





## 1. НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ

## ПЕРЕХОДА ОБЛАСТИ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ХОЗРАСЧЕТ

Объективная необходимость перевода области на территориальный хозяйствственный расчет и самофинансирование обусловлена наличием в ней сложных, медленно решаемых экономических, социальных, экологических проблем и искривлением традиционных методов хозяйствования. Для экономики области характерны: высокая материальность и капитализмость промышленного производства, обусловленные преобладанием черной металлургии, лесного комплекса и промышленности минеральных удобрений; ведение сельского хозяйства в зоне критического (рискованного) земледелия; существенное отставание в развитии отраслей, производящих товары народного потребления; неравномерность размещения производительных сил на территории; высокий удельный вес предприятий союзного и республиканского подчинения; превышение вывоза над ввозом продукции. Эти и другие особенности не позволяли выдерживать необходимые приоритеты в социально-экономическом развитии области. Не удалось обеспечить стабильное развитие агропромышленного комплекса. В сельском хозяйстве возвращаются потери, происходящие отток трудовых ресурсов из сельской местности.

Продолжается концентрация населения и трудовых ресурсов в двух городских центрах — Вологде и Череповце. В каждом из них за последние 10 лет население возросло на 50 тысяч человек, что крайне обострило жилищную, продовольственную и другие социальные проблемы.

Обеспечение населения области товарами народного потребления и услугами составляет менее 50 процентов нормативного уровня. Около 40 процентов имеющихся объектов социальной инфраструктуры находятся в ветхом состоянии. По удельным показателям капитальных вложений в непроизводственную сферу область находится на 26 месте в РСФСР, по обеспеченности врачами — на 66, по производству товаров народного потребления — на 48, по объему платных услуг — на 35 месте.

Производство национального дохода в области на одного жителя в 1988 году составило 1760 руб., в то время как в среднем по СССР — 2085 руб., РСФСР — 2375 руб., Свердловской области — 2356 руб.

Сегодня местные Советы народных депутатов не имеют необходимого механизма решения назревших проблем. Система управления, ориентированная на бесконтрольное согласование с центром, с многочисленными ведомствами, показала свою неэффективность в обеспечении комплексного развития области. В этих условиях жизненно важным и безотлагательным является коренное изменение методов хозяйствования, внедрение новых элементов, которые связываются с территориальным хозрасчетом.

## 2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗРАСЧЕТА

Территориальный хозрасчет рассматривается не как самодель, а как главный метод осуществления местными Советами своих полномочий по руководству экономическим и социальным развитием подведомственной территории с целью повышения благосостояния населения. Основой новой системы хозяйствования становятся равновыгодные экономические отношения между местными Советами и предприятиями с одной стороны, местными Советами и центральными органами — с другой. Предприятия предоставляют местным Советам по стабильным нормативам финансовые ресурсы, пользуясь одновременно общественностью социальной и производственной инфраструктурой, природными и трудовыми ресурсами. Предусматривается также установление хозрасчетных отношений области с другими регионами, зарубежными партнерами, внедрение элементов хозрасчетных отношений в деятельность местного управления. Предполагается активное и действенное участие трудовых коллективов, населения в разработке, обсуждении и реализации социальных программ, осуществляемых на основе территориального самофинансирования.

Эксперимент по внедрению системы территориального хозрасчета в области осуществляется с 1 января 1990 года для достижения конкретных региональных целей. При этом не должны игнорироваться общегосударственные интересы. Территориальный хозрасчет предусматривает реализацию на региональном уровне основных принципов хозрасчета — самофинансирования, самообеспечения и самоуправления. Задачей первого этапа внедрения территориального хозрасчета является территориальное самофинансирование развития социальной сферы на уровнях области, городов Вологды и Череповца, Вожегского, Грязовецкого и Кичменско-Городецкого районов.

Создание механизма самофинансирования социальной сферы явится предпосылкой перехода к решению дальнейших задач территориального хозрасчета, повышению степени самообеспечения продовольственными и другими товарами народного потребления, улучшению экологической ситуации, созданию межотраслевых производств и предприятий межхозяйственного назначения, организации оптовой торговли.

Самофинансирование предполагает формирование на месте каждого бюджета, так и внебюджетных фондов местных Советов. Доходы местного бюджета образуются за счет средств, поступающих по стабильным нормативам в виде отчислений от налога с оборота и из прибыли (дохода) предприятий и организаций, расположенных в регионе, а также других налогов и платежей. Объем ресурсов определяется результатами хозяйственной деятельности предприятий, организаций, кооперативов, населения на данной территории, уровнем хозяйствования и экономической активности исполнительных органов местных Советов. Дотации из союзного и республиканского бюджетов могут применяться в заранее фиксированных размерах целевым назначением.

В дополнение к ресурсам местных бюджетов и внебюджетных средств, направляемых на развитие социальной сферы территории, на уровнях предприятий (организаций) образуются свои фонды социального развития. Таким образом, развитие социальной сферы осуществляется на каждом уровне управления: предприятие — район (город) — область. Местные органы управления осуществляют учет, взаимную увязку финансовых ресурсов и направлений их использования, что создает эффективный механизм финансирования социальной сферы на всех уровнях.

Осуществление перехода на территориальный хозрасчет в области позволит уже на первом этапе обеспечить:

— комплексный программно-целевой подход к реализации приоритетных целей (в первую очередь — социального характера);

— органическое включение в систему принципиально новых взаимоотношений всех уровней территориального и отраслевого управления;

— возможность самостоятельного формирования финансовых ресурсов и программ развития местного хозяйства, социальной сферы с обеспечением их сбалансированности и взаимодополняемости;

— последовательное уменьшение диспропорций в развитии отдельных районов, различных отраслей социальной сферы.

## 3. ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ

Внедрение территориального хозрасчета в области не связывается со значительными изменениями в формах собственности, поскольку предполагаемые взаимоотношения на хозрасчетной основе между различными субъектами управления носят последовательный и направленный характер в процессе совершенствования структуры народнохозяйственного комплекса.

Местные Советы выбирают различные организационно-экономические формы реализации общенародной собственности во всех ее проявлениях.

Перевод ряда предприятий из союзного-республиканского в местное подчинение может быть осуществлен при обосновании в каждом конкретном случае целесообразности для области и населения, исходя из дефицитности производимых товаров, размещения поставщиков сырья и получателей готовой продукции (внутри или за пределами области), с учетом возможностей дальнейшего перепрофилирования производств и состояния финансово-хозяйственной деятельности. Переход предприятий из одной формы подчиненности в другую осуществляется при согласовании предварительного решения с трудовыми коллегиями и соответствующими министерствами.

При переходе области на территориальный хозрасчет, местные Советы (начиная от уровня административного района) имеют право на создание предприятий и организаций в рамках многообразных форм реализации социалистической собственности при условии обеспечения местными Советами экономической ответственности за принятые ими решения. В первую очередь предполагается стимулировать организацию предпринимательской деятельности, аренду, акционерные общества, кооперативы, сельскохозяйственные фермерские хозяйства.

## КОНЦЕПЦИЯ

## перехода Вологодской области

## на территориальный хозрасчет (третья редакция)

## 4. БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ

Бюджетно-финансовая система включает в себя бюджет области, в том числе бюджеты городов и районов, и централизованный фонд развития территории, а также внебюджетные фонды местных Советов.

Средства внебюджетных фондов хранятся на специальных счетах, открываемых в учреждениях банков, изъятие не подлежит и расходуются по усмотрению местных Советов народных депутатов.

В доходы бюджета области зачисляются полностью:

— платежи из прибыли (дохода) предприятий и организаций местного подчинения (плата за производственные фонды, отчисления от расчетной прибыли);

— подоходный налог с рабочих и служащих, с заработков членов кооперативов;

— подоходный налог с колхозов, иных кооперативных и общественных организаций;

— сельскохозяйственный налог, налог с холостяков, одиноких и малосемейных граждан;

— государственная пошлина, местные налоги и сборы, платы за патенты или налоги за заработок лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

— штрафы, налагаемые местными Советами за административные правонарушения, совершенные на территории.

Бюджет по стабильным долговременным нормативам отчисляется:

— платежи из прибыли (дохода) всех предприятий и организаций союзного и республиканского подчинения;

— налог с оборота.

Платежи из прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения в бюджет области не выходит за пределы общего суммы платежей предприятий в бюджет. Платежи вносятся в бюджет по месту нахождения предприятий.

За счет бюджета местные органы управления самостоятельно:

— финансируют содержание и ремонт жилищного фонда, учреждений здравоохранения, науки, образования и культуры, социального обеспечения, благоустройства городов и рабочих поселков;

— компенсируют разницу цен на потребляемые в области мясные, молочные и другие сельскохозяйственные продукты. (Государственная дотация заготовительным, торгующим и перерабатывающим предприятиям и организациям за сельскохозяйственную промышленность составляет более трети объема прибыли всех промышленных предприятий Вологодской области. Дотации, выделяемые сегодня из государственного бюджета, в условиях перехода области на территориальный хозрасчет и самофинансирования должны быть покрыты в основном за счет финансовых ресурсов области);

— выделяют капитальные вложения на строительство и расширение производственных объектов подведомственного хозяйства;

— финансируют затраты на содержание местных органов управления;

— образуют резервный фонд в размере 2 процентов бюджета области;

— обеспечивают оборотную кассовую наличность в размере 3 процентов бюджета области.

Местные Советы самостоятельно определяют направления использования бюджетных средств. Им предоставляется право:

— устанавливать для предприятий подведомственного хозяйства ставки налогов с прибыли и нормативы платы за производственные фонды;

— вводить новые и отменять действующие местные налоги и сборы, определять порядок их введения и отмены;

— увеличивать расходы (сверх централизованно установленных) на содержание учреждений социальной сферы;

— повышать установленные в общегосударственном порядке социальные блага (кроме размера пенсий), вводить дополнительные льготы и пособия для оказания помощи населению;

— ставить перед соответствующими директивными органами вопрос о перераспределении платежей-предприятий министерств и ведомств при выполнении областных органами управления хозяйственных и других функций этих министерств.

Потери в доходах и дополнительные расходы союзных и республиканских бюджетов не компенсируются. Свободные остатки средств областного бюджета местных бюджетов в конце года изъятию не подлежат и могут использоваться в следующем году.

Источники формирования дополнительного фонда финансовых ресурсов включают:

— платежи государственных предприятий, хозрасчетных организаций, кооперативов, населения за использование или аренду территориальных ресурсов (плата за трудовые ресурсы, землю и воду);

— платежи предприятий и организаций за привлекаемые сверх лимита трудовые ресурсы;

— штрафы (компенсационные платежи) за загрязнение окружающей среды для полного возмещения причиненного ущерба природе;

— необоснованно полученную прибыль (доход) при обнаружении фактов завышения цен предприятиями и кооперативами;

— часть платежей предприятий вышеупомянутым хозяйственным органам.

На период эксперимента сохраняется сложившаяся практика шефской помощи производственным коллективам объектов социальной сферы.

Изменения в функциях местных органов управления, новые подходы к формированию бюджетно-финансового механизма объективно требуют изменений в организации системы территориального планирования. В первую очередь должны меняться состав, функции и конкретная ответственность участников разработки плана в направлении координации, обеспечения комплексности, усиления социальной направленности и собственности территориального и финансового разреза плана.

Компенсационные платежи за нарушение экологической ситуации обеспечивают компенсацию отрицательного воздействия производств на природную среду и здоровье населения, служат в качестве центрального источника территориального финансирования природоохранных мероприятий, здравоохранения и отдыха населения.

Конкретные размеры платы за загрязнение окружающей среды определяются областным комитетом Госкомприрода и утверждаются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Компенсационные платежи производятся из бюджетного дохода (прибыли) предприятий-загрязнителей. Средства, поступающие от этих платежей, распределяются между районным фондом (40%), областным фондом (40%) и Госкомитетом по охране природы (20%).

12. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРЕДПЛНОВОЙ РАБОТЫ

Изменения в функциях местных органов управления, новые подходы к формированию бюджетно-финансового механизма объективно требуют изменений в организации системы территориального планирования. В первую очередь должны меняться состав, функции и конкретная ответственность участников разработки плана в направлении координации, обеспечения комплексности, усиления социальной направленности и собственности территориального и финансового разреза плана.

Целесообразно в последующем внедрить хозрасчетные отношения непосредственно в деятельность плановых и финансовых органов, которые должны обеспечить уже на стадии планирования зависимость между финансовыми ресурсами, направляемыми на социальное развитие региона, и результатами его экономической деятельности.

В результате совершенствования системы территориально-планирования и финансирования существенно меняются методологические подходы к формированию плана, его содержание, структура и составу планируемых показателей. В основу разработки комплексного плана экономического и социального развития должна быть заложен сводный финансовый план.

Предприятия (объединения) союзного и республиканского подчинения, расположенные на территории, управляющие которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия (объединения) союзного и республиканского подчинения, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду.

Предприятия, расположенные на территории, управляющей которой, определяются местным Советом исходя из размеров нанесенного ущерба от выбросов (сбросов) загр

