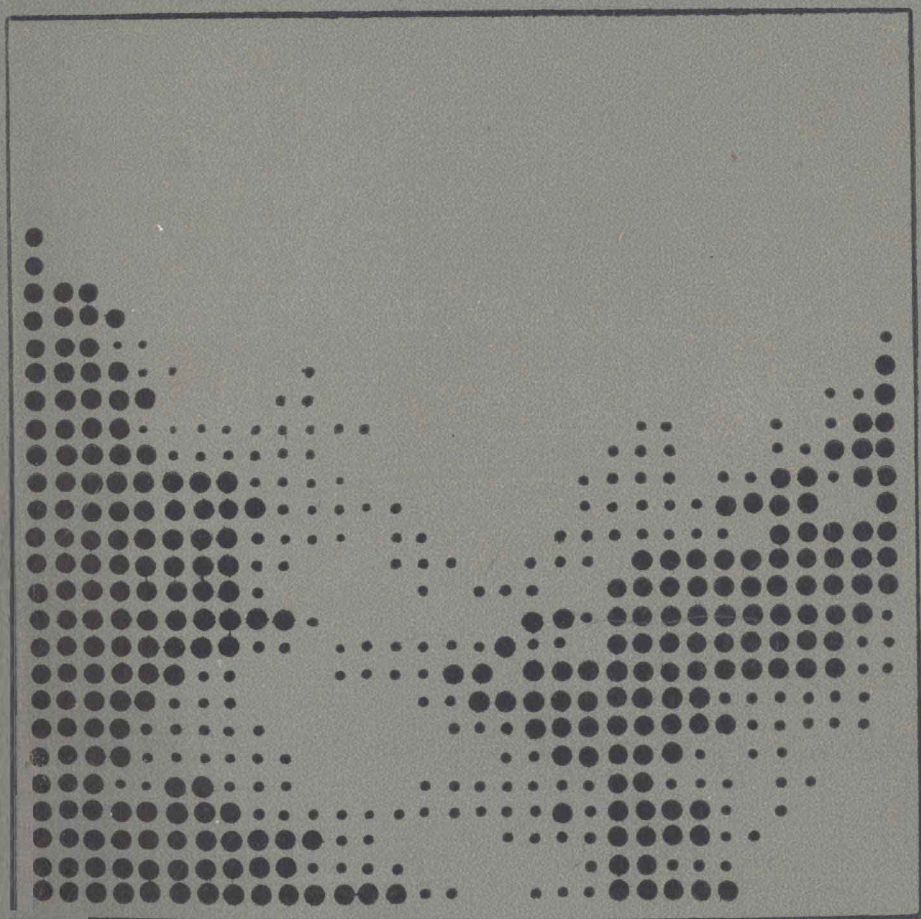


Социально- экономические и экологические аспекты географии



ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени А. А. ЖДАНОВА

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГЕОГРАФИИ

Межвузовский сборник



Ленинград
Издательство Ленинградского университета
1983

*Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
Ленинградского университета*

В сборник включены статьи по теоретико-методологическим и прикладным вопросам социально-экономических и экологических исследований в современной географии. Основное внимание уделено углублению фундаментальных исследований пространственной организации общества, разработке проблем взаимодействия территориальных социально-экономических и экологических систем в условиях развитого социализма. Раскрыты возможности использования в географических исследованиях программно-целевых и сравнительно-генетических методов. Показаны отдельные аспекты международного разделения труда и сотрудничества в решении насущных вопросов экологии.

Сборник предназначен для географов, экономистов, социологов и других специалистов, работающих над решением проблем комплексного территориального развития.

Редакционная коллегия: д-р геогр. наук *С. Б. Лавров* (отв. редактор), д-р геогр. наук *А. И. Чистобаев* (зам. отв. редактора), канд. геогр. наук *А. А. Анохин*, канд. геогр. наук *В. М. Разумовский*.

Рецензенты: д-р геогр. наук *С. Б. Слевич* (Ленингр. ун-т), д-р ист. наук *В. С. Ягья* (Ин-т советской торговли им. Ф. Энгельса).

А. И. ЧИСТОБАЕВ, Ю. Н. БАЖЕНОВ

К МЕТОДОЛОГИИ РАЗРАБОТКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ

Одним из актуальных направлений использования в практических исследованиях основных принципов методологии программно-целевого планирования является разработка и реализация целевых комплексных программ. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года отмечена необходимость «шире использовать целевые комплексные программы как органические составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития, повысить их обоснованность, направленность на конечные результаты и решение конкретных научно-технических, экономических и социальных проблем. Создавать и применять эффективные системы управления программами» [3, с. 198]. На ближайшую перспективу намечено разрабатывать и осуществлять ряд крупных народнохозяйственных и территориальных программ. Среди них первоочередными являются продовольственная, развития производства товаров народного потребления и услуг, сокращения применения ручного труда, создания крупных территориально-производственных комплексов и др.

Удовлетворение практики планирования в целевых комплексных программах должно опираться на глубокие теоретико-методологические и методические положения программно-целевого планирования. В настоящее время Госпланом СССР одобрены методические положения по разработке народнохозяйственных, территориальных и научно-технических программ [14, 15]. Несмотря на это, имеется целый ряд методологических вопросов, без решения которых сдерживается практическая реализация программ.

Особенно много вопросов возникает при разработке территориальных программ. До сих пор не выяснено их место в системе территориального планирования, отсутствуют достаточно

четкие представления о целесообразных границах территориальных программных объектов. Не менее важными являются вопросы выбора территориальных проблем, требующих программного решения, разработки методических рекомендаций по реализации целевых комплексных программ на практике.

Как отмечал академик Н. П. Федоренко, «несмотря на всеобщее признание значимости программно-целевого планирования в его методологии, не говоря уже о конкретных методологических и организационных вопросах, существует много нерешенного. До сих пор... нет однозначного понимания места и роли программ в системе управления, отсутствует единое представление о народнохозяйственных критериях оценки общественной полезности конечных результатов программ, не решены многие вопросы включения программ в народно-хозяйственные планы, не до конца ясен механизм управления их реализации» [19, с. 635—636].

Неясность методологии программно-целевого планирования приводит к тому, что для многих исследователей совершенствование территориального планирования мыслится не иначе, как на основе разработки многочисленных программ, пригодных для любого планового объекта, для любой ситуации, требующей принятия управленческих решений. Более того, некоторые авторы рассматривают целевую комплексную программу как специфическую и высшую форму планового централизованного управления общественными процессами [8, с. 15]. Другие исследователи, посвятившие свои работы применению принципов программно-целевого планирования в территориальных исследованиях, слишком широко понимают сущность программ и их место в системе территориального планирования. Нередко разработка программ противопоставляется территориальным планам. По-видимому, такие суждения появились вследствие недостаточно четких представлений о сущности и назначении, с одной стороны, целевых комплексных программ, с другой — планов экономического и социального развития объектов территориального планирования.

Наиболее определенно за рассмотрение целевой комплексной программы в качестве предпланового исследования в территориальном аспекте высказался А. А. Адамеску [6]. Он полагает, что целевая комплексная программа — это предплановый документ, который разрабатывается в целях обоснования размещения производительных сил и является следующим за разработкой генеральных схем развития и размещения производительных сил по районам страны в предплановой работе. Необходимость разработки такой программы обосновывается, по его мнению, тем, что степень детализации и глубина проработки отдельных вопросов в схемах развития и размещения производительных сил еще недостаточны.

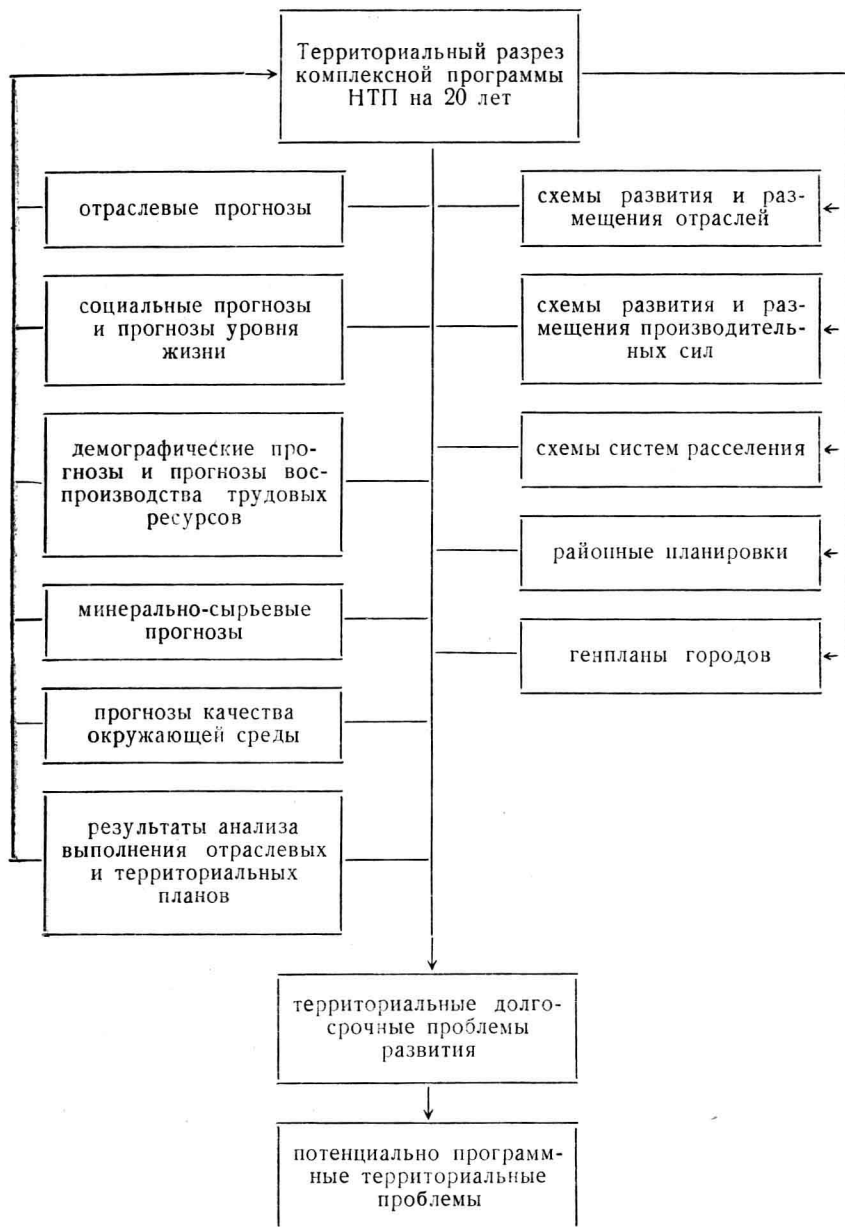
Признавая необходимость дальнейшего совершенствования

системы предплановых разработок, в особенности более высокой взаимоувязанности предплановых документов как в их содержании и правовых аспектах, так и в сроках разработки, мы считаем, что введение в систему предплановых исследований новых предплановых документов приведет к еще большему дублированию работ, к росту затрат. Очевидно, качественное улучшение предплановых исследований с использованием основных принципов программно-целевого планирования должно быть реализовано в рамках существующих предплановых документов. Однако разработка этих документов должна основываться на более глубоком анализе проблем и определении целей развития территориальных объектов, в них должны быть четко определены адресность и правовые их функции. Следовательно, сущность задачи улучшения предплановых разработок состоит не в том, чтобы ввести еще один предплановый документ, например разрабатывать целевую комплексную программу размещения производительных сил, а в том, чтобы поднять существующую систему предплановых исследований на более высокий качественный уровень.

В качестве примера глубокого проникновения основных принципов программно-целевого планирования в практику предплановых исследований можно привести «Методические указания к разработке схем развития и размещения отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности, схем развития и размещения производительных сил союзных республик и экономических районов» [13], подготовленные в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [5]. Разработка этих схем основывается на программных и директивных документах партии и правительства по решению социально-экономических задач на длительную перспективу, комплексной программе научно-технического прогресса и концепции размещения производительных сил страны. Методическими указаниями определена четкая организационная структура разрабатываемых схем и установлены функции заказчиков и головных разработчиков. В этих же указаниях определено и отношение к целевым комплексным программам. В схемах размещения предусматривается на основе результатов исследований по обоснованию размещения производительных сил внутри республики (района) отбирать важнейшие территориальные проблемы, подлежащие программному решению, и на этой базе формировать перечень целевых комплексных территориальных программ [13].

Исходя из проблемного подхода, реализуемого в названных методических указаниях, можно сделать вывод о том, что в центр всей системы территориальных предплановых исследований должны быть поставлены сложные социально-экономиче-

Процесс выявления территориальных программных проблем



ские проблемы развития районов страны (схема 1). Такие проблемы следует рассматривать как связующее звено между системой предплановых исследований (а также и отдельными видами предплановых документов) и системой территориально-отраслевого планирования. Утверждение директивными органами перечня этих программ и последующая разработка проектов народнохозяйственных, межотраслевых и территориальных программ позволят сформировать программный разрез основных направлений экономического и социального развития страны на 10 лет.

Среди других дискуссионных вопросов методологии программно-целевого планирования можно назвать вопрос о территориальных объектах, в границах которых должны разрабатываться целевые комплексные программы. В научной литературе по этому поводу встречаются самые разнообразные мнения. Одни авторы в качестве территориальных объектов, в рамках которых должны разрабатываться целевые комплексные программы, рассматривают союзные республики [10, 16], другие — автономные республики, области, края [14, 22], третьи — города и административные районы [17, 18].

Не менее разноречивы суждения относительно решаемых на основе разработки программ вопросов. Это — программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, программы повышения эффективности и качества строительства, программы развития науки и техники, программы развития районных транспортных систем и многие другие. Но, пожалуй, чаще всего можно встретить предложения о необходимости разработки программ экономического и социального развития районов практически любого таксономического ранга. В качестве довода за разработку программ обычно указывается на отсутствие в территориальном планировании многих социальных аспектов [16, с. 5]. Отсюда эти исследователи вольно или невольно приходят к выводу, что «региональная программа содержит комплексный план развития региона» [9, с. 16]. В другом случае целевую комплексную программу противопоставляют плану, так как рассматривают первую как нечто более комплексное, более всеохватывающее, чем территориальный план [16, с. 7].

Тезис о том, что комплексные программы должны охватывать процессы, которые не являются объектами планирования, в частности социальное развитие районов, нельзя считать достаточно обоснованным. Практика социалистического строительства показывает, что усиление социальной ориентации планов территориальных объектов всех таксономических уровней всегда считалось важной задачей. Следует напомнить слова В. И. Ленина о необходимости «провести в жизнь наш план экономического и социального строительства» [1, с. 352]. В другом месте В. И. Ленин отмечал: «Я решительно не пони-

маю... как может быть экономическое вне социального??» [2, с. 30].

В Конституции СССР ныне указано, что руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития [4, с. 9]. Необходимость «разрабатывать в составе государственных планов экономического и социального развития СССР, союзных республик, краев, областей, городов и районов, а также министерств, ведомств, объединений, предприятий и организаций сводных разделов по всему комплексу мероприятий социального развития» отмечена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [5, с. 20].

Усиление социальных аспектов в планировании должно стать одним из основных средств, обеспечивающих сбалансированность развития отраслей и экономических районов. «Важным инструментом согласования развития отраслей и экономических районов, — пишет председатель Госплана СССР Н. К. Байбаков, — должны стать планы экономического и социального развития союзных республик, экономических районов, областей и городов, а также разрабатываемые в настоящее время планы формирования и развития ТПК» [7, с. 26].

Выявление системы целей экономического и социального развития территориальных объектов хозяйства, разработка методов количественного выражения и ранжирования этих целей по степени важности, их согласование с целями развития отраслей и других районов, а также выявление и исследование сложных территориальных проблем — все это является сферами практического применения методологии программно-целевого планирования в территориальных исследованиях. Вместе с тем внедрение этого метода в территориальные исследования не приведет к успеху, если территориальное планирование не будет опираться на систему предплановых исследований, в том числе прогнозов воздействия научно-технического прогресса на весь комплекс вопросов экономического и социального развития, а также если не будут совершенствоваться организационные формы управления.

Таким образом, целевые комплексные программы нельзя сводить к дублированию других выполняемых в настоящее время плановых исследований. Названные программы в системе планирования имеют самостоятельное значение. С их помощью реализуются наиболее сложные и актуальные проблемы развития районов. Исходя из этого под территориальной целевой комплексной программой следует понимать директивный и адресный документ, представляющий собой жестко увязанную во времени и пространстве систему социально-экономических, производственных, инвестиционно-строительных, научно-исследова-

тельских и других мероприятий, направленных на решение важной территориальной проблемы.

Необходимо четко представлять различия между программой и территориальным планом. Эти различия обусловлены следующими причинами:

— во-первых, программа не охватывает всего плана, а является лишь частью его, реализуя одну из наиболее важных плановых проблем;

— во-вторых, горизонт программного планирования не совпадает, как правило, с принятым горизонтом разработки территориальных планов;

— в-третьих, территориальные границы, в рамках которых реализуется данная программа, не обязательно должны совпадать с существующей сеткой административно-территориального деления и, следовательно, с объектами территориального планирования;

— в-четвертых, для большинства программ требуется создание специальных программных органов, осуществляющих управление реализацией программных мероприятий в системе территориально-отраслевых планов;

— в-пятых, программы обладают гораздо более жесткой структурой, чем территориальные планы, так как весь смысл разработки этих программ состоит именно в том, чтобы цели программы были достигнуты в строго установленные сроки.

Особо необходимо подчеркнуть, что с помощью программ реализуются наиболее сложные и актуальные для данного или перспективного периода народнохозяйственные или территориальные проблемы, в первую очередь те, которые не могут быть решены эффективно в рамках существующей территориально-отраслевой системы управления. Причем сам объект, для которого разрабатывается целевая комплексная программа, не должен отождествляться с каким-либо элементом организационной структуры народного хозяйства, так как большинство проблем требует решений на межрайонном (межобластном) уровне.

Однако на практике часто можно видеть, как исследователь стремится «втиснуть» программу в узкие рамки существующей сетки административных районов, забывая при этом о том, что в настоящее время они являются объектами планирования, и в рамках разрабатываемых планов вполне возможно решение данной проблемы. В то же время ряд проблем межрайонного характера или проблем в границах территориальных объектов, не имеющих органов управления (природно-экономические зоны, крупные экономические районы, ТПК) остается вне поля зрения, хотя такие вопросы, как развитие транспортных коммуникаций, комплексное освоение и использование природных ресурсов и др., по территориальному охвату выходят за рамки областей, городов, административных районов.

Целевые комплексные программы призваны реализовать

ряд важных, ключевых, проблем перспективного развития районов. При разработке таких программ необходимо учитывать сложность осуществления увязки деятельности в долгосрочной перспективе многих министерств и ведомств.

Исследователь должен отдавать себе отчет в том, что целевые комплексные программы — дорогостоящее мероприятие, которое требует значительной концентрации средств. Как правило, их концентрация требует отвлечения финансовых и материальных средств от других плановых мероприятий, известного напряжения, повышения интенсивности работы всех звеньев, включенных в реализацию программы.

В этом смысле представляется противоречивым утверждение авторов методических положений по разработке целевых комплексных народнохозяйственных программ о том, что среди перечня проблем для программной разработки должны отбираться «наиболее необходимые», «особо важные» и в то же время такие, реализация которых происходила бы «без ущерба пропорциональному и сбалансированному развитию народного хозяйства» [15].

Если проблема «особо важная» для развития района или народного хозяйства в целом, то при отсутствии в социально-экономической системе необходимых резервов материальных и финансовых средств, последние будут изъяты из действующей территориально-отраслевой системы. В результате при формировании финансового и материального обеспечения плана экономического и социального развития на предстоящую пятилетку должно произойти перераспределение этих средств в пользу программы за счет некоторого ущемления развития ряда отраслей и районов на данном этапе развития.

Предполагая, что развитие некоторых отраслей и районов связано с общей для них проблемой, от реализации которой зависит их функционирование в будущем, весь смысл разработки целевых комплексных программ заключается в том, что социально-экономический эффект от их реализации будет значительно выше, чем возможный ущерб, который могут понести эти отрасли и районы в настоящем периоде. Для того чтобы создать такой эффект, по-видимому, потребуется существенное изменение отраслевой и территориальной структуры, что не может не отразиться на повышении сложности обеспечения сбалансированности плана.

Целевые комплексные программы вряд ли целесообразно рассматривать в пределах пятилетнего периода в качестве основного инструмента балансирования территориального и отраслевого разрезом народнохозяйственного плана. Скорее, наоборот: включение в систему планирования большого количества программ любого ранга может привести к нарушению пропорциональности и сбалансированности развития хозяйства. Для того чтобы этого не случилось, на наш взгляд, необходи-

мо значительно сократить как число разрабатываемых программ, так и количество районов, в которых предполагается разработка программ.

Нельзя также согласиться с теми исследователями, которые предлагают разрабатывать многочисленные программы, пронизывающие все сферы территориального развития. Так, А. А. Шамов предлагает в Дагестанской АССР разрабатывать целый конгломерат целевых комплексных программ. Среди них — программы реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, ускоренного развития машиностроительных производств, рационального использования в общественном производстве населения республики, переселения горцев на равнину, создание курортного комплекса и многие другие [21, с. 156—158]. Такое представление о всеобъемлющем характере программ вряд ли правомерно с теоретической точки зрения и тем более неприемлемо в практическом отношении.

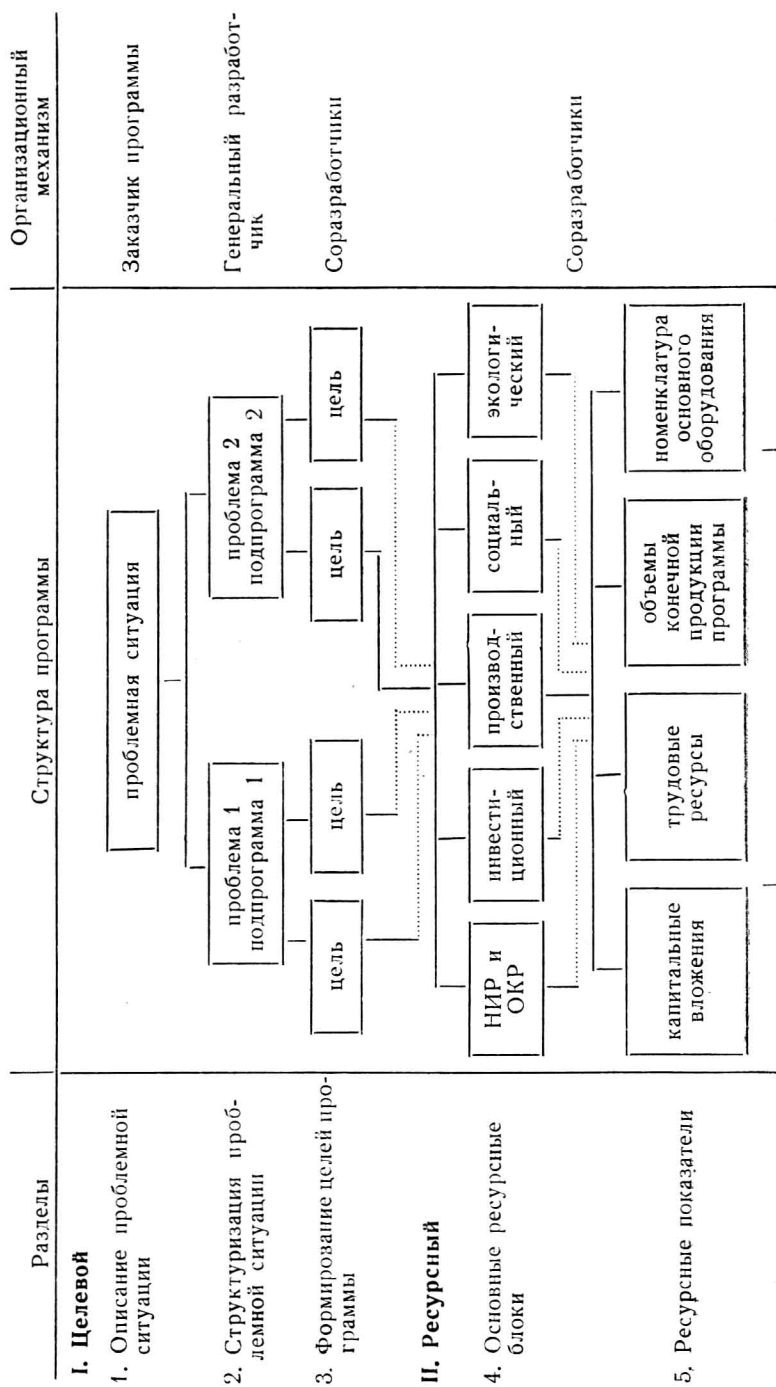
В условиях повышения действенности территориальных органов управления решение большинства социально-экономических проблем может быть реализовано в комплексных планах. Дальнейшее повышение научной и методической обоснованности этих планов — основа совершенствования территориального планирования.

Значительный интерес для программного планирования представляют те объекты, где отсутствуют органы управления, где еще недостаточен уровень методического обеспечения, где планы составляются нерегулярно и носят в основном сводно-аналитический характер. К таким объектам относятся экономические зоны, крупные экономические районы и территориально-производственные комплексы. Именно в этих подсистемах народного хозяйства возникают такие проблемы, которые требуют существенной ломки отраслевой и территориальной структуры на основе согласованной на перспективу деятельности различных звеньев экономики. Территориальные комплексные программы — единственно возможный способ включения их в систему планирования.

Объективное условие рассмотрения целевой комплексной программы как составной части планов экономического и социального развития предъявляет особые требования к методической стороне разрабатываемых программ, в частности к формированию структуры программы. Критический анализ различных методических разработок, а также непосредственное участие авторов в разработке программ позволило разработать структурную модель целевой комплексной программы (схема 2).

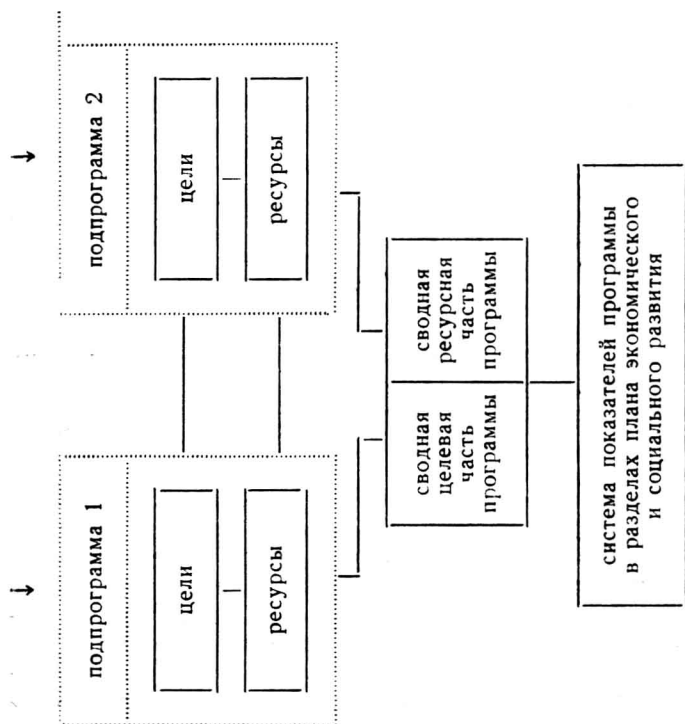
Структурная модель состоит из трех блоков: целевого, ресурсного и сводного. Взаимосвязи между блоками лежат в плоскости организационного механизма программы. Опишем

Структурная модель целевой комплексной программы



III. Сводный

Генеральный разработчик и соразработчики



Генеральный разработчик

Заказчик и генеральный разработчик

6. Балансирование подпрограмм по целям и ресурсам

7. Формирование сводных разделов программы

8. Выделение важнейших плановых показателей

IV. Нормативно-правовое оформление программы

коротко содержание модели. Основная задача целевого блока состоит в детальном исследовании проблемной ситуации, под которой понимается резкое нарушение пропорций в функционировании взаимосвязанных сфер района, в результате которого в планируемом периоде наблюдаются значительное снижение эффективности общественного производства, деградация окружающей среды и ухудшение социально-экономических характеристик уровня жизни населения района.

На первом этапе разработки целевого раздела производится структуризация проблемной ситуации на составляющие ее проблемы и подпроблемы по уровням иерархии.¹ Проблемная ситуация разбивается на частные проблемы таким образом, чтобы, с одной стороны, решение совокупности последних означало бы и решение проблемной ситуации в целом, а с другой — предполагало бы наличие в районе научно-исследовательских и других организаций, способных решить эти проблемы. Каждую частную проблему можно рассматривать в качестве относительно самостоятельных подпрограмм целевой комплексной программы.

Формулирование частных проблем является основой для последующей постановки целей. Реализация этой процедуры соответствует построению «дерева» целей программы, которое будет состоять из отдельных «кустов» целей, **соответствующих** выделенным частным проблемам. Ниже на примере обострения дефицита трудовых ресурсов сельской местности экономического района показывается общий процесс формирования целевого раздела программы (схема 3).

Разработка ресурсного раздела программы представляет собой итеративный процесс, в ходе которого определяются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для реализации **целей частных проблем (подпрограмм)**. Раздел включает пять блоков: научные исследования и опытно-конструкторские разработки, инвестиционно-строительный, производственный, экологический и социальный. В каждом из этих блоков формируется перечень показателей программы, раскрывающих все целевые установки программы.

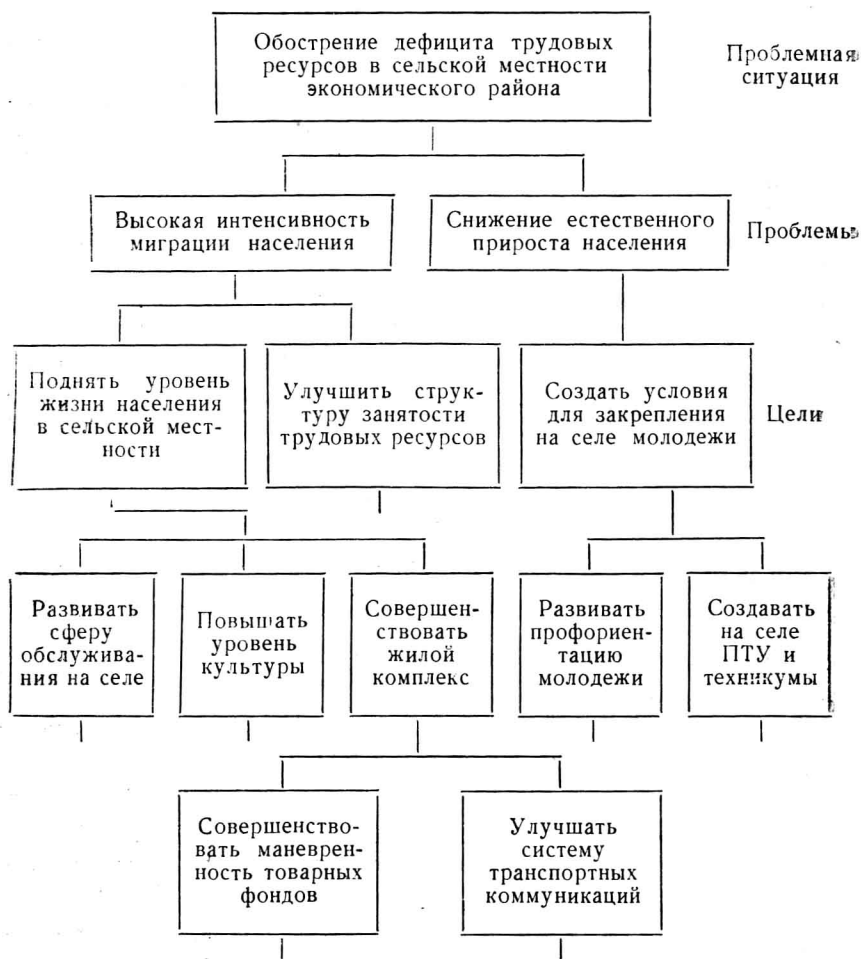
Формирование сводного раздела программы обусловлено требованиями достижения сбалансированности, с одной стороны, между целями и ресурсами каждой подпрограммы и между отдельными подпрограммами — с другой. Необходимость реализации такого требования вытекает из несовершенства методического аппарата «дерева» целей, который используется при формировании целевого раздела программы. При структуризации целей создается множество «ветвей», не связанных

¹ Под проблемой понимаются противоречие, диспропорция, отсутствие позитивного знания в какой-либо частной сфере проблемной ситуации. Проблема — структурный элемент проблемной ситуации.

между собой. В результате этого происходит искусственный разрыв горизонтальных связей программы, объективно существующих между ее целями и мероприятиями, и возникает

Схема 3

Фрагмент элиминирования проблемной ситуации в обеспечении сельской местности экономического района трудовыми ресурсами



Целевые нормативы и показатели

опасность многократного повторения одних и тех же целей в различных «кустах дерева» целей программы. Вследствие этого создается трудность в достижении временного сопряжения технологически связанных между собой целей программы.

Таким образом, в сводном разделе программы устанавливается временная сопряженность между целями и ресурсами внутри каждой подпрограммы и между подпрограммами. Временная сопряженность программы означает, что сроки достижения отдельных взаимосвязанных между собой целей не должны противоречить технологическому единству или последовательности изготовления программной продукции. После такого балансирования программы разрабатываются сводные целевая и ресурсная части программы, на основании которых формируется система показателей программы.

Программно-целевой метод — качественно новая форма планирования. Следовательно, в разработке территориальных целевых комплексных программ еще много нерешенных методических вопросов. Поэтому необходимо сосредоточить внимание на дальнейшем совершенствовании структуры программы, методике формирования целей и увязке их с ресурсным обеспечением. Не менее важной проблемой, требующей быстрого решения, является разработка организационного механизма управления территориальными программами. Решение этих вопросов ускорит реализацию требований XXVI съезда КПСС о достижении прогрессивных сдвигов в структуре народного хозяйства, совершенствовании межотраслевых и внутриотраслевых пропорций.

УКАЗАТЕЛЬ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ленин В. И. О придании законодательных функций Госплану. — Полн. собр. соч., т. 45.
2. Ленин В. И. А. Н. Потресову. 27 июня [1899 г.] — Полн. собр. соч., т. 46.
3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.
5. О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов. Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года. М., 1979.
6. Адамеску А. А. Роль региональных целевых комплексных программ в исследованиях размещения производительных сил. — В кн.: Методологические и методические вопросы развития экономических районов и территориально-производственных комплексов. М., 1978.
7. Байбаков Н. 50 лет первого пятилетнего плана и развитие социалистического планирования. — Плановое хозяйство, 1979, № 7.
8. Голиков В. Методологические вопросы разработки целевых комплексных программ. — Экономика Советской Украины, 1981, № 4.
9. Иванилов Ю. П. Методика программного планирования. — В кн.: Экономико-математические методы в исследовании развития производительных сил Карельской АССР. Петрозаводск: Карельский филиал АН СССР, 1979.
10. Комплексные народнохозяйственные программы республики. Рига, 1978.
11. Мазанова М. Б. Научные основы формирования территориальных