношения, однако их влияние осуществляется не непосредственно, а через уровень жизни тех или иных социальных групп, объем и структуру потребления, условия труда и быта, структуру рабочего и вне рабочего времени.

Изменение традиционных представлений об уровне жизни населения как области удовлетворения в основном непосредственных потребностей во многом определяется усложнением самой связи между уровнем развития производства и уровнем удовлетворения потребностей населения.

Соответственно произошли изменения и в понимании проблем уровня жизни. «Если в рамках прежнего представления на первое место выводили потребности людей в необходимых жизненных средствах, то новый более широкий подход выдвигает на первый план потребности в развивающейся творческой деятельности, достоверной общественно-политической информации, политической и хозяйственной демократии, общественном уважении, интересном общении, интенсивной духовной жизни»¹.

Таким образом, уровень жизни есть категория, отражающая степень удовлетворения материальных и духовных потребностей населения, а также комплекс условий для развития личности.

В данной работе мы отвлечемся в силу ряда причин от постановки социальных проблем в области идеологии и политики, ибо видим прежде всего необходимость повышения эффективности влияния экономических форм на решение социальных проблем. В этом случае влияние идейно-воспитательных мероприятий на общественное сознание, при всей их важности, остается в плоскости других исследований.

Необходимо выделять три вида экономических условий жизни, непосредственно формирующих уровень жизни людей. Во-первых, есть общие условия, связанные с самой возможностью изменения уровня жизни. Это развитие общественного производства, динамика национального дохода и национального богатства, изменения в производственном потенциале общества. Во-вторых, ряд условий непосредственно определяет этот уровень жизни: объем производства предметов потребления и услуг, объем потребительских ресурсов и т. д. В-третьих, существуют условия жизни, которые обеспечивают реальную возможность тем или иным индивидам пользоваться результатами общественного производства, связанную с неравномерностью их распределения среди членов общества. К этому виду условий жизни относится прежде всего материальная обеспеченность членов общества. Именно эти условия и представляют собой содержание уровня жизни индивидов, в то время как

¹ Заславская Т. И. Творческая активность масс: социальные резервы роста // Экономика и организация промышленного производства. 1986. № 3. С. 14.

условия жизни первого и второго вида — его общие и непосредственные факторы. Поэтому уровень жизни можно определить как совокупность отношений, регулирующих организацию и пропорции распределения жизненных благ между членами общества.

Таким образом, уровень жизни должен рассматриваться в двух аспектах. С одной стороны, он является продуктом, результатом осуществления различных по своему составу процессов: как материальных, так и духовных, как экономических, так и внепроизводственных. С другой стороны, уровень жизни, служа основой, необходимой стороной образа жизни индивидов и их социальных групп, имеет социальную направленность. Одновременно и социальные отношения, возникающие по поводу образа жизни членов общества, непосредственно определяются их уровнем жизни, характеризующимся различиями в удовлетворении материальных и духовных потребностей. Соответственно социальные отношения в узком смысле выражают социальную дифференциацию в обществе, а социальное развитие направлено в сторону сокращения или, наоборот, нарастания этой социальной дифференциации.

Следовательно, непосредственное согласование требований экономического и социального развития советского общества обеспечивается через систему распределительных и перераспределительных отношений.

Сама данная система реализуется через:

- установление норм трудового вклада и регулирование условий оплаты труда работающих членов общества;

- удовлетворение потребностей членов общества через общественные фонды потребления;

- ценообразование на товары народного потребления и установление тарифов на платные услуги;

- регулирование размеров налогообложения семей и граждан с различными источниками и размерами доходов;

- формирование непосредственных условий обмена денежных доходов на товары и услуги.

Распределительный механизм социалистического общества должен реализовывать прежде всего требования экономического развития общества. Отношения распределения должны быть таковыми, чтобы они способствовали, с одной стороны, росту благосостояния и

всестороннему развитию всех членов общества, а с другой — развитию и совершенствованию производства и всего общества, то есть в итоге обеспечивали единство общенародных и личных интересов. Одновременно формы и методы распределения, служащие отражением существующих в обществе социальных отношений, должны воплотить требования социального прогресса, осуществить на практике достигнутый социалистическими общественными отношениями уровень социального равенства. Распределительный механизм реализовывает обе эти стороны (экономическую и социальную) условий жизни, что и вызывает функционирование двух основных форм распределения.

Основными формами распределения являются в настоящее время оплата труда и поступления из общественных фондов потребления. Для оплаты по труду экономическое содержание является определяющим ее организацию и функционирование. Соответственно направленность на рост производства материальных благ и услуг определяет основной принцип доступа к предметам потребления: чем больше работник вносит личного вклада в общественное производство, тем больше товаров и услуг он должен получить от общества. Социальные же условия существования общества в данном случае выступают ограничителями для дифференциации оплаты труда, прежде всего со стороны его минимума и максимума. Но так как распределение по труду является основой доходов семей, то этой форме распределения присуща основная роль в формировании социальной структуры общества. Соответственно и учет социальных требований происходит при организации всей системы оплаты труда, которая, таким образом, решает и очень важные социальные задачи. Тем не менее социальная направленность оплаты по труду подчинена реализации его основной функции, требующей на практике значительной дифференциации оплаты труда, через которую и проявляется действие ее социальной функции. Поэтому совершенно справедливо В. Г. Рязанов называет социально-дифференцирующую функцию оплаты труда ее основной социальной функцией².

² См.: Рязанов В. Г. Распределение по труду: Экономический и социальные аспекты. М., 1984. С. 68.

В отличие от распределения по труду сущность общественных фондов потребления (ОФП) заключается в направленности их на достижение того уровня социального равенства, который объективно необходим на том или ином этапе коммунистического строительства. Задачи развития производства определяют в каждый момент времени строго конкретный набор благ, который может и должен быть распределен вне оплаты по труду. В целом, определяющим в содержании ОФП является их роль как фондов социального развития общества, активно взаимодействующих в рамках существующего распределительного механизма с оплатой по труду. Поэтому основным принципом распределения через ОФП является равная доступность к этим благам для всех членов общества.

Процесс планирования социального развития можно условно расчленить на несколько этапов. Безусловно, исходными данными являются сведения об объективных условиях жизни, объеме и структуре потребностей членов общества. Однако основополагающим этапом при планировании является выбор основных социальных целей, достижение которых имеет принципиальное значение для развития всего советского общества. Процесс перестройки заставил по-новому взглянуть не только на прошлое нашего общества, но и на перспективы его развития. Все в большей степени становится общепризнанным, что такими социальными целями могут быть только общечеловеческие ценности, создание необходимых условий для всестороннего развития личности.

Несомненно, процесс изменения принципов социального планирования в условиях отсутствия необходимого опыта не может не вызывать значительных затруднений. Однако выход в этой ситуации один — в качестве ориентиров взять основные характеристики уровня и качества жизни высокоразвитых стран мира. С нашей точки зрения, представляется надуманным контраргумент против вышесказанного: якобы в этом случае мы отступаем от задачи построения коммунистического общества. По нашему мнению, данный вопрос еще нуждается в своем разрешении. Но все более широкое признание получает взгляд, согласно которому достижение коммунистических идеалов прежде всего связано с укреплением трудового характера собственности и

в целом всей социальной структуры советского общества.

Реализация данного требования осуществляется на следующем этапе социального планирования, который (как и первый этап) во временном масштабе охватывает процесс разработки Комплексной программы научно-технического прогресса, Концепции и Основных направлений социального и экономического развития советского общества на весь горизонт планирования, так как в процессе согласования требований экономического и социального развития нашего общества можно определить, достаточен ли горизонт планирования для достижения основных социальных целей, зафиксированных и в определенных количественных параметрах.

В настоящее время сам комплекс взаимоотношений между целями социального развития и средствами их достижения претерпевает значительные изменения, что находит свое непосредственное воплощение и в процессе социального планирования. Как никогда ранее остро стоит вопрос о необходимости согласования требований экономической эффективности и социальной справедливости. Прежний подход, который сводил данную проблему к вопросу наращивания объема производства необходимых жизненных средств (что должно было приводить к автоматическому повышению уровня жизни всех членов общества), все в большей степени сменяется подходом, при котором само совершенствование распределительных отношений — важнейшая составная цель. Принцип социальной справедливости требует выдвижения в качестве социальных целей тех проблем, решение которых может быть достигнуто фактически для всех членов общества.

Это заставляет прийти к выводу, что дальнейшее наращивание удовлетворения многих потребностей только за счет бесплатного их предоставления (т. е. через ОФП) нецелесообразно. Гораздо важнее за счет четкого определения социально гарантированного минимума обеспечить равный доступ к этим благам всем членам общества. Удовлетворение потребностей сверх этого уровня должно осуществляться на основе трудового эквивалента. Создание системы надежных социальных гарантий дает возможность усилить и стимулировать роль оплаты по труду.

Согласование требований экономической эффективности и социальной справедливости должно происходить

на всех этапах планирования, при разработке всех видов планов как территориального развития, так и развития отдельных отраслей и трудовых коллективов.

Третий этап планирования социального развития связан с определением способов и форм достижения определенных социальных целей. Специфика современного подхода во многом определяется усложнением всей системы потребностей членов общества. Очевидно, что потребности образуют единую систему. Это требует, следовательно, объединения всех ресурсов, расходуемых на обеспечение сглаживания определенных социальных различий, в одном фонде социального развития. Кроме вышеуказанных ОФП, в нем большой удельный вес займут и другие ресурсы, например дотации к розничным ценам.

В какой-то степени это связано и с тем, что ОФП во многом исчерпали свой потенциал. Составленный нами баланс выплат и льгот из ОФП городскому и сельскому населению Томской области показал, что в целом уже нет различий по размерам поступлений из ОФП на душу населения. А по расходам на натуральные выплаты и льготы из ОФП село даже значительно опережает город. При этом же не произошло выравнивания реальных поступлений из вышеуказанных фондов.

Объединение необходимых ресурсов в едином социальном фонде позволит усилить адресность в расходовании средств, то есть оказать реальную помощь прежде всего тем группам населения, члены которых не могут с помощью трудового вклада удовлетворить свои потребности.

Определение необходимого уровня жизни членам этих социальных групп требует разработки специальной программы расчета бюджета минимума материальной обеспеченности. Исходными данными должны служить показатели Всесоюзных переписей населения и выборочных социологических обследований семей. Нормативы же социального обеспечения все в большей степени будут приближаться к показателям рационального потребительского бюджета (РПБ).

Сам РПБ все в меньшей степени может служить материальной основой для планирования повышения уровня жизни членов общества, ибо он ориентирован на общесоюзные показатели. Реальная же практика

показывает, что удовлетворение всей большей части потребностей членов общества дифференцируется и происходит в формах, существенно отличающихся от заложенных в РПБ. Это отмечают и разработчики РПБ. «Прежняя концепция РПБ... исходила из того, что существует лишь одно возможное представление о рациональном потреблении. <...> Но этот подход, сейчас мы это признаем, явно расходится с действительным положением дел, которое свидетельствовало о том, что каждому уровню доходов и потребления населения соответствует свой критерий рационализации»³.

Очевидно, что принципиально невозможно определить для всех групп населения реальный единый вариант потребительского поведения. Степень «настоятельности» потребностей таких социальных групп может быть определена лишь на основе и в процессе изучения общественного мнения, а в ряде случаев и путем экспертного опроса. То есть в данном случае именно социологические методы исследования становятся инструментарием предплановых расчетов. Планирование же непосредственно повышения уровня жизни этих социальных групп должно основываться на разработке дифференцированного баланса доходов и потребления населения в условиях повышения денежных доходов и сдвигов в демографической и поселенческой структуре общества.

Такой дифференцированный баланс строится применительно к экономическим группам населения по признаку семейных доходов. Этот подход позволит уйти от существующей (неоправдывающей себя) практики планирования повышения уровня жизни только таких крупных групп населения, как семьи рабочих, служащих и колхозников, а также жителей города и села. «Эластичность» потребления прямо связана с уровнем семейных доходов, поэтому можно с достаточной степенью достоверности составить прогноз (а исходя из него — и план) изменения потребительского спроса населения.

Третьим элементом единой системы планов социального уровня (кроме составления бюджета минимума материальной обеспеченности и дифференцированного баланса доходов и потребления населения) служит

³ Рутгайзер В. М. Социальная сфера: проблемы планирования, М., 1989. С. 186 — 187.

разработка плана развития социально-культурного комплекса.

Здесь необходим переход от показателей обеспеченности тех или иных территорий объектами социальной инфраструктуры и их сравнения со среднесоюзными нормативами к анализу конечных показателей эффективности функционирования этих объектов, степени реализации ими основных своих социальных функций. В случае недостаточности ресурсов для развития социально-культурного комплекса (как единого образования) не следует пропорционально снижать плановые показатели развития всех предприятий и организаций, составляющих этот комплекс. Необходимо с учетом настоятельности удовлетворения тех или иных потребностей (определенной путем анализа общественного мнения) предусмотреть опережающее развитие тех или иных видов обслуживания.

Предложенная принципиальная схема разработки программы социального развития административных образований может использоваться применительно к любому уровню территориального управления. Хотя, конечно, на каждом из них с учетом специфики той или иной территории может разрабатываться целый комплекс специальных программ решения отдельных социальных проблем. Главная особенность разработки программ социального развития отдельных районов страны, в отличие от общегосударственного плана, заключается в выборе в качестве ориентиров социального развития показателей, достигнутых в более развитых районах, выступающих в данном случае в виде системы «целевых нормативов».

Реализовать на практике вышеуказанные требования можно лишь при существенной децентрализации управления социальными процессами. Современная практика формирования и использования государственного бюджета ведет к постоянному распылению сил и средств, не позволяет концентрировать общегосударственные ресурсы на решении ключевых задач. При этом вмешательство государства в социально-экономические процессы всегда будет носить больше отраслевой, чем территориальный характер. В то время как задача регулирования социальной дифференциации носит по преимуществу территориальный характер.

В этой связи встает принципиальный вопрос об

основном уровне планирования социального развития. На наш взгляд, этому в наибольшей степени соответствует уровень низового административного района или отдельного, городского, поселения областного или более высокого подчинения. Это связано с тем, что удовлетворение ряда потребностей, например, в квалифицированной медицинской помощи не в полной мере происходит в пределах отдельного сельского поселения или сельсовета. С другой стороны, чрезмерная централизация удовлетворения основной массы потребностей членов общества на уровне области (или аналогичной административной территориальной единицы) приводит к неэффективным миграционным потокам и к ряду других негативных последствий.

Рассмотрим краткую схему разработки плана социального развития административно-территориальных образований на примере Кургасовского района Томской области, который приравнен к районам Крайнего Севера.

Первый этап планирования связан с определением стратегии комплексного экономического и социального развития района. Необходимость освоения его громадных природных богатств, прежде всего лесных и нефтяных, требует ускоренного социального развития сети поселений. Однако на 1 января 1989 г. на 86,7 тыс. кв. км насчитывалось 34 сельских и одно городское (райцентр) поселение, в которых проживало 29,6 тыс. человек. Среднее расстояние от центральных усадеб сельсоветов до райцентра составляет более 250 км. Примерно половина населения (или более двух трети негородского населения) района живет вне зоны двухчасовой устойчивой доступности учреждений обслуживания районного центра.

Вышеуказанные условия расселения, а также задача дальнейшего освоения территории района, вызывают необходимость обеспечить для большей части низового уровня расселения, образующегося на основе тяготения окружающих сел к центральной усадьбе, не только местный уровень социального развития, но и основную часть районного уровня обслуживания. Значительные расстояния, а также отсутствие устойчивого дорожного сообщения между райцентром и большинством центральных усадеб, не позволяют сделать упор на развитие передвижных средств обслуживания населения. Это требует внесения серьезных корректив в нормативную

базу планирования развития социальной инфраструктуры, в первую очередь — учреждений просвещения, здравоохранения, торговли и бытового обслуживания. Нормативы развития данных видов обслуживания должны значительно превышать не только среднереспубликанский, но и среднеобластной уровень.

Одновременно необходимо определить перспективы изменения денежных ресурсов и расходов населения. В силу значительно более высокой заработной платы в отраслях специализации (лесная промышленность, геология), наличия районного коэффициента и северных надбавок, среднемесячная заработная плата составила в 1988 г. более 340 р. (включая постоянные надбавки к заработной плате, премии и другие виды оплаты труда), что значительно выше, чем в среднем по области и республике. В целом в балансе денежных доходов и расходов населения заработная плата составляет 83%, что тоже является спецификой района. Сложившиеся объем и структура денежных доходов и расходов населения, а также наметившийся быстрый рост средней заработной платы (примерно 8% в год), заставляют, экстраполируя данную ситуацию, искать дополнительные источники товарного обеспечения платежеспособного спроса. Но в силу специализации производственных предприятий и организаций района возможности последних в этом отношении ограничены.

Предприятия и организации района, в том числе совхозы, производят товаров народного потребления и оказывают платных услуг населению на сумму, покрывающую только пятую часть денежных доходов населения. Поэтому необходимо в целях покрытия роста денежных доходов населения обеспечить прямой товарообмен с другими регионами для приобретения товаров народного потребления, а также обеспечить развитие производства товаров народного потребления и платных услуг на месте.

Итогом этого этапа планирования стало определение показателей необходимого развития производственной и непроизводственной сфер района.

Следующая часть плановой работы связана с ростом возможностей достижения этих запланированных показателей. Применительно к строительству и расширению действующих предприятий и организаций необходимо было определить возможные мощности строительных

организаций (включая возможности хозспособа), учитывая и местные возможности производства строительных материалов. Одновременно составляются фактические плановые балансы энергосбережения, трудовых и финансовых ресурсов района⁴.

Основные расчеты на данном этапе применительно к условиям Каргасокского района показали, что минимальный объем капитальных вложений на цели социального развития должен быть за 1991 — 1995 гг. увеличен более чем вдвое. Однако имеющиеся финансовые ресурсы на территории района в силу действующего механизма цен не позволяют за счет внутренних накоплений решить данную проблему. Поэтому без субсидий со стороны вышестоящих органов государственной власти не обойтись. Необходимо рассмотреть и возможности населения в финансовом обеспечении территориального развития. В целом же путем повышения рентабельности предприятий основных отраслей района можно добиться устойчивого уровня социального развития.

Итогом этого этапа является определение принципиальной возможности достижения тех или иных социальных показателей в том или ином периоде времени. При этом технико-экономическое обоснование социального развития позволяет наметить несколько альтернативных вариантов решения социальных проблем.

Сам выбор основного пути достижения социальных целей невозможен без учета мнения населения. Безусловно, как экспертный опрос, так и опросы населения, являются необходимым элементом планирования на всех его этапах. Но на данном этапе только путем изучения мнения населения можно выявить степень настоятельности и формы удовлетворения тех или иных потребностей. Так, анализ мнения экспертов (в лице руководителей предприятий, организаций и учреждений) и непосредственно жителей района показал, что наиболее негативные тенденции связаны с удовлетворением платежеспособного спроса жителей, а также состоянием ряда учреждений социальной инфраструктуры. Одновременно показано, что в сфере потребительского спроса произошли изменения, позволяющие активно

⁴ Карастелин С. А., Поляк Г. В. Ресурсы социального развития трудовых коллективов. М., 1989. С. 142.

использовать денежные накопления основной части жителей на финансирование капитальных вложений и текущих затрат в ряде отраслей обслуживания, где ранее происходило только бесплатное оказание услуг, прежде всего — в здравоохранении. Кроме того, социологические обследования позволяют оценить изменения в социальной структуре, выделить основные доходные группы населения, а также потребительские предпочтения их представлений. Все это позволяет ввести коэффициенты эластичности потребления и в итоге определить не только основной вариант достижения социальных целей, но и проводить текущую корректировку планов в пределах имеющихся резервов. Это позволяет определить прожиточный минимум в районе, а следовательно, и необходимые объемы денежных средств для его достижения всеми жителями района, создания, при необходимости, целевых внебюджетных фондов «милосердия».

В целом предложенная схема разработки целевой программы социального развития района, апробированная на практическом материале, позволяет комплексно подойти к постановке социальных проблем, а также определить пути и средства их решения. Хотя, безусловно, сама специфика социального развития связана с большим его многообразием, что должно материализоваться и в определенной специфике разработки планов социального развития разных регионов.

5.2. Социологическое обеспечение планирования комплексного развития в условиях местного самоуправления

В последние годы возрастает актуальность изучения общественного мнения по различным вопросам. Об этом свидетельствуют постановления центральных руководящих органов, направленные на создание и расширение сети социологических служб. Однако надо отметить, что зачастую на местах это до сих пор воспринимается как своеобразная дань западной моде, а также «игра в демократию», когда проводят какие-то социологические исследования, а затем материалы, независимо от их качества и актуальности, «кладут под сукно» и забывают.

В настоящее время ситуация во многих регионах страны складывается таким образом, что необходимо всерьез и квалифицированно заняться изучением общественного мнения, активно использовать материалы исследований в общественной и управленческой деятельности, доводить результаты изучения до коллективов и общественности и совместно искать пути решения тех или иных актуальных, а зачастую и «взрывоопасных» вопросов и проблем. Только на основе своевременного изучения общественного мнения и применения результатов его изучения в практической жизни на местах можно предотвратить такие явления, как Нагорный Карабах, забастовки горняков и т. д. Таким образом, изменение отношения к социологическим исследованиям — это требование практики повседневной общественной жизни. Поэтому необходимо заняться изучением общественного мнения на различных уровнях, особенно на местах.

В процессе комплексного планирования развития в условиях местного самоуправления территориальных образований неминуемо встают вопросы развития социальной сферы, которые требуют своего решения на уровне территориального образования как применительно к конкретным условиям настоящего периода этого территориального образования, так и к перспективам развития. В какой-то мере эти вопросы решаются на уровне существующего нормативного подхода, нормативной базы, имеющейся в стране и в регионе, куда входит данное территориальное образование. Однако нормативный подход не может и не отвечает в полной мере заданной комплексности в силу своей усредненности и тем самым не учитывает специфики территориального образования. В подтверждение этой мысли можно привести множество примеров, когда в южные регионы страны направляются не имеющие там спроса товары, которых не хватает в северных районах, или часто приходится сталкиваться с такими проявлениями нормативного подхода, когда малые изолированные поселки имеют те же нормативы, что и города. Эта же картина наблюдается по большому числу других показателей. В результате возникают серьезные проблемы на пути развития данных поселков и территориальных образований.

В этой связи в качестве пути преодоления подобных

преград видится возможность применения социологических методов, которые позволяют с достаточной точностью изучить конкретные условия, конкретные потребности на основе изучения общественного мнения, собрать пакет документов по всем основным сферам жизнедеятельности населения данного территориального образования и представить этот пакет в органы местного самоуправления со своими выводами и предложениями. Причем эта информация в виде пакета документов уже будет учитывать и давать приоритетность решения имеющихся задач по развитию изученного территориального образования, основанную не на субъективной воле «власть придержащих», а на общественном мнении конкретной генеральной совокупности лиц, проживающих на данном территориальном образовании. Это, с одной стороны, позволит избежать перекосов в развитии территориальных образований, основанных на волюнтаризме или частных интересах, и, с другой стороны, позволит более рационально использовать имеющиеся у территориальных образований средства, что особенно важно сейчас, в условиях бюджетного дефицита. Однако в результате данных действий может нарушиться определенная плановость развития территориального образования, в том смысле как она сейчас понимается — как равномерность и одинаковость по одинаковым статьям. Эти два понятия — равномерность и одинаковость — будучи скрытым пониманием плановости развития, уже давно реально тормозят истинное возможное плановое развитие общества и региональных образований в силу своей усредненности, в силу утери конкретной специфики потребности населения того или иного территориального образования.

Какова же область применения социологии при планировании комплексного развития территориальных образований?

Если рассмотреть этот вопрос более глубоко, то можно выделить ряд направлений социологического обеспечения:

- миграционные вопросы территории;
- использование различных методов организации и стимулирования труда в трудовых коллективах;
- вопросы социально-психологического климата в коллективах и социальных группах;
- предпочтение населения по развитию и размещению

на территории различного рода предприятий и организаций производственной и социальной инфраструктуры;

— предпочтение населения по спросу на услуги предприятий бытового обслуживания и торговли;

— обеспечение бытовых условий в рамках производства и за ее пределами (населенный пункт, двор, семья);

— предпочтение населения по развитию досуговых форм, как уже имеющихся (клуб, кинотеатры, дома культуры), так и новых;

— вопросы предпочтений населения по содержанию планируемых программ местных средств массовой информации;

— актуальные политические вопросы;

— другие вопросы, возникающие по потребности населения территориального образования.

Указанный перечень блоков, не являясь, разумеется, догмой, охватывает большинство сфер жизнедеятельности населения и, как это видно, может быть дополнен с учетом местных потребностей.

Что касается методического обеспечения приведенных направлений анализа и планирования, то можно с полной ответственностью заявить, что отечественная социология имеет весь необходимый набор методик, которые нужно лишь подобрать согласно исследуемому комплексу задач и адаптировать применительно к специфике местных условий. Эту задачу должны выполнять квалифицированные социологи.

Как и любые исследования, социологическое обеспечение комплексного развития требует определенных затрат. Их объем непосредственно влияет на качество получаемой информации. Социологические методы позволяют наряду со сплошной выборкой, когда по определенному вопросу опрашивается весь заинтересованный контингент населения (генеральная совокупность), проводить также и выборочные опросы с небольшим процентом опрашиваемых (выборочная совокупность). При этом качество информации отвечает поставленным требованиям и зависит лишь от квалификации социологов и территориальной расположенности опрашиваемых.

Резюмируя, можно высказать следующее: социологическое обеспечение комплексного планирования территориальных образований в условиях самоуправления актуально, необходимо, возможно, социально и эконо-

мически выгодно, ибо выявляет реальные потребности населения территории, а составленный на их основе план развития выражает подлинную волю народа.

Накопленный к настоящему времени опыт социологического обеспечения комплексного социально-экономического развития районов и городов позволил подготовить пакет типовых методических рекомендаций по анализу общественного мнения в процессе планирования комплексного развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дальнейшее ускорение социально-экономического развития страны в современных условиях невозможно без усиления экономической самостоятельности союзных республик и административных образований в рамках целостного народнохозяйственного комплекса. Процессы интеграции и дифференциации в динамике развития нашей социально-экономической системы должны находиться в диалектическом единстве.

Единство и целостность в главном при многообразии форм и способов организации экономической деятельности — вот основополагающий принцип развития и функционирования социально-экономических систем на основе самоорганизации.

Самоорганизация в развитии и функционировании больших иерархических социально-экономических систем должна предполагать, что социально-экономические подсистемы целостной системы в рамках заданных ключевых, стратегических целевых установок могут существовать и саморазвиваться в автономном режиме. При этом, конечно, саморазвитие должно идти в направлении общих концептуальных политических, социальных и экономических целей всей социально-экономической системы.

Рассмотренные в работе положения как раз и направлены на обоснование реализации указанного подхода, на проработку проблем обеспечения взаимодействия подсистем целостной социально-экономической системы:

1) в территориальном разрезе: социально-экономическая система в целом — союзные республики — края (области, АССР) — города и районы;

2) в отраслевом разрезе: социально-экономическая

система в целом — межотраслевые комплексы — отрасли — предприятия (организации).

Наряду со спецификой взаимодействия указанных подсистем в составе целостной социально-экономической системы для территориального и отраслевого разрезов должны иметь место общие принципы их развития и функционирования. Именно на выделение такого рода общих принципов как раз направлена представленная работа. Авторы, конечно, отдают себе отчет, что проработка указанной проблематики далеко не завершена. В то же время полученные авторским коллективом теоретические результаты и конкретные разработки в настоящее время широко внедряются в разных регионах страны. Это позволяет надеяться, что предложенные подходы и разработки будут развиваться и далее и найдут практическое применение.

Авторы будут признательны читателям за отзывы и предложения в рамках обсуждаемой предметной сферы.

Оглавление

Предисловие	3
Глава 1. Комплексное развитие административных образований в условиях коренной перестройки управления экономикой	
1.1. Комплексное развитие регионов в условиях самофинансирования	5
1.2. Единая система плановых решений по комплексному развитию административных образований	33
Глава 2. Территориальный хозрасчет как важнейшая составная часть территориального хозяйственного механизма	
2.1. Территориальный хозяйственный механизм (функции и структура)	55
2.2. Территориальный хозяйственный расчет	73
2.3. Роль местных бюджетов и принципы распределения бюджета по уровням	86
2.4. Концепция совершенствования сельского образа жизни в условиях территориального хозрасчета.	101
Глава 3. Совершенствование организации управления комплексным развитием административных образований	
3.1. Организационные структуры управления комплексным развитием регионов (проблемы и перспективы)	107
3.2. Создание региональных межотраслевых объединений и ассоциаций	121
Глава 4. Совершенствование региональной статистики для анализа и планирования комплексного развития регионов	
4.1. Территориальная статистика в системе единой государственной статистической информационной системы	127
4.2. Региональная автоматизированная система государственной статистики	138
Глава 5. Разработка территориальных программ социального развития и повышения уровня жизни	
5.1. Совершенствование целевого подхода в планировании социального развития	147
5.2. Социологическое обеспечение планирования комплексного развития в условиях местного самоуправления	159
Заключение	164

Виктор Георгиевич Садков
Шамиль Таипович Абушаев
Галина Викторовна Баткилина
Геннадий Мошелевич Марголин
Юрий Яковлевич Ковалев
Николай Владимирович Волович
Александр Валентинович Ветошкин
Джон Федорович Анфиногенов
Галина Яковлевна Саватеева
Евгений Викторович Поданев

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНОГО ХОЗРАСЧЕТА
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

ИБ 1490

Редактор *Л. П. Цыганкова*
Технический редактор *Л. Е. Дятлова*
Корректор *Т. В. Зибарева*

Сдано в набор 24.07.90 г. Подписано
к печати 05.08.91 г. Формат 84×108¹/₃₂.
Бумага типографская № 2. Литератур-
ная гарнитура. Печать офсетная. Печ. л.
5,25. Усл. печ. л. 8,82. Уч.-изд. л. 8,75.
Тираж 1000 экз. Заказ 3258. Це-
на 1 р. 30 к.

Издательство ТГУ, 634029, Томск,
ул. Никитина, 4.
Кемеровский полиграфкомбинат, Кеме-
рово, ул. Ноградская, 5.

1 р. 30 к.

1-805664

Томский госуниверситет 1878



Научная библиотека 00517577