

Региональное управление: опыт и проблемы

АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНСКОЙ ССР
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Региональное управление: ОПЫТ и проблемы

КИЕВ
НАУКОВА ДУМКА
1984

В монографии исследуются проблемы формирования системы управления народным хозяйством региона на основе совершенствования сочетания отраслевого и территориального принципов управления. Освещается опыт создания и функционирования региональных систем планирования экономического и социального развития, управления научно-техническим прогрессом, выявления и использования резервов повышения эффективности функционирования производственных ресурсов, управления наукой, условиями труда и отдыха, организации социалистического соревнования, охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Для работников научных учреждений, партийных, советских и хозяйственных органов, студентов экономических вузов.

Авторы

*В. К. Мамутов, Н. Д. Прокопенко,
Н. Н. Ермошенко, В. В. Финагин, Е. Г. Панченко,
В. И. Коваленко, С. М. Сербин, Д. И. Лебедева,
А. И. Амоша, В. А. Сумин, Н. А. Орлова,
Л. А. Белашов, Б. Т. Кляненко, А. М. Серов,
Л. Ш. Гафт, Н. Н. Емченко*

Ответственные редакторы

В. К. Мамутов, Н. Д. Прокопенко

Рецензенты

Е. А. Леусенко, *В. Н. Савенко, В. С. Кипоть*

Редакция экономической литературы

Введение

Решениями XXVI съезда КПСС предусматривается последовательное осуществление экономической политики партии, высшая цель которой — неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа, создание лучших условий для всестороннего развития личности на основе дальнейшего повышения эффективности всего общественного производства, производительности труда, роста социальной и трудовой активности советских людей. Большое значение для достижения этой цели имеет совершенствование управления, в частности правильное сочетание отраслевого и территориального управления, улучшение координации деятельности центральных, отраслевых и местных органов управления, повышение действенности территориального планирования и его роли в развитии регионов [29, 136—143].

На современном этапе экономического и социального развития нашей страны назрела необходимость дальнейшего совершенствования производственных отношений социализма. На июньском (1983 г.) Пленуме Центрального Комитета КПСС подчеркивалось, что «совершенствование производственных отношений требует также коренного улучшения планирования и управления. У нас сформирован единый народнохозяйственный комплекс страны, накоплен определенный опыт комплексного планирования по регионам и по узловым проблемам экономики... Но хорошо известны и недостатки в нашем планировании: неоправданное распыление ресурсов, несбалансированность планов, разрыв между товарной массой и доходами населения. Устранить такие явления — задача и хозяйственная, и политическая» *. Дальнейшее развитие эти вопросы получили на фев-

* Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 14—15 июня. — М., 1983, с. 12.

ральском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС. Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ К. У. Черненко отметил: «В серьезной перестройке нуждаются система управления, весь хозяйственный механизм»*.

Повышение требований к планированию, управлению, методам хозяйствования усиливает роль перспективного планирования, оптимизации межотраслевых связей, что требует совершенствования системы управления народным хозяйством, эффективность которого во многом зависит от правильного сочетания территориального и отраслевого принципов управления. Анализ изменения организационных форм управления народным хозяйством в нашей стране показывает, что отраслевой и территориальный принципы управления имеют положительные и отрицательные стороны. Поэтому при использовании в настоящее время отраслевого принципа управления Коммунистическая партия и Советское правительство большое внимание уделяют согласованию отраслевого и территориального аспектов в управлении: «Надо лучше сочетать отраслевой принцип управления, определяющий единство хозяйственной и технической политики в отрасли, с системой рациональных хозяйственных связей внутри республик, экономических районов и областей. Для этого необходимо улучшить разработку межотраслевых и территориальных экономических проблем» [27, 174].

В настоящее время возросла необходимость теоретического обобщения и разработки практических рекомендаций по комплексному экономическому и социальному развитию территориальных единиц. Особенно большое значение приобретает решение проблемы управления экономикой регионов.

В 70-е годы издан ряд монографий, посвященных этому важнейшему направлению развития социалистической экономики [57; 59; 93; 109; 54; 202; 257; 260; 269; 282; и др.]. Однако вопросы совершенствования сочетания отраслевого и территориального принципов управления, решаемые на уровне региона (создание и функционирование региональных систем планирования экономического и социального развития, управление научно-техническим прогрессом и повышением эффективности производства, выявление и использование резервов повышения эффективности функционирования производственных ресурсов, управление условиями труда и отдыха, организация социа-

* Материалы внеочередного Пленума Центрального Комитета КПСС, 13 февраля 1984 года.— М., 1984.

листического соревнования и внедрение передового опыта, охрана окружающей среды и улучшение природопользования, управление наукой), разработаны еще недостаточно. В предлагаемой читателю книге излагаются теоретические положения и практические рекомендации по этим вопросам.

Монографию написали: В. К. Мамутов — введение, § 3 гл. I, гл. VII, заключение; Н. Д. Прокопенко — введение, § 1, 2 гл. I, гл. IV—VI, заключение; В. В. Финягин — гл. II; Е. Г. Панченко — гл. II; И. Н. Ермошенко — гл. III; В. И. Коваленко — § 2 гл. I, гл. IV; С. М. Сербин — гл. V; Д. И. Лебедева — гл. V; А. И. Амоша — гл. VI, § 1, 2 гл. IX; В. А. Сумин — § 3, 4 гл. VI; Н. А. Орлова — гл. VII; Л. А. Белашов — гл. VIII; Б. Т. Клияненко — гл. VIII; А. М. Серов — гл. VIII; Л. Ш. Гафт — § 3 гл. IX; Н. Н. Емченко — § 3 гл. IX.

ГЛАВА I. Теоретические основы формирования системы управления в регионе

1. Развитие организационных форм управления

Развитие экономики нашей страны, дальнейшее совершенствование управления народным хозяйством всецело направлены на повышение эффективности общественного производства. «Главное, на что мы должны рассчитывать,— указывалось на XXIV съезде КПСС,— это повышение эффективности производства. Если говорить проще, суть проблемы состоит в том, чтобы на каждую единицу затрат — трудовых, материальных и финансовых — добиться существенного увеличения объема производства и национального дохода» [27, 55]. Решениями XXVI съезда КПСС предусматривается необходимость сосредоточения усилий на исследовании «теоретических вопросов развитого социализма, создания материально-технической базы коммунизма и совершенствования производственных отношений, повышения эффективности общественного производства; социально-экономических проблем научно-технического прогресса и труда, проблем совершенствования управления народным хозяйством, экономики отраслей и районов, аграрной теории, демографии» [29, 145].

Важным средством повышения эффективности социалистического производства и дальнейшего роста благосостояния трудящихся является наиболее полное использование региональных резервов, обеспечивающих повышение эффективности производства за счет углубления внутрирегионального и межрегионального разделения труда на основе полного использования природных и трудовых ресурсов, комплексного развития всего народного хозяйства. Внутрирегиональные и межрегиональные резервы производства могут быть выявлены на основе научно обоснованного сочетания отраслевого и территориального принципов управления народным хозяйством. Этим вопросам Коммунистическая партия и Советское правительство уделяют первостепенное внимание. Еще В. И. Ленин в работе «Наказ от ЦО местным советским учреждениям» отмечал,

что отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств препятствует хозяйственному строительству. «Продовольствие — мелкая местная промышленность — топливо — крупная общегосударственная промышленность... — все эти области связаны тесно, и «ведомственное» разделение их, необходимое для управления государством, приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины» [18, 278—279].

На XXVI съезде КПСС этот вопрос также стоял на повестке дня. Необходимо, отмечалось на съезде, «осуществить меры, направленные на преодоление ведомственной разобщенности, более полное сочетание отраслевого и территориального управления. Улучшить координацию деятельности центральных, отраслевых и местных органов управления в интересах эффективного решения узловых проблем развития народного хозяйства» [29, 201].

Рост эффективности производства неразрывно связан с совершенствованием управления народным хозяйством, правильным сочетанием территориального и отраслевого принципов управления. Исследование процесса развития управления промышленностью показывает, что решения по совершенствованию управления постоянно предусматривали устранение отрицательных последствий использования только отраслевого, либо территориального принципов управления.

Первым организационным мероприятием Советского государства по управлению промышленностью явилось установление рабочего контроля над производством и распределением, а первыми органами управления народным хозяйством были советы народного хозяйства (совнархозы). Для общего регулирования экономической жизни страны и управления промышленностью был создан Высший совет народного хозяйства (ВСНХ). Основные задачи ВСНХ заключались в организации народного хозяйства и государственных финансов, выработке общих норм и планов регулирования экономической жизни страны, согласовании и объединении деятельности центральных и местных регулирующих учреждений.

Одновременно с ВСНХ были созданы местные органы хозяйственного управления. Основным звеном хозяйственного управления на местах стали губернские совнархозы. На совнархоз возлагались такие задачи: обсуждение и решение важнейших хозяйственных вопросов, имевших значение для всего района; руководство правлениями предприятий, перешедших в собственность государства; учет

всех потребностей района; установление планов заготовок и распределения заказов между предприятиями; регулирование транспорта в районе. Руководство отдельными отраслями производства осуществлялось секциями совнархозов. Таким образом, работа первых органов управления общественным производством в стране строилась на сочетании территориального и отраслевого принципов управления; в ведении совнархозов находилось все производство, расположенное на определенной территории, а в ведении отраслевых секций — определенные отрасли производства.

ВСНХ и его местные органы — совнархозы провели огромную работу по осуществлению контроля над производством и распределением продуктов, борьбе с саботажем предпринимателей, организации управления национализированными предприятиями и строительству нового социалистического хозяйства. Однако дальнейшее развитие хозяйственно-организаторской деятельности было прервано гражданской войной и иностранной военной интервенцией. В этих условиях только путем строгой централизации производства и распределения продуктов Советское государство могло рационально использовать имеющиеся материальные и трудовые ресурсы. Система управления претерпевает изменения: руководство хозяйственной жизнью страны осуществляется ВСНХ и его вновь созданными отраслевыми органами (главками и центрами), т. е. усиливается централизация управления народным хозяйством и расширяются права центральных экономических органов Советского государства.

В конце 1919 г. было полностью восстановлено двойное подчинение губсовнархозов — местному исполкому и ВСНХ и его центральным органам. В связи с расширением прав местных органов в начале 1920 г. изменилась система управления промышленными предприятиями. ВЦИК принял декрет «О местных экономических органах» [34, 55]. Согласно декрету все предприятия республики были разбиты на три группы: предприятия, имеющие первостепенное государственное значение и находящиеся в непосредственном подчинении главков и центров ВСНХ (местные хозяйственные органы не могли вмешиваться в их производственно-хозяйственную деятельность, а осуществляли лишь функции общего надзора и контроля); предприятия общегосударственного значения, не вошедшие в первую группу (на предприятиях этой группы губсовнархозы осуществляли непосредственное руководство производством, а в компетенции центральных органов ВСНХ

было решение вопросов планирования производства и сбыта продукции); предприятия местного значения. Однако, как показала практика, чрезмерная централизация в управлении промышленностью привела к хозяйственной изолированности отраслей и стала оказывать отрицательное влияние на развитие народного хозяйства.

Переход к мирному социалистическому строительству потребовал перестройки системы управления, выработки таких организационных форм, которые в наибольшей степени отвечали бы потребностям скорейшего восстановления народного хозяйства страны [31, 154—155].

IX съезд РКП(б), на котором обсуждался доклад В. И. Ленина «Об очередных задачах хозяйственного строительства», наряду с другими хозяйственно-экономическими проблемами рассмотрел и вопрос об управлении промышленностью. В решении съезда указывалось, что «организационная задача состоит в том, чтобы, сохраняя и развивая вертикальный централизм по линии главков, сочетать его с горизонтальным соподчинением предприятий по линии хозяйственных районов, где предприятия разных отраслей промышленности и разного хозяйственного значения вынуждены питаться одними и теми же источниками местного сырья, транспортных средств, рабочей силы и пр.» [31, 155].

Повышение роли местных органов в системе управления не означало отхода от централизованного управления. Декретом Совета Народных Комиссаров от 22 февраля 1921 г. был создан Госплан, а затем плановые комиссии при республиканских и местных Советах депутатов трудящихся.

В системе органов управления в эти годы широкое развитие получают тресты, представляющие такую форму отраслевого управления, которая сочеталась с конкретной территорией объединенных ими производств и являлась наиболее целесообразной для данного времени формой сочетания отраслевого и территориального управления промышленностью.

Существенные изменения в организационной системе управления промышленностью обусловлены образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик. Высший совет народного хозяйства СССР стал объединенным союзно-республиканским органом. С этого времени промышленность подразделяется на общесоюзную, республиканскую и местную. Соответственно и тресты были разделены на союзные, республиканские и местные; система управления также стала трехзвенной. ВСНХ СССР

осуществлял руководство деятельностью республиканских советов народного хозяйства и непосредственно управлял трестами союзного значения. Такова в общих чертах система управления промышленностью, сложившаяся в рассматриваемый период.

Осуществление социалистической индустриализации в нашей стране потребовало дальнейшего совершенствования управления производством. К 1932 г. на базе ВСНХ были созданы отраслевые наркоматы и ведомства.

Рост объемов промышленного производства, развитие новых отраслей промышленности создают объективные предпосылки для дальнейшей ее отраслевой специализации. В предвоенный период повсеместно происходит процесс разукрупнения промышленных народных комиссариатов и создания новых наркоматов, сопровождающийся увеличением масштабов промышленного производства и строительства, повышением технического уровня производства, развитием специализации и кооперирования, новых отраслей и видов производств.

В 1946 г. наркоматы реорганизованы в министерства. Промышленные министерства подразделялись на три группы: общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские. Основные звенья управленческого аппарата министерства — главные управления, построены по производственно-отраслевому или производственно-территориальному признаку. При производственно-отраслевом построении главк руководил группой предприятий определенной отрасли промышленности независимо от территориального их расположения. Производственно-территориальные главки руководили предприятиями какой-либо одной отрасли промышленности, находящейся в конкретном экономическом районе.

Отраслевая система управления промышленностью оказала положительное влияние на развитие экономики Советского Союза: система отраслевого управления промышленностью отражает реально существующую отраслевую структуру организации общественного производства, обеспечивает условия для планомерного ведения всего народного хозяйства страны; посредством отраслевого управления обеспечивается планомерное развитие каждой отрасли промышленности; отраслевой принцип управления позволяет сконцентрировать внимание, силы и средства на создании и ускоренном развитии ведущих отраслей промышленности, успешно решать задачу распределения и эффективного использования капитальных вложений, своевременно внедрять в производство достижения науки и

техники, способствует разработке и реализации единой технической политики по отраслям промышленности на необходимом научно-техническом уровне, создает условия для успешного внедрения рациональных методов организации труда и производства; отраслевое управление способствует улучшению финансово-экономической деятельности предприятий отрасли, развитию специализации и кооперирования, оперативности в работе, позволяет успешно решать проблему подготовки специалистов для каждой отрасли.

Вместе с тем опыт деятельности министерств и ведомств показал, что в отрыве от территориального отраслевого управления имеет и отрицательные стороны. Это, прежде всего, ведомственный подход к решению производственных, экономических и технологических вопросов, который приводит к нарушению нормальных производственных связей между предприятиями различных министерств, расположенных в одном экономическом районе. Ведомственная разобщенность мешает рациональному и комплексному использованию оборудования, сырья, развитию комбинирования производства. Ведомственность отрицательно сказывается также на организации материально-технического снабжения предприятий и строек.

Усиление централизации управления привело к отрыву министерств от предприятий и местных органов, к ограничению возможностей непосредственного влияния местных партийных и советских органов на работу предприятий.

Недостатком ведомственной структуры управления промышленностью являлось также то, что талантливые организаторы производства, инженеры и техники, работая в министерствах и ведомствах, фактически оторваны от непосредственного участия в производстве. Все это, безусловно, снижало темпы экономического развития и тормозило рост общественной производительности труда. Сложившаяся обстановка требовала, чтобы управление социалистической промышленностью было освобождено от отрицательных явлений, возникших в организационной системе управления промышленностью, в частности от ведомственности и разобщенности производств [32, 251—252].

Бурное развитие промышленного производства, создание принципиально новых отраслей промышленности обусловили усиление внимания к отраслевому управлению и ослабление к территориальному, что вызвало необходимость устранения такого положения и создания благоприятных условий для успешного развития общественного производства.

Февральский (1957 г.) Пленум ЦК КПСС принял постановление об управлении промышленностью через совнархозы экономических районов [32, 255—256]. В связи с перестройкой управления многие промышленные министерства были упразднены, а предприятия переданы в непосредственное подчинение соответствующих советов народного хозяйства экономических административных районов. Экономические районы создавались сначала применительно к существующему административному делению (в границах областей, краев, автономных и союзных республик без областного деления), а затем были укрупнены путем объединения нескольких близлежащих областей. Совнархозам были предоставлены широкие права по руководству хозяйственной и финансовой деятельностью предприятий экономического района. Путем перехода к управлению через совнархозы предполагалось усилить территориальное управление, устранить недостатки, порожденные отраслевой системой управления. Вместе с тем планировалось использование всего положительного в управлении, что было накоплено при отраслевом принципе управления. В постановлении Пленума указывалось на необходимость повышения роли Госплана СССР в планировании и руководстве народным хозяйством, осуществления правильной технической политики в масштабе страны, повышения роли финансовых органов в финансировании и мобилизации средств для обеспечения дальнейшего подъема народного хозяйства [32, 255—256].

Таким образом, февральский (1957 г.) Пленум ЦК КПСС дал установку на всемерное развитие и максимальное сочетание отраслевого и территориального принципов управления народным хозяйством страны. Деятельность совнархозов подтвердила правильность вывода о необходимости учета и развития принципов территориального управления. Положительная роль совнархозов проявилась в том, что были ликвидированы недостатки, обусловленные ведомственной разобщенностью отраслей промышленности, расширены возможности для специализации и кооперирования промышленного производства, созданы специализированные заводы по ремонту оборудования, инструмента, для обслуживания предприятий различных отраслей промышленности. Образование совнархозов способствовало успешному развитию экономических районов и комплексному использованию природных ресурсов.

Со временем в деятельности совнархозов также наметились определенные недостатки. Управление той или иной отраслью промышленности, представляющей единое целое

в производственно-техническом отношении, было сосредоточено по экономическим районам. Руководство предприятиями разных отраслей промышленности осуществлялось в совнархозах многоотраслевыми управлениями, имели место многократные изменения планов производства. Планы стали терять силу закона, нарушалась их стабильность. Отрасли были раздроблены между экономическими районами, что ухудшало условия их развития, замедляло технический прогресс. Все это оказывало отрицательное влияние на развитие экономики [33, 516—521].

Для обеспечения более полного использования преимуществ социализма были созданы государственные отраслевые комитеты, что позволяло осуществлять единое плановое руководство отраслями промышленности. Однако функции, возложенные на государственные отраслевые комитеты (проведение единой технической политики, комплексное планирование отраслей, централизованное руководство производством в масштабе всех отраслей), не могли быть реализованы, ибо предприятия находились в непосредственном подчинении совнархоза экономического района.

Сентябрьский (1965 г.) Пленум ЦК КПСС и шестая сессия Верховного Совета СССР признали необходимым перейти к отраслевому принципу управления промышленностью и строительством. В постановлении Пленума отмечалось, что существующая организационная структура управления, методы планирования и экономического стимулирования в промышленности не отвечали современным условиям и уровню развития производительных сил. Управление промышленностью по территориальному признаку, несколько расширив возможности межотраслевой специализации и кооперирования промышленного производства в пределах экономических районов, в то же время сдерживало развитие отраслевой специализации и рациональных производственных связей между предприятиями, находящимися в разных экономических районах, отдаляло науку от производства, приводило к раздробленности и многоступенчатости в управлении отраслями промышленности, к потере оперативности в работе [33, 516—521].

Отраслевое управление в современных условиях осуществляется на основе новых принципов планирования экономической деятельности предприятий, расширения их оперативности и самостоятельности. Однако Коммунистическая партия и Советское правительство постоянно подчеркивают необходимость сочетания отраслевого принципа управления, определяющего единство хозяйственной и

технической политики в отрасли, с системой рациональных хозяйственных связей внутри республик, экономических районов и областей, улучшения разработки межотраслевых и территориальных экономических проблем [27, 174]. XXVI съезд КПСС также отметил в качестве первоочередной задачу преодоления несогласованности действий различных ведомств [29, 50].

В настоящее время актуальным вопросом в экономической науке является совершенствование механизма сочетания отраслевого и территориального принципов управления народным хозяйством страны. Необходимо в каждом конкретном случае глубокое научное обоснование решений, принимаемых по совершенствованию управления отраслью, с учетом региональных интересов развития экономики.

Таким образом, анализ организационных форм управления народным хозяйством свидетельствует о том, что как отраслевой, так и территориальный принципы управления имеют положительные и отрицательные стороны. Под отраслевой организацией общественного производства понимают совокупность производств данной отрасли и определенную систему управления, которая включает экономические, правовые и организационные методы, обеспечивающие планомерное развитие производства и его направленность. В соответствии с планом экономического и социального развития, объектом управления при реализации отраслевого принципа является совокупность предприятий и организаций, отнесенных к той или иной отрасли, а субъектом управления — органы, выступающие элементами отраслевой структуры управления.

Отраслевой принцип в организации производства обусловлен общественным разделением труда. Он позволяет более полно учитывать технические и экономические особенности каждой отрасли, осуществлять единую техническую и экономическую политику в отрасли, концентрировать, обобщать и распространять передовой опыт на предприятиях. Вместе с тем использование только отраслевого подхода нарушает территориальное единство исторически сложившихся районов страны, снижает возможности комплексного использования природных, трудовых, энергетических и других ресурсов. Правильное сочетание отраслевого и территориального принципов управления создает благоприятные условия для успешного развития хозяйства региона.

Отраслевое разделение труда неизбежно сопровождается территориальным. Территориальное разделение тру-

да — это форма общественного разделения труда, выражающаяся в специализации отдельных районов на производстве определенных видов продукции с достижением при этом наибольшей эффективности. «Не абсолютное плодородие почвы,— отмечал К. Маркс,— а ее дифференцированность, разнообразие ее естественных продуктов составляют естественную основу общественного разделения труда» [3, 522]. Территориальное разделение труда изучается политической экономией, экономической географией и другими науками. Однако вопрос о связи территориального разделения труда с территориальным управлением пока недостаточно разработан. Именно исходя из территориального разделения труда возникает проблема территориального (регионального) управления.

2. Социально-экономическая сущность региона

Социально-экономическая сущность региона определяется его местом в общем поступательном процессе общественного развития, которое в свою очередь зависит от места региона в общественном разделении труда, его роли и функций в воспроизводственных процессах и принципов подхода к региону как объекту управления. Для определения места региона в общественном разделении труда необходимо применение принципа системного подхода, согласно которому регион рассматривается не как простая сумма составных частей, а как единый, самостоятельный социально-экономический организм.

Объективными предпосылками разделения труда между регионами являются неравномерность распределения природных ресурсов, рабочей силы, различие в климатических условиях. Решающее значение в разделении труда имеет научно-технический прогресс, обуславливающий рост специализации и кооперирования производства.

Сущность регионального разделения труда нельзя сводить к расчленению процесса производства материальных благ на различные стадии в зависимости от наличия сырья, энергоресурсов, рабочей силы, уровня развития техники и т. д. Социальная природа региона определяется отношением его участников к средствам производства, их взаимодействием как собственников.

Развитие межрегионального социалистического разделения труда осуществляется планомерно, способствует подтягиванию менее развитых в экономическом и социальном отношении регионов до уровня более развитых, иск-

лючает одностороннее развитие экономики отдельных регионов. В системе межрегионального социалистического разделения труда в каждом регионе происходит комплексное многоотраслевое развитие экономики. Это, однако, не означает, что в каждом регионе создаются все отрасли производства. Регионы, опираясь на общественное разделение труда, развивают преимущественно те отрасли производства, для которых в них имеются наиболее благоприятные условия.

Факторы, позволяющие выделить тот или иной регион как самостоятельное образование, имеют экономический и социальный характер, определяют развитие общества в целом. Имеется в виду развитие производительных сил и производственных отношений, образующих в совокупности способ производства. Исходя из этого социально-экономическую сущность региона следует определять прежде всего как систему отношений по обеспечению воспроизводственных процессов в рамках конкретной территории.

В условиях социализма экономические и социальные различия между регионами выражаются в уровне развития производства, социально-бытовой инфраструктуры, т. е. в уровне развития региона в целом. Это предопределяет и наличие различий в условиях жизни и труда.

Анализируя сущность региона как сложную социально-экономическую систему, необходимо рассмотреть его структурно-функциональное содержание и выделить те основные моменты, под влиянием которых образуются экономическая и социальная подсистемы, т. е. производственная и непроизводственная сферы деятельности, их отраслевая и территориальная структура.

Структурное построение модели региона должно основываться на результатах системного исследования различных его функций, рассматриваемых поочередно с последующим синтезом. Важно выявить основные факторы и процессы, определяющие развитие региона, его структурных элементов, закономерности их изменения. Таким образом, в основе анализа сущности региона лежит понимание того, что основными элементами, определяющими характер экономического и социального развития региона, являются производственная и непроизводственная сферы деятельности. Первая есть результат взаимодействия людей как производителей материальных благ и духовных ценностей со всей совокупной структурой производственных ресурсов. Вторая — результат взаимодействия людей как потребителей благ и услуг в воспроизводственном процессе. Структура производственной и непроизводственной