

§ 1. Планирование комплексного развития народного хозяйства в территориальном разрезе

В основе территориального планирования народного хозяйства лежат основополагающие идеи В. И. Ленина и решения КПСС о планомерном размещении производительных сил и разделении общественного труда, о специализации и комплексном развитии экономических районов, о выравнивании уровней экономического и культурного развития союзных и автономных республик и экономических районов страны.

«Развернутое строительство коммунизма, — отмечается в Программе КПСС, — требует все более рационального размещения промышленности, которое обеспечит экономию общественного труда, комплексное развитие районов и специализацию их хозяйств, устранил чрезмерную скученность населения в крупных городах, будет содействовать преодолению существенных различий между городом и деревней, дальнейшему выравниванию уровней экономического развития районов страны»¹.

Одним из важнейших условий повышения эффективности общественного производства является научно обоснованное размещение производительных сил, обеспечивающее дальнейшее индустриальное развитие всех союзных республик и последовательное осуществление ленинской национальной политики.

Общие принципы размещения социалистического производства

Неотъемлемой составной частью всех государственных планов развития народного хозяйства СССР является раздел «Размещение производительных сил и развитие хозяйства союзных республик».

В Директивах XXIV съезда КПСС по девятому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР определены основные задачи по дальнейшему улучшению размещения производительных сил, совершенствованию территориальных пропорций и экономических связей, повышению роли союзных республик и местных Советов депутатов трудящихся в решении вопросов размещения производительных сил, рациональному сочетанию отраслевого и территориального планирования.

¹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», стр. 72.

Важнейшая задача в области размещения производительных сил и улучшения территориальных пропорций в народном хозяйстве состоит в дальнейшем ускоренном освоении природных ресурсов и наращивании экономического потенциала восточных районов страны. «Учитывая наличие более дешевых энергетических ресурсов в Сибири, Казахстане и Средней Азии, размещать новые энергоемкие промышленные производства преимущественно в этих районах. Опережающими темпами развивать в восточных районах промышленность строительных материалов и строительную индустрию»¹.

Планомерное размещение социалистического производства учитывает: а) специфику каждой отрасли, ее технологические и технические особенности, характер сырьевой базы, материалоемкость, энергоемкость, трудоемкость, транспортабельность продукции и т. д.; б) физико-географические особенности, природные и экономические ресурсы, исторические, национальные и другие особенности каждого экономического района; в) совершенствование социалистического разделения общественного труда между республиками и экономическими районами страны с учетом сочетания интересов всего государства и интересов каждой республики и экономического района страны.

Эти общие требования отражают принципы социалистического размещения производительных сил, которые опираются на известное ленинское положение о необходимости приближения производства к источникам сырья и районам потребления. В «Наброске плана научно-технических работ» В. И. Ленин писал о необходимости обеспечить рациональное размещение промышленности «с точки зрения близости сырья и возможности наименьшей потери труда при переходе от обработки сырья ко всем последовательным стадиям обработки полуфабрикатов вплоть до получения готового продукта»².

Экономически обоснованное размещение производительных сил по отношению к источникам сырья, топливно-энергетическим ресурсам и районам потребления имеет важное значение для экономии общественного труда, ограничения дальних и ликвидации нерациональных перевозок и дальнейшего повышения эффективности всего общественного производства.

Размещение отраслей народного хозяйства по районам страны должно учитывать и интересы укрепления обороноспособности СССР, требования рационального международного разделения труда и развития экономики социалистических стран на основе экономической, технической и культурной взаимопомощи.

Одним из важнейших принципов размещения социалистического производства является **комплексное развитие хозяйства экономических районов**. Идею комплексного развития социалистической экономики впервые выдвинул В. И. Ленин в работе

¹ «Материалы XXIV съезда КПСС», стр. 279.

² В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 228.

«О продовольственном налоге». Он писал, что общегосударственное значение имеет образцовая постановка дела не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота.

Проблемы комплексного развития народного хозяйства союзных и автономных республик тесно связаны с проблемой национальных взаимоотношений, которые должны решаться в соответствии с ленинской национальной политикой и принципами пролетарского интернационализма, не допуская ни игнорирования, ни раздувания национальных особенностей.

Высокие темпы экономического развития, возросшие масштабы производства, усложнение хозяйственных связей повысили требования к научной обоснованности отраслевого и территориального планирования. Особо важное значение имеет комплексное формирование хозяйства крупных районов, эффективное использование дешевой энергии, минерального сырья и воды с учетом целесообразной специализации и совершенствования связей по кооперированию между предприятиями и экономическими районами и ликвидации нерациональных перевозок.

Один из важнейших принципов территориального планирования — выравнивание уровней экономического и культурного развития экономических районов и республик. Он вытекает из природы социалистического общества. Еще в решениях X съезда РКП(б) подчеркивалось, что выравнивание уровней экономического и культурного развития является длительным процессом и связано с настойчивой борьбой со всеми пережитками национального неравенства и что первой задачей партии является последовательная ликвидация всех остатков национального неравенства во всех отраслях общественной и хозяйственной жизни и прежде всего планомерное насаждение промышленности на окраинах путем переноса фабрик к источникам сырья.

В соответствии с директивами партии в народнохозяйственных планах СССР предусматривались мероприятия, обеспечивающие в бывших экономических отсталых районах страны высокие темпы роста промышленного и сельскохозяйственного производства, капитального строительства, а также развития сети учреждений просвещения, культуры, науки и здравоохранения. На этой базе шел и идет процесс выравнивания уровней экономического и культурного развития союзных и автономных республик и экономических районов страны.

В практике планирования народного хозяйства СССР наряду с общими принципами размещения производительных сил необходимо учитывать и отраслевые принципы, обеспечивающие максимальную экономическую эффективность развития той или иной отрасли.

Специфические особенности каждой отрасли сильно влияют на территориальное размещение общественного производства, и

потому их следует учитывать при территориальном планировании.

Размещение отраслей промышленности производится с учетом различных факторов. Поэтому не может быть одинакового подхода к размещению предприятий с высокими нормами расхода сырья на единицу продукции (металлоемкое машиностроение, тепловые электростанции, предприятия лесоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности), предприятий, у которых вес готовой продукции составляет небольшую величину от основного сырья (сахарная, маслодельная промышленность), или предприятий, перерабатывающих скоропортящееся сырье (консервная, винодельческая, рыбоперерабатывающая и др.). Размещение других отраслей промышленности производится в районах потребления готовой продукции. Это относится к предприятиям, производящим грузоемкую продукцию, например кирпичные, железобетонные и другие предприятия промышленности строительных материалов, а также к предприятиям, у которых вес готовой продукции значительно превышает вес основного сырья (хлебопекарная, ликеро-водочная, пивоваренная и некоторые другие).

Размещение энергоемких отраслей производства тяготеет к источникам топлива — тепловые электростанции, предприятия по производству синтетических волокон и другие, и к дешевой электроэнергии — производство алюминия, титана, электроферросплавов, цветных металлов методом электролиза и т. д.

Строительство новых предприятий трудоемких отраслей промышленности предусматривается там, где имеются трудовые ресурсы. При размещении предприятий некоторых отраслей промышленности, например черной металлургии, потребляющих большое количество сырья и топлива, крупных химических комплексов, потребляющих много сырья, электроэнергии и воды, необходимо учитывать влияние нескольких факторов.

Наконец, размещение промышленности осуществляется с учетом курса на сдерживание роста крупных городов. Решения XXIV съезда КПСС предусматривают прекратить размещение в этих городах новых промышленных предприятий, кроме объектов, связанных с обслуживанием населения и городского хозяйства. Съезд постановил в малых городах и рабочих поселках размещать небольшие специализированные предприятия и филиалы заводов и фабрик, действующих в крупных городах, осуществлять размещение в промышленных центрах производств с учетом рационального использования мужского и женского труда.

При размещении отраслей сельского хозяйства учитываются влияние зональных особенностей и природно-климатических факторов, необходимость обеспечения промышленных центров сельскохозяйственной продукцией, в частности скоропортящейся, которую нецелесообразно перевозить на большие расстояния.

Съезд определил также основные направления дальнейшего развития хозяйства по всем союзным республикам и экономическим районам.

Территориальные принципы размещения производства

Пятилетние и годовые планы развития народного хозяйства СССР составляются также по экономическим районам страны.

Под экономическим районом страны имеется в виду: а) территориально-производственный комплекс, имеющий резко выраженную специализацию в географическом разделении труда в масштабе всей страны и необходимую комплексность народного хозяйства; б) территориально-производственная группировка автономных республик, областей и союзных республик. Экономический район — это планомерно развивающийся территориально-хозяйственный комплекс, который позволяет наиболее полно и рационально использовать природные и трудовые ресурсы в интересах развития всего народного хозяйства страны и хозяйства экономических районов.

При определении границ экономических районов страны учитываются возможность их хозяйственной специализации в системе общесоюзного разделения труда и комплексного развития производства на их территории, целесообразные межрайонные и внутрирайонные связи, территориальные интересы национальностей и народностей, численность и плотность населения по зонам страны, рациональное географическое разделение труда между социалистическими странами.

В настоящее время планы развития народного хозяйства СССР составляются по 18 экономическим районам и 15 союзным республикам с выделением ряда районов восточнее Урала (Сибирь, Дальний Восток, Казахстан и Средняя Азия). Западная зона включает все оставшиеся районы СССР, расположенные в этой части страны. Из 18 экономических районов 10 находятся в составе РСФСР, 3 — в УССР, 3 района являются межреспубликанскими (Прибалтийский, Закавказский и Среднеазиатский районы), 2 района совпадают с территорией союзных республик (Белорусская и Казахская ССР). Молдавская ССР не входит в состав экономических районов, ее хозяйство планируется в рамках союзной республики.

Экономические районы отличаются друг от друга по климатическим условиям, размерам запасов полезных ископаемых и степени их освоения, по обеспечению трудовыми ресурсами, по характеру специализации и уровню развития концентрации промышленного и сельскохозяйственного производства, а также по обеспеченности средствами транспорта.

Несмотря на эти различия, при планировании размещения производства во всех районах применяются одни и те же принципы: выполнение задачи повышения эффективности производства планируется на базе комплексного развития экономического района, развития межотраслевой специализации и комбиниро-

ванного производства, а также на базе установления оптимальных экономических внутрирайонных и межрайонных пропорций и связей. Применение этих принципов в планировании дает возможность определить место каждого экономического района в общесоюзном разделении труда.

Планирование размещения производства осуществляется поэтапно. Первый этап — разработка отраслевых схем развития и размещения производства, второй — разработка схем развития и размещения производства по экономическим районам и республикам, третий этап — составление генеральных схем развития и размещения производительных сил в стране. Такой порядок разработки плана размещения производства дает возможность увязывать отраслевое планирование с территориальным и учесть в планах размещения интересы развития как отдельных отраслей, так и каждого экономического района.

После утверждения народнохозяйственного плана задания по размещению производства доводятся до исполнителей в отраслевом и территориальном разрезе. План по размещению производительных сил страны тесно увязывается со всеми разделами народнохозяйственного плана, особенно с планами капитальных вложений, материально-технического снабжения и распределения трудовых ресурсов.

§ 2. Задачи территориального планирования и показатели комплексного развития экономических районов

Задачи территориального планирования	Территориальная структура общественного производства, так же как и его отраслевая структура, определяется государственным планом развития народного хозяйства СССР. Территориальное планирование народного хозяйства СССР представляет собой разработку планов развития и размещения всех отраслей народного хозяйства по экономическим районам страны и союзным республикам.
---	---

Важнейшими задачами в области территориального планирования являются:

— дальнейшее углубление производственной специализации союзных республик и экономических районов страны с учетом общесоюзного разделения общественного труда и повышения занятости в общественном производстве имеющихся в районе трудовых ресурсов;

— вовлечение в производство наиболее экономичных с народнохозяйственной точки зрения природных ресурсов и рациональное их использование;

— совершенствование межреспубликанских и межрайонных экономических связей, в особенности между западными и восточ-

ными районами страны, с целью сокращения нерациональных перевозок и экономии общественного труда;

— размещение строительства новых предприятий промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей народного хозяйства в районах потребления с целью сокращения издержек производства, удельных капитальных вложений и стоимости готовой продукции в районах потребления;

— правильное сочетание специализации и комплексного развития хозяйства союзных республик и экономических районов страны, а также создание необходимых мощностей специализированных предприятий межотраслевого производства, строительной индустрии и ремонтных баз.

Территориальное планирование общественного производства должно обеспечить пропорциональное сбалансированное развитие народного хозяйства по экономическим районам и республикам. В этом деле большая роль принадлежит балансовым расчетам и научно обоснованным схемам развития и размещения отраслей народного хозяйства и схемам развития экономических районов страны, исключая какие-либо проявления ведомственности и местничества.

Порядок разработки плана комплексного развития союзных республик и экономических районов	На основе проектов и технико-экономических расчетов министерств и ведомств госпланы союзных республик разрабатывают в полном объеме показатели комплексного развития всего хозяйства (независимо от ведомственной подчиненности), находящегося на территории данной союзной республики. По более узкому кругу разрабатываются показатели планов развития хозяйства на территории экономических районов, областей, краев и АССР.
---	---

Показатели комплексного развития хозяйства союзных республик и экономических районов охватывают все отрасли материального производства и непромышленной сферы независимо от ведомственной подчиненности. Эти показатели составляются на основе предложений министерств и ведомств СССР и технико-экономических расчетов местных плановых органов, учитывающих сочетание интересов всего народного хозяйства с интересами союзной республики и каждого экономического района.

К основным показателям комплексного развития хозяйства союзных республик относятся: объемы производства важнейших видов продукции в натуральном выражении; объем и направление капитальных вложений по отраслям хозяйства; балансовые расчеты трудовых ресурсов; балансовые расчеты производства и потребления продукции, имеющей важное значение для союзной республики (экономического района, области, края и АССР); основные показатели повышения уровня жизни народа; важнейшие синтетические показатели, определяющие темпы и пропорции развития народного хозяйства, его отраслевую структуру и эффективность общественного производства.

Для комплексного и сбалансированного развития хозяйства союзных республик имеют большое значение расчеты баланса народного хозяйства по союзным республикам на пятилетку, поскольку решение крупных проблем изменения структуры производства и выравнивания уровней развития экономики и народного потребления требует длительного времени.

При разработке показателей комплексного развития союзных республик и экономических районов используются показатели проектов планов по всем предприятиям и организациям союзного, союзно-республиканского, республиканского и местного подчинения. Для этого министерства и ведомства СССР обеспечивают плановые органы союзных республик на стадии проекта и после утверждения государственного плана развития народного хозяйства СССР плановыми данными, характеризующими развитие подведомственных им отраслей, предприятий, строений и организаций союзного подчинения в сфере материального производства и в непроизводственной сфере — по перечню показателей, которые устанавливаются Госпланом СССР. По РСФСР и УССР показатели составляются в целом по территории республики и в разрезе экономических районов, а в РСФСР, кроме того, по Москве и Ленинграду.

Плановые комиссии областей и краев и госпланы АССР разрабатывают основные показатели и предложения по улучшению комплексного развития хозяйства на своей территории и по указанию местных руководящих органов направляют их в Госплан союзной республики.

Госпланы союзных республик на основе обобщения и анализа поступивших материалов от местных плановых комиссий, союзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств разрабатывают сводный проект плана развития хозяйства союзной республики и представляют его в Госплан СССР. Вместе с этим госпланами союзных республик подготавливаются предложения и замечания, которые направляются соответствующим союзным и союзно-республиканским министерствам и ведомствам, по проектам планов развития их предприятий, расположенных на территории республики.

Такой порядок разработки проектов планов развития народного хозяйства в территориальном разрезе соответствует постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью». В постановлении отмечалось, что госпланы союзных республик разрабатывают проекты планов развития народного хозяйства республик по всем отраслям промышленности союзно-республиканского и республиканского подчинения, а также предложения по проектам планов производства продукции (кроме оборонной продукции) на предприятиях общесоюзных министерств, находящихся на территории республики. Госпланы союзных республик

должны рассматривать также возникающие в ходе выполнения плана вопросы межотраслевого характера по промышленности, расположенной на территории союзной республики, и разрабатывать предложения по этим вопросам.

Окончательная увязка проекта народнохозяйственного плана в отраслевом и территориальном разрезе осуществляется Госпланом СССР при рассмотрении проектов планов министерств и ведомств СССР и предложений госпланов союзных республик.

Методика расчетов основных показателей комплексного развития хозяйства союзных республик и экономических районов не отличается от методики расчетов аналогичных показателей по отраслям народного хозяйства.

Состав показателей комплексного развития союзных республик и экономических районов Показатели комплексного развития союзных республик и экономических районов подразделяются на утверждаемые и расчетные. Совокупность этих показателей позволяет дать общую характеристику специализации комплексного развития союзных республик, экономических районов, АССР, краев и областей, установить недостатки в размещении производительных сил и разработать предложения по их устранению, а также выяснить основные тенденции по важнейшим показателям повышения уровня жизни населения.

В территориальном разрезе народнохозяйственного плана разрабатываются следующие показатели.

По промышленности — объем производства продукции в стоимостном выражении с выделением хозяйства союзного, союзно-республиканского и республиканского подчинения. Этот показатель характеризует уровень и темпы развития промышленности, а также ее отраслевую структуру;

производство в натуральном выражении по таким видам продукции, которые позволяют установить задания: 1) по комплексному развитию народного хозяйства, увязывая между собой добывающие и обрабатывающие отрасли промышленности, промышленность и сельское хозяйство; 2) по производству товаров народного потребления, изделий культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода; 3) по производству дефицитных видов продукции, изделий межотраслевого применения и строительных материалов. Эта номенклатура может быть дополнена за счет включения в нее наиболее характерных для данной республики или экономического района видов продукции.

*По сельскому хозяйству*¹ — объемы и темпы роста валовой продукции в стоимостном выражении, в том числе выделяется продукция по растениеводству и животноводству; валовой сбор и закупки основных сельскохозяйственных культур; производство и закупки основных продуктов животноводства; наличный парк и

¹ Показатели по сельскому хозяйству, определяемые в территориальном разрезе народнохозяйственного плана, расчетные.

поставки тракторов и сельскохозяйственных машин, поставки минеральных удобрений и других материальных ресурсов.

Местные плановые органы составляют балансы валовой и товарной продукции по важнейшим видам сельскохозяйственных продуктов, определяют степень удовлетворения потребности союзной республики в разрезе экономических районов, областей и краев за счет собственных ресурсов и завоза продуктов из других республик и экономических районов или размера вывоза их в другие республики и экономические районы.

По капитальному строительству — объем и структура капитальных вложений, ввод в действие основных фондов и производственных мощностей. Показатели плана по капитальному строительству разрабатываются в целом и раздельно по хозяйству союзного, союзно-республиканского и республиканского подчинения с указанием источников финансирования. При составлении планов капитальных вложений плановые органы должны уделять особое внимание вопросам повышения эффективности капитальных вложений.

По труду — численность рабочих и служащих, фонд заработной платы в целом по государственному сектору, а также в разрезе важнейших отраслей народного хозяйства. По отраслям материального производства составляются расчеты по росту производительности труда и средней заработной платы.

Балансы трудовых ресурсов по каждой республике, экономическому району, области и краю позволяют выявить степень использования трудовых ресурсов и определить возможности межреспубликанского и межрайонного их перераспределения. При разработке балансов трудовых ресурсов особое внимание уделяется повышению производительности труда и использованию наличных трудовых ресурсов, занятых в отраслях производства и в сфере обслуживания.

По товарообороту — объем розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли, оборот предприятий общественного питания. Экономическим обоснованием определения объема розничного товарооборота по союзным и автономным республикам, областям и краям, а также административным районам являются соответствующие расчетные данные баланса денежных доходов и расходов населения. На основе этих расчетов определяется размер покупательных фондов (платежеспособный спрос) населения.

По бытовому обслуживанию населения — объем реализации работ и услуг по каждой союзной и автономной республике, области и краю в расчете на душу населения и в разрезе городов и поселков городского типа и сельских поселений.

По народному образованию — контингент детей дошкольного возраста, обеспеченность их постоянными дошкольными учреждениями и планируемый ввод в действие дошкольных учреждений;

количество учащихся в общеобразовательных школах с выделением учащихся в первой и второй сменах, ввод в действие школ; прием учащихся в высшие и средние специальные учебные заведения.

По здравоохранению — количество больничных коек, ввод в действие больниц и число больничных коек в расчете на 10 тыс. человек.

По жилищно-коммунальному хозяйству — ввод жилой площади домов в городах и поселках городского типа, средняя обеспеченность одного городского жителя общей площадью и обеспеченность жилого фонда коммунальными услугами: водопроводом, канализацией, центральным отоплением, газом, ванными и душевыми. В этом разделе плана приводятся данные о мощности водопровода, потреблении воды и о пропуске сточных вод канализацией.

В территориальном разрезе составляются *материальные балансы* по ограниченной номенклатуре — топливу, деловой древесине, цементу, местным стеновым материалам, продукции межотраслевого применения (по чугуному и стальному литью, штамповкам и т. д.) и по другой номенклатуре материалов, определяемой Госпланом союзной республики. Задача этих балансов состоит в том, чтобы установить рациональные межреспубликанские и межрайонные связи по важнейшим видам продукции промышленности и сельского хозяйства. Балансовые расчеты дополняются данными анализа размеров ввоза и вывоза продукции массового потребления в другие союзные республики, экономические районы, области, края и АССР.

Анализ отчетных балансовых данных и разработка плановых материальных балансов позволяют при составлении годовых и пятилетних планов развития народного хозяйства союзной республики вскрывать сложившиеся за ряд лет соотношения между имеющимися в республике материальными ресурсами и потребностями в них; выдвигать проблемы и вопросы, решение которых имеет большое значение для перспектив дальнейшего развития как всего народного хозяйства, так и его отдельных отраслей; вскрывать «узкие места» или несоответствия в народном хозяйстве и принимать меры по их устранению.

Наряду с материальными балансами в союзной республике составляются *балансы денежных доходов и расходов населения, кассовые планы Госбанка*, а также *балансовые расчеты трудовых ресурсов*. Совокупность этих балансовых расчетов позволяет Госплану СССР координировать развитие всего народного хозяйства в отраслевом и территориальном аспектах, принимать соответствующие меры по устранению временных и частичных диспропорций в народном хозяйстве и тем самым обеспечивать ускоренные темпы роста материального благосостояния трудящихся на основе повышения эффективности общественного производства.

Среди показателей комплексного развития союзной республи-

ки и экономического района важное место занимают показатели в расчете на душу населения. Они позволяют сравнивать уровень экономического развития союзных республик, экономических районов, областей, краев и АССР и сопоставлять со среднесоюзными показателями по СССР. Для этих целей рассчитываются объем производства промышленной и сельскохозяйственной продукции на душу населения; выработка на душу населения электроэнергии; производство продукции машиностроения, основных продуктов питания и товаров народного потребления; производство общественного продукта и национального дохода на одного работника, занятого в сфере материального производства; уровень душевого потребления национального дохода; фонд потребления и товарооборот; реальные доходы в расчете на душу населения; обеспеченность жилой площадью городского населения; обеспеченность большими койками городского и сельского населения и т. д.

Госпланы союзных республик составляют балансы народного хозяйства республики. Отдельные показатели — расчеты трудовых ресурсов, денежных доходов и расходов населения, кассовый план Госбанка и другие — разрабатываются также по областям, краям и АССР. Анализ этих показателей и сопоставление их со среднесоюзными показателями позволяют местным партийным, советским и плановым органам разрабатывать конкретные мероприятия по улучшению комплексного развития народного хозяйства и постепенному выравниванию показателей отдельных союзных республик, экономических районов, а внутри их — областей, краев и АССР. Госплан СССР учитывает эти мероприятия в годовых и пятилетних планах развития народного хозяйства.

При планировании комплексного развития хозяйства союзной республики большое значение имеют показатели эффективности общественного производства, которые используются для оценки планируемых темпов и пропорций. Обобщающим показателем эффективности общественного производства являются объем и прирост произведенного на территории союзной республики национального дохода, а также показатели его производства на душу населения. Важнейшими факторами, обуславливающими эффективность общественного производства как в целом по народному хозяйству союзной республики, так и по отдельным отраслям материального производства, являются показатели трудоемкости, фондоемкости и материалоемкости. В своей совокупности они позволяют анализировать суммарную экономию затрат живого и овеществленного труда.

Территориальное планирование должно учитывать не только экономическую эффективность общественного производства данной союзной республики или экономического района, но и народнохозяйственную эффективность, которая рассчитывается в целом по всему народному хозяйству. Госпланы союзных и автономных республик и местные плановые органы под руководством соответствующих партийных и советских органов в ходе выполнения

планов принимают необходимые меры для реализации разработанных и утвержденных предложений по повышению эффективности общественного производства и совершенствованию комплексного развития хозяйства союзных и автономных республик и экономических районов страны.

§ 3. Планирование развития местного хозяйства

Отрасли Решениями сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС было обращено особое внимание на вопросы комплексного развития местного хозяйства.

В. И. Ленин видел одну из важнейших задач социалистического строительства в хорошо организованном хозяйстве определенного района как единого целого, «...т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности»¹.

Под местным хозяйством имеется в виду совокупность предприятий тех отраслей, которые используют в основном местные ресурсы и обеспечивают (обслуживают) местные потребности. Например, местным сырьем, топливом, строительными материалами следует считать те материалы, которые в интересах народного хозяйства экономически целесообразно использовать в пределах территории данного района или города. С этой точки зрения материалы могут быть местными для административного района, области, края, АССР, союзной республики и экономического района страны.

К местному хозяйству относятся предприятия: 1) местной промышленности, включающие в себя широкий комплекс производств (металлообработка, бытовая химия, производство галантерейных изделий, сувениров, художественные промыслы, швейное и обувное производство и т. д.); 2) промышленности строительных материалов, которые в зависимости от наличия тех или иных нерудных ископаемых обеспечивают строительство кирпичом, известью, гравием, булыжником, гранитом, туфом и другими строительными материалами; 3) топливной, лесной и деревообрабатывающей промышленности, объединяющие торфяные предприятия и углеразработки местного значения, предприятия по производству торфо- и углебрикетов для продажи населению, лесозаготовительные организации и попутно занимающиеся переработкой деловой древесины для капитального ремонта, предприятия по изготовлению оконных и парниковых рам, дверных полотен и т. д.; 4) пищевой и хлебопекарной промышленности, объединяющие хлебозаводы и кондитерские фабрики, консервные и мелкие мельничные и крупяные предприятия, заводы безалкогольных напитков.

¹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 234.

ков; 5) бытового обслуживания, к которым относятся предприятия, выполняющие все работы по восстановлению потребительских свойств вещей — ремонт изделий, а также химическая чистка и крашение одежды, ремонт жилищ и другие работы по производству новых изделий по индивидуальным заказам населения (пошив одежды, обуви, вязка трикотажа, изготовление мебели и других предметов), предприятия по производству услуг (бюро добрых услуг, парикмахерские и др.).

Кроме государственных промышленных предприятий и предприятий бытового обслуживания населения, подчиненных местным Советам, к предприятиям местной промышленности относятся также промышленные предприятия потребительской кооперации и колхозов. Основой, которая объединяет все эти предприятия, служит то, что они работают преимущественно с использованием местных сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, а также деловых промышленных отходов союзной и союзно-республиканской промышленности и обслуживают местные нужды населения.

К местному хозяйству относятся также предприятия сельского, лесного и водного хозяйства; предприятия транспорта и связи, торговли, жилищно-коммунальное хозяйство городов и населенных пунктов, призванное удовлетворять потребности населения в жилищах, воде, топливе, газе, электроэнергии бытового назначения, в услугах городского транспорта, бань, прачечных и т. д.; строительные организации, осуществляющие строительство отраслей местного хозяйства, капитальный и текущий ремонт; предприятия торговли и общественного питания; организации и учреждения просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и культурно-просветительные учреждения.

Таким образом, в ведении местных Советов депутатов трудящихся находятся многие отрасли хозяйства, которые играют важную роль в удовлетворении материальных и культурных потребностей населения.

Органы планирования местного хозяйства Руководство и планирование развития местного хозяйства и культурно-бытового строительства осуществляют соответствующие областные (краевые) управления и отделы, которые входят в систему республиканских и союзно-республиканских министерств. Эти управления и отделы находятся в двойном подчинении — исполкомов областных (краевых), районных и городских Советов депутатов трудящихся и соответствующих республиканских и союзно-республиканских министерств и ведомств.

Отраслевые управления и отделы областных (краевых) исполкомов составляют текущие и перспективные планы по подведомственным предприятиям, организациям и учреждениям культурно-бытового обслуживания и осуществляют оперативное руководство работой этих предприятий.

Комплексное планирование местного хозяйства осуществляют на территории области (края) областные (краевые) плановые комиссии, а на территории АССР — Госплан АССР, в городах и районах — горпланы и райпланы.

Как отмечалось в главе III, главными задачами областных (краевых) плановых комиссий в области комплексного планирования является обеспечение в годовых и перспективных планах повышения эффективности общественного производства путем непрерывного роста промышленного и сельскохозяйственного производства, фондоотдачи и производительности труда, повышения качества выпускаемой продукции, значительного расширения выпуска товаров народного потребления и улучшения бытового обслуживания населения, увеличения объемов товарооборота и расширения сети торговых предприятий и предприятий общественного питания.

Важнейшая задача обл(край)плана — достижение рационального размещения промышленного и сельскохозяйственного производства, исходя из необходимости приближения предприятий к источникам сырья и районам потребления и наиболее целесообразного использования трудовых ресурсов; обеспечение необходимых межотраслевых и внутриотраслевых пропорций в развитии хозяйства, правильных соотношений в развитии смежных отраслей промышленности и сельского хозяйства, в темпах роста производительности труда и средней заработной платы; в темпах роста денежных доходов населения и товарооборота; увязка объемов производства с его материальным и финансовым обеспечением, повышение эффективности использования капитальных вложений.

Областные (краевые) плановые комиссии призваны добиваться рационального использования природных ресурсов, местных источников сырья и топлива, деловых отходов производства; внедрения во всех подведомственных отраслях хозяйства новой техники, передовых технико-экономических норм использования оборудования, сырья, материалов, топлива и электроэнергии; расширения жилищно-коммунального строительства, сети школ и учебных заведений, учреждений здравоохранения, культуры и объектов бытового назначения; развития дорожного хозяйства и всех видов транспорта, а также комплексного его использования.

Одна из важных функций местных плановых комиссий — координация деятельности предприятий и организаций независимо от их ведомственной подчиненности. В частности, местные плановые комиссии составляют свои заключения по заданиям на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории области (края), по схемам районных планировок, генеральным планам развития городов и проектов планировки и застройки городов и рабочих поселков.

**Показатели
сводного плана
развития хозяйства
области (края)**

Сводный план развития хозяйства области (края) объединяет планы предприятий, учреждений и организаций областного подчинения и сводные планы предприятий районного подчинения. Сводный план развития местного хозяйства представляет собой совокупность плановых заданий, предусматривающих развитие отдельных отраслей материального производства и непромышленной сферы, направленных на удовлетворение материальных и культурных потребностей населения и нужд местного хозяйства.

Отраслевые управления и отделы исполкомов местных Советов составляют планы развития соответствующей отрасли хозяйства, в которых устанавливают:

— объемы производства, капитального строительства, перевозок, товарооборота; контингенты дошкольных и школьных учреждений, учреждений здравоохранения и культуры и другие количественные задания;

— задания по развитию сети учреждений просвещения, здравоохранения, культуры, торговли, связи, предприятий бытового обслуживания и др.;

— качественные задания по технико-экономическим показателям (удельные капитальные вложения, нормы расхода топлива, электроэнергии, сырья и материалов, использование производственных мощностей и основных производственных фондов, качество продукции и др.), по экономическим показателям (задания по себестоимости, прибыли и рентабельности) и показателям по труду и др.

В сводном плане развития местного хозяйства и культурного строительства области (края) устанавливаются следующие задания:

— *по местной промышленности*: объемы производства продукции в стоимостном и натуральном выражении; показатели развития и внедрения новой техники; объемы капитальных вложений; задания по материально-техническому снабжению; расчеты по производительности труда, численности работников; размеры фондов заработной платы, себестоимости продукции и рентабельности и др.;

— *по предприятиям бытового обслуживания населения*: объем бытового обслуживания населения в суммарном выражении с выделением промышленных и непромышленных услуг, в том числе в сельской местности; задания по основным видам услуг; показатели развития сети бытового обслуживания (показатели плана капитальных вложений); экономические показатели (общая сумма прибыли, рентабельность, показатели по труду, платежи в бюджет или ассигнования из бюджета); материально-техническое обеспечение предприятий бытового обслуживания;

— *по сельскому хозяйству*: производство и закупка сельскохозяйственной продукции. Эти задания обосновываются балансо-

выми расчетами по производству и использованию продукции сельского хозяйства, а также показателями посевных площадей и урожайности сельскохозяйственных культур, поголовья и продуктивности скота, механизации и электрификации сельского хозяйства, внесения органических и минеральных удобрений в почву, проведения мелиоративных, ирригационных и других работ;

— *по дорожному хозяйству*: строительство новых и ремонт действующих дорог, а также строительство и ремонт различного рода сооружений, обслуживающих дорожное хозяйство (мосты, тоннели, павильоны для пассажиров, дорожные ограждения и т. д.);

— *по транспорту*: объем грузовых и пассажирских перевозок, а также развитие технической базы транспорта общего пользования;

— *по связи*: увеличение протяженности магистральной кабельной сети; ввод в действие новых мощностей телефонных станций, а также телефонизация и радиофикация населенных пунктов, совхозов, колхозов, предприятий, учреждений культуры и здравоохранения; развитие телевидения;

— *по жилищно-коммунальному хозяйству*: ввод в действие новой и капитально отремонтированной жилой площади; развитие водоснабжения и канализации в городах и населенных пунктах; показатели электроснабжения городов и населенных пунктов; развитие городского транспорта; ввод в действие и эксплуатация гостиниц, домов для приезжих, а также показатели благоустройства и озеленения населенных пунктов;

— *по торговле и общественному питанию*: объем розничного товарооборота и оборота общественного питания в целом и по отдельным торговым системам и районам; развитие розничной торговой сети и предприятий общественного питания; показатели по товарным фондам, труду и издержкам обращения;

— *по культурному строительству*: развитие сети школ, детских дошкольных и внешкольных учреждений, клубов, домов культуры, изб-читален и библиотек; контингент учащихся в общеобразовательных школах и детских учреждениях; обеспеченность школ, детских и культурно-просветительных учреждений помещениями, квалифицированными кадрами и материальными ресурсами;

— *по здравоохранению и социальному обеспечению*: развитие больничной сети и сети других медицинских учреждений; обеспеченность их врачами и медицинскими работниками средней квалификации, а также необходимыми материальными ресурсами; развитие пенсионного обеспечения и сети учреждений, оказывающих помощь инвалидам и престарелым;

— *по капитальным вложениям* показатели утверждаются в двух разрезах: по отрасли (в целом по отрасли на данной территории) и по подчиненности (по министерству, ведомству, совету министров АССР, крайисполкому и облисполкому) с выделением

каждой отрасли. Основные показатели плана капитальных вложений те же, что и показатели соответствующего раздела народнохозяйственного плана.

Сводный план развития местного хозяйства области (края) должен быть увязан с планами республиканского хозяйства, предприятий союзного подчинения и учитывать особенности каждой области (края) и АССР, обусловленные географическим положением, почвенно-климатическими, историческими и экономическими условиями их развития.

Сводный план развития хозяйства района

Плановая комиссия исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся (райплан, горплан)¹ составляет проекты сводных перспективных и текущих планов развития хозяйства района (города); подготавливает необходимые материалы о работе промышленности, расположенной на территории района (города), независимо от ведомственной подчиненности предприятий; разрабатывает проекты сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов и балансов основных видов сельскохозяйственных продуктов района, а также балансовые расчеты по району (городу) трудовых ресурсов, топлива, местных строительных материалов, денежных доходов и расходов населения.

Задачи рай(гор)плана состоят также в разработке проектов сводных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, товарооборота и бытового обслуживания населения на территории района (города) по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности. Рай(гор)планы подготавливают проекты мероприятий по трудоустройству молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, на предприятия, в организации и учреждения, находящиеся на территории района (города), независимо от ведомственной их подчиненности. Они составляют заключения по планам районных (городских) организаций, представляемых на утверждение райисполкому (горисполкому), и заключения по проектам бюджетов районов. В обязанности рай(гор)планов входят также подготовка проектов планов распределения материальных фондов, выделенных непосредственно рай(гор)исполкому для нужд подведомственного ему хозяйства; проверка выполнения утвержденных планов развития местного хозяйства; разработка по поручению райкомов КПСС и райисполкомов или по своей инициативе предложений, касающихся отдельных вопросов развития хозяйства района (города).

Осуществляя планирование местного хозяйства района, райпланы учитывают наличие местных источников топлива, сырья,

деловых промышленных отходов; необходимость внедрения на предприятиях научно обоснованных норм по использованию производственных мощностей, материальных и трудовых ресурсов и всемерного развития промышленности местного подчинения, дорожного хозяйства, местного транспорта и связи.

В годовых и перспективных планах развития хозяйства района (города) предусматриваются улучшение культурно-бытового обслуживания населения; увеличение товарооборота; развитие жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство городов, поселков и сельских населенных пунктов; улучшение работы школ, лечебных и культурно-просветительных учреждений.

Годовые и пятилетние планы развития хозяйства района (города) составляются в соответствии с лимитами и показателями, которые им доводятся областными (краевыми) плановыми комиссиями или госпланами АССР по соответствующим отраслям.

§ 4. Организация выполнения планов комплексного развития союзных республик и экономических районов

Задача проверки выполнения планов состоит в том, чтобы обеспечить претворение в жизнь задач по развитию народного хозяйства и повышению материального благосостояния и культурного уровня трудящихся, выдвинутых Коммунистической партией и Советским правительством; разработку и проведение необходимых организационных и экономических мероприятий, направленных на выполнение заданий народнохозяйственного плана. Одной из задач проверки выполнения планов является дальнейшее совершенствование методологии и организации планирования народного хозяйства. Очень важное значение имеет контроль за выполнением решений партии и правительства, а также местных партийных и советских органов по развитию как отдельных отраслей хозяйства, так и отдельных экономических районов.

Учитывая важное значение такого контроля, XXIV съезд КПСС обратил внимание плановых органов на недостатки в этой области и призвал принять меры к их скорейшей ликвидации.

Коммунистическая партия всегда уделяла большое внимание проблеме гармоничного развития всех экономических районов страны. В Директивах XXIV съезда КПСС этой проблеме также уделено большое внимание.

Особый упор сделан на комплексном формировании хозяйств экономических районов, на необходимости сдерживания роста больших городов, эффективного использования дешевой энергии, минерального сырья и воды.

Интересы дальнейшего совершенствования территориального планирования и размещения производительных сил ставят перед

¹ См. «Примерное Положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся», утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 9 октября 1968 г.

партийными и советскими органами ряд важных задач. Освоение новых экономических районов на востоке страны, расширение действующих производств требуют улучшения транспортных связей, комплексного подхода к строительству предприятий, создания условий для привлечения и закрепления в этих районах рабочей силы.

Очень важно, чтобы партийные организации, осуществляя проверку выполнения Директив XXIV съезда КПСС, сосредоточили внимание:

— на комплексной проверке выполнения количественных и качественных показателей плана всех отраслей и предприятий, расположенных на территории данного района, обратив особое внимание на показатели, характеризующие повышение эффективности общественного производства;

— на своевременном обеспечении новых объектов строительства и реконструируемых предприятий проектно-сметной документацией и на соблюдении очередности и последовательности ввода в действие производственных мощностей и основных фондов;

— на точном выполнении планов поставок продукции в другие районы;

— на обеспечении объектов строительства кадрами и жилой площадью, коммунально-бытовыми предприятиями, учреждениями просвещения, здравоохранения и культуры.

Хорошо организованная комплексная проверка выполнения плановых заданий позволяет местным партийным организациям своевременно принять необходимые меры к устранению различного рода причин, мешающих выполнению плана, а также вскрывать дополнительные резервы и включать их в хозяйственный оборот.

Местным партийным органам помогают осуществлять контроль за выполнением планов хозяйственные, профсоюзные, комсомольские организации, а также органы народного контроля.

Большую помощь в контроле за выполнением планов оказывают также постоянные комиссии местных Советов и депутатские группы. Ход выполнения плана развития местного хозяйства должен систематически рассматриваться на заседаниях исполкомов и местных Советов депутатов трудящихся.