

**Московский областной Совет народных депутатов
Исполнительный комитет**

КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ НА ОСНОВЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ И САМОФИНАНСИРОВАНИЯ

Настоящая концепция разработана в соответствии с Конституциями СССР и РСФСР, Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)», Законом СССР «О кооперации в СССР», а также проектом Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В ней учтены разработки, осуществленные в республиках и регионах.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

1.1. Формирование системы управления регионом

Новая система территориального хозяйствования и управления должна обеспечивать удовлетворение потребностей населения области на основе повышения эффективности общественного производства, наиболее полного использования региональных факторов экономического роста.

Преобразование механизма территориального хозяйствования осуществляется на основании и в соответствии с законами СССР и РСФСР.

Создание нового механизма предполагает:

- самостоятельность и ответственность основного звена территориального управления района, города областного подчинения¹, а также города (районного подчинения), поселка, сельского населенного пункта в выборе целей и приоритетов развития, в организации системы управления территорией, в формировании и использовании финансовых и материальных ресурсов;

- самофинансирование развития территории на основе: собственных финансовых ресурсов, заемных средств, субвенций и субсидий;

- централизованных государственных капитальных вложений;

¹ Далее — район.

- добровольных взносов граждан и общественных организаций;
- долевого участия местных Советов народных депутатов², предприятий и организаций в создании объектов производственной и социальной сферы;
- сочетание централизованного управления и местного самоуправления, разграничение полномочий Советов по управлению подведомственной территории при невмешательстве вышестоящих Советов в решение вопросов, входящих в исключительную компетенцию нижестоящих Советов;
- экономическую самостоятельность предприятий, гарантированную законами СССР и РСФСР;
- обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона на основе эффективной деятельности всех предприятий, расположенных на его территории;
- формирование и укрепление местного хозяйства, объединяющего предприятия социальной и производственной сфер, входящих в собственность региона;
- многообразие форм социалистической собственности и создание равных условий для их развития.

Новый механизм территориального хозяйствования области должен обеспечить экономические основы укрепления самостоятельности и повышение ответственности местных Советов за комплексное социальное и экономическое развитие своих территорий.

Расширение прав Советов создаст условия для социальной переориентации экономики, пропорционального развития социальной и производственной инфраструктур, улучшения снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, рационального природопользования и охраны природы, реализации системы интересов населения области и районов в сочетании с общенародными интересами, интересами республики и ее регионов, а также трудовых коллективов и отдельных граждан.

Важным условием достижения целей является демократизация управления, децентрализация, передача с вышестоящих уровней и закрепление за районами, городами функций по регулированию социально-экономических процессов на основе принципов самофинансирования и самоуправления; разделение функций между территориальными органами управления различных уровней, решающих преимущественно социально-экономические задачи, и основными звеньями — предприятиями, объединениями, организациями.

В новых условиях отношения между органами территориального управления и предприятиями, между регионами, между предприятиями строятся преимущественно на нормативной и договорной основе.

Все это создает предпосылки для перехода от административно-командных методов управления к преимущественно экономическим.

1.2. Отношения собственности в территориальном хозяйстве

Исходной базой перестройки механизма территориального хозяйствования является развитие отношений собственности, в т.ч. территориальных форм реализации общественной социалистической собственности:

² Далее — Совет.

общесоюзной, республиканской, коммунальной (областной, районной, городской, поселковой, сельских населенных пунктов), а также собственности территориальных общественных ассоциаций.

К коммунальной собственности относятся собственные финансовые ресурсы, объекты социальной и производственной сферы, созданные за счет бюджетных и внебюджетных средств Советов, а также объекты союзной и республиканской собственности, переданные на возмездной или безвозмездной основе области, районам, городам и т.д.

Право распоряжения и пользования землей, местными природными ресурсами, лесами и внутренними водами принадлежит областному, районному Советам.

Собственность территориальных общественных ассоциаций создается за счет добровольных взносов населения и трудовых коллективов.

Исполнение местными Советами входящих в их компетенцию функций по отношению к объектам, остающимся союзной и республиканской собственностью, регулируется законами СССР и РСФСР.

Субъектом коммунальной собственности является население территории, делегирующее свои права собственника Совету, как органу государственной власти и местного самоуправления.

Советы имеют право передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное пользование, а также продавать или сдавать в аренду государственным предприятиям и организациям, кооперативам и отдельным гражданам при условии согласия трудовых коллективов.

Передача предприятий союзной и республиканской собственности в коммунальную собственность осуществляется с согласия соответствующего Совета и трудового коллектива в установленном порядке.

Объекты коммунальной собственности не могут быть изъяты либо перепрофилированы без согласия соответствующего Совета.

Советы несут ответственность перед населением и государством за рациональное использование объектов собственности, находящихся под их управлением.

Непосредственно в ведении района находятся совхозы, агрокомбинаты и агропромышленные объединения, предприятия торговли и общественного питания, аптечные учреждения, предприятия по производству продовольственных и промышленных товаров народного потребления районного значения, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, инженерные коммуникации; объекты социально-культурного и бытового обслуживания, предприятия дорожного хозяйства районного значения, местные дороги и автомобильный транспорт общего пользования; учреждения народного образования и подготовки кадров массовых профессий, строительные организации общего профиля, ориентированных преимущественно на удовлетворение потребностей района; предприятия по переработке отходов.

Непосредственно в ведении области находятся специализированные совхозы, межрайонные организации по обслуживанию сельского хозяйства, предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности областного значения; предприятия легкой, местной промышленности, межотраслевые областные производства, предприятия строительных материалов и конструкций, а также социально-культурные объекты област-

ного значения; объекты производственной инфраструктуры областного значения; специализированные и общестроительные объединения и тресты областного значения.

Местные Советы могут участвовать своими средствами в создании и деятельности предприятий и организаций.

1.3. Особенности Московской области как объекта управления

Московская область, как составная часть народно-хозяйственного комплекса страны, занимает особое место в системе всесоюзного разделения и кооперации труда с другими регионами и союзными республиками, городом Москвой.

Московская область обладает мощным научно-производственным потенциалом. По объему валового общественного продукта, составляющего 36 млрд руб., она занимает в СССР 5-е место среди союзных республик и г. Москвы. На ее территории, площадью 46 тыс. кв. км, проживает 6,7 млн человек, находятся 39 административных районов, 71 город областного и районного подчинения, 109 поселков городского типа и свыше 6 тыс. сельских населенных пунктов.

Московская область характеризуется устойчивой тенденцией сокращения естественного прироста населения; усложнением обеспечения народного хозяйства области трудовыми ресурсами; значительными размерами миграции, высоким уровнем урбанизации.

Высокая концентрация производства и плотность населения на территории Московского региона оказывают неблагоприятное воздействие на экологическую обстановку г. Москвы и Подмосковья. Территория Московской области, призванная выполнять функции рекреационной зоны, продолжает в больших масштабах использоваться под полигоны для производственных и бытовых отходов.

В Московской области крайне ограничена возможность использования местных природных ресурсов, расширения пахотных земель, добычи песка, гравия, щебня для производства строительных материалов, забора воды для бытовых и промышленных нужд. Область вынуждена завозить значительное количество первичных сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, что во многом вызвано неоправданно высокой концентрацией на ее территории материало- и энергоемких промышленных производств.

Развитие социальной сферы, насыщение потребительского рынка товарами и услугами в значительной мере сдерживается ограниченностью финансово-хозяйственной базы Советов области. Производя 12,5 млрд руб. национального дохода, аккумулирующего во все виды бюджета почти 7 млрд руб., Московская область получает в свой бюджет всего 1,2 млрд руб. финансовых ресурсов.

Важнейшей особенностью Московской области является то, что она составляет с г. Москвой единую социально-экономическую систему, характеризующуюся общностью интересов, научно-производственных связей, единством социальной, производственной инфраструктур и территории, необходимостью согласованных подходов к решению про-

блем рационального природопользования и охраны природы, к формированию и использованию трудовых ресурсов и других вопросов.

Однако взаимные расчеты по платежам за трудовые ресурсы и компенсации на развитие и содержание социальной и части производственной инфраструктуры между Московской областью и г. Москвой не производятся. Отсутствует также механизм компенсации дополнительных затрат, связанных с длительным пребыванием москвичей на территории Московской области в летний период.

В условиях объективной необходимости тесной кооперации и интеграции управления народно-хозяйственными комплексами Московской области и Москвы осуществляется автономно. Это требует развития координации в области руководства экономикой и социальной сферой между Мособлсоветом и Моссоветом, а также других территориальных органов, разработки и реализации механизма их взаимодействия.

При наличии высоких потенциальных возможностей эффективного развития в Московской области сложились серьезные диспропорции в социальной и экономической сферах, что вызывает необходимость коренного изменения механизма территориального хозяйствования и управления, в значительной степени обуславливает необходимость законодательного закрепления за районами, городами областного подчинения статуса основного звена территориального управления.

2. ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И г. МОСКВЫ

Новый механизм территориального хозяйствования и управления призван способствовать развитию Московского региона как целостной социально-экономической системы. В решении этой задачи Московская область и г. Москва выступают как равноправные партнеры.

С учетом общности интересов и на основе единого Генерального плана развития региона могут разрабатываться и реализовываться совместные программы, создаваться общие и взаимодополняемые объекты социальной и производственной сфер, формироваться общие управленческие структуры, целевые фонды, предусматриваться другие формы взаимодействия.

Пользование территориальными ресурсами как г. Москвы, так и Московской области (землей, природными, трудовыми и другими), и услугами предприятий производственной и социальной инфраструктуры, а также товарообмен (в т.ч. по продовольственным и промышленным товарам народного потребления) осуществляется на эквивалентной и возмездной основе.

Мособлсовет и Моссовет в целях обеспечения максимально демократичного рассмотрения и решения общих вопросов могут проводить совместные сессии и принимать совместные решения, создавать комиссии из депутатов обоих Советов, проводить опросы общественного мнения и референдумы, использовать другие формы представительной и непосредственной демократии.

Разрешение спорных вопросов осуществляется Верховными Советами СССР и РСФСР или соответствующими органами государственного управления.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕХАНИЗМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Организация территориального управления в новых условиях хозяйствования

Переход Московской области на новые условия хозяйствования предполагает децентрализацию функций управления, перераспределение их в пользу основного звена территориального управления — района, города областного подчинения. В переходный период решение о переводе района, города на принципы самоуправления и самофинансирования осуществляется областным Советом самостоятельно по представлению районного Совета по мере их готовности.

Население делегирует функции управления территорией Советам, которые самостоятельно создают необходимые исполнительно-распорядительные и хозяйственные органы. Состав, структура, штатное расписание, порядок создания и функционирования органов управления территориальным хозяйством, а также расходы на их содержание определяются Советом самостоятельно с учетом особенностей конкретного региона.

По важнейшим вопросам развития территории проводятся референдумы, собрания трудовых коллективов и населения по месту жительства.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью исполнительно-распорядительных и хозяйственных органов Советов осуществляется специальными комиссиями (в т.ч. с привлечением независимых экспертов) по решению Совета, принимаемому по инициативе депутатов, трудовых коллективов или органов общественного самоуправления.

В новых условиях экономические методы территориального управления сочетаются с неэкономическими, в т.ч. с методами прямого регулирования на основе установленных союзами, республиканскими органами, местными Советом норм и правил, регламентирующих определенные виды деятельности (в зависимости от объекта управления).

Совокупность этих методов требует соответствующей организационной структуры управления, образуемой местными Советами и включающую следующие основные звенья:

- органы, ответственные за эффективное комплексное и пропорциональное развитие хозяйства региона в целом;
- органы управления социальной сферой;
- органы управления территориальными хозяйственными комплексами: промышленным, агропромышленным, инфраструктурным и другими;
- органы, осуществляющие функции межотраслевой территориальной кооперации;
- временные органы по реализации целевых территориальных программ.

Районные, областные Советы обеспечиваются необходимой информацией для осуществления управления территориальным хозяйством органами статистики, а также используют иные информационные системы.

3.2. Основы механизма взаимодействия Советов с предприятиями и организациями

Размещение, реконструкция и перепрофилирование предприятий и организаций осуществляется только с согласия районного Совета. Все предприятия и организации в обязательном порядке регистрируются Советом народных депутатов.

Взаимоотношения Советов с предприятиями и организациями строятся на договорной основе, через региональный заказ и налогово-финансовые рычаги.

Все предприятия вносят в местные бюджеты платежи в соответствии с установленным порядком.

Совет регулирует деятельность бюджетных и бюджетно-хозрасчетных организаций путем заключения договоров, устанавливающих размер бюджетного финансирования и регионального заказа.

Бюджетно-хозрасчетные организации имеют право на проведение дополнительных работ и оказание платных услуг без согласования с Советом. Полученный при этом хозрасчетный доход изъятию не подлежит и облагается налогом на общих основаниях.

Перечень бюджетных организаций, не имеющих права заниматься коммерческой деятельностью, устанавливается в законодательном порядке.

В условиях переходного периода районные Советы имеют право:

- резервировать определенную, строго фиксированную часть мощностей всех предприятий и организаций, расположенных на их территории, при условии оплаты товаров и услуг по ценам не ниже государственных. При этом сумма обязательных государственного и регионального заказов не может превышать установленного в законодательстве уровня;

- получать у соответствующих предприятий вместо установленных денежных отчислений (по нормативу) в местный бюджет продукцию или услуги по государственным ценам на сумму не более общего объема этих отчислений.

Областной Совет резервирует часть мощностей предприятий только местного хозяйства области.

Если предприятие нарушает законодательство и установленные правила: санитарные и природоохранные нормы, занимается запрещенными видами деятельности, скрывает доходы и т.д., Совет имеет право применять к нему санкции экономического и административного характера, вплоть до его закрытия.

Совет имеет право предоставлять льготы расположенным на его территории предприятиям и организациям, деятельность которых имеет приоритетный характер для территории.

Конфликтные ситуации между предприятиями и Советами решаются арбитражем или судом.

3.3. Основы планирования развития территории

Территориальные планы и программы входят в единую систему Государственного планирования СССР, разрабатываются на многосторонней основе.

Планирование развития территории носит непрерывный характер.

Советы самостоятельно формируют и утверждают планы социально-экономического развития подведомственных территорий.

Вышестоящие органы территориального и отраслевого управления не могут вносить изменения в планы региона без согласия Совета.

Исходные данные территориального планирования, основанные на социально-экономических нормативах, определяются Советами с учетом материальных и финансовых ресурсов, прогнозов развития территории, планов предприятий в части использования местных природных, трудовых ресурсов, землепользования, развития социально-культурной сферы, финансовых показателей развития.

Советы определяют цели и средства их достижения, исходя из предложений населения, трудовых коллективов, органов местного самоуправления с учетом общегосударственных интересов.

Система территориального планирования на уровне области предусматривает разработку и реализацию: Генерального плана комплексного социального и экономического развития области в увязке с г. Москвой на 20 лет; схемы развития и размещения производительных сил на 15 лет; концепции социально-экономического развития на 10–15 лет; комплекса целевых программ по приоритетным направлениям социально-экономического развития пятилетнего плана социально-экономического развития.

На уровне района разрабатываются Схемы районной планировки и Генеральные планы развития города на 10–15 лет; комплекс целевых программ по приоритетным направлениям социально-экономического развития; пятилетние планы социально-экономического развития.

Важнейшей частью комплексного плана развития территории является финансовый план, при разработке которого производится оценка возможных источников формирования бюджетных и внебюджетных средств, определяются направления их использования.

Продукция, получаемая по региональному заказу, распределяется соответствующим Советом в плановом порядке.

Областной Совет по согласованию с Госпланом СССР и Госснабом СССР доводит государственный заказ на производство товаров народного потребления и услуг до всех предприятий, расположенных на территории Московской области, независимо от их ведомственной подчиненности, а также заключает с ними на взаимовыгодной основе договоры на производство товаров народного потребления и услуг для реализации их на территории области, района.

Расходы предприятий по подготовке запрашиваемых Советом плановых показателей, не предусмотренных Советами Министров СССР и РСФСР, оплачиваются Советом.

3.4. Основы финансово-бюджетного механизма

В новых условиях хозяйствования финансово-бюджетный механизм должен обеспечивать:

- повышение эффективности региональной экономики;
- формирование финансовых ресурсов в объеме, необходимом для решения областных и районных задач;

— мобилизацию дополнительных финансовых ресурсов, полученных в результате участия Совета в хозяйственной деятельности предприятий и организаций, заемных средств и добровольных взносов;

— распределение доходов и расходов между районным, областным, республиканским и союзным бюджетами в соответствии с осуществляемыми ими функциями и в размерах, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения не ниже уровня социально гарантируемого минимума;

— зависимость между доходами местных бюджетов и эффективностью развития региональной экономики.

3.4.1. Доходы бюджета

Областной, районный, городской бюджеты формируются за счет:

— отчислений от прибыли (дохода) предприятий и других платежей по стабильным, долгосрочным нормативам;

— части платежей за трудовые и природные ресурсы, вносимых в бюджет по месту нахождения предприятий и их филиалов.

Отчисления от прибыли (доходов) предприятий и организаций в местные бюджеты не могут превышать установленной законодательством общей совокупной суммы их отчислений в государственный бюджет.

Советы имеют право устанавливать льготный режим налогообложения для предприятий и организаций, а также отдельных социальных групп населения.

При недостаточности мобилизуемых в районе доходов для обеспечения социально гарантируемого минимума разница покрывается за счет средств фонда территориального развития, формируемого в областном бюджете, или за счет государственных дотаций.

С целью мобилизации дополнительных доходов бюджетов для реализации региональных программ Советы имеют право на установление, с согласия населения (на основе референдумов), местных налогов и сборов. При этом не допускается рост цен на товары первой необходимости.

Потери доходов местных бюджетов за счет бюджетов Советов вышестоящих уровней не компенсируются, за исключением случаев стихийных бедствий и в случае передачи статей расходов из вышестоящих бюджетов в нижестоящие.

Снижение запланированных доходов местных бюджетов, вызванное решением выше- или нижестоящих Советов или их исполнительных органов, компенсируется за счет бюджетов Советов, принявших соответствующие решения.

Экономия в расходах бюджета, а также дополнительные доходы бюджета изъятию в вышестоящий бюджет не подлежат.

Советы имеют право на формирование резервных фондов.

3.4.2. Модели формирования доходов местных бюджетов

Первая модель. Доходы областного, районных бюджетов формируются на основе стабильных долгосрочных нормативов отчислений от общего государственных доходов и налогов. Нормативы отчислений для каждого бюджета утверждаются соответствующими вышестоящими Советами.

В областной бюджет поступает:

- часть налога с оборота;
- часть подоходного налога с рабочих и служащих;
- часть платежей из прибыли (дохода) предприятий и организаций, расположенных на территории области (за исключением предприятий и организаций местного хозяйства области);
- часть платы за трудовые и природные ресурсы;
- полностью платежи из прибыли предприятий и организаций местного хозяйства области.

В бюджеты районных Советов направляются по нормативу те же платежи, что и в областной бюджет. В бюджеты полностью зачисляются платежи из прибыли предприятий местного хозяйства района, налог на холостяков и малосемейных граждан СССР, подоходный налог с колхозов, кооперативных и общественных организаций, подоходный налог с кооператоров и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, госпошлина, местные налоги и сборы и другие доходы в соответствии с законодательством СССР и РСФСР.

В целях реализации общесоюзных, республиканских, областных, районных и городских программ областному и районным Советам могут выдаваться дотации, субсидии и возвратные ссуды из вышестоящих бюджетов. Дотации и субсидии в течение установленного срока пересмотру не подлежат и выдаются независимо от результатов исполнения бюджета.

Вторая модель (предполагается апробировать в одном из районов).

Доходы районного бюджета формируются как часть аккумулированных на территории района бюджетных средств.

Все доходы, аккумулируемые в госбюджет на территории района, поступают на бюджетный счет, затем по установленным нормативам перечисляются отделением банка в союзный, республиканский, областной, районный бюджеты.

Распределение бюджетных доходов, мобилизованных в регионе, осуществляется по одному из следующих вариантов.

1. Из общей плановой и сверхплановой суммы территориальных бюджетных доходов по установленным в процентах долгосрочным нормативам средства направляются в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть — в местный бюджет района.

2. Для местного бюджета устанавливается долгосрочный норматив отчислений в процентах от общей плановой и сверхплановой суммы территориальных бюджетных доходов. Оставшаяся часть направляется в вышестоящие бюджеты.

3. В каждый из вышестоящих бюджетов направляется твердо фиксированная абсолютная сумма территориальных доходов, оставшаяся часть поступает в местный бюджет.

3.4.3. Внебюджетные средства

Внебюджетные средства области формируются из добровольных взносов районов, городов, сел, поселков, предприятий, организаций и населения; доходов от реализации займов и лотерей; штрафов с предприятий за невыполнение договоров с исполкомом областного Совета;

учредительской прибыли и доходов на акции, приобретаемые за счет внебюджетных средств; части платы за ввозимую рабочую силу.

Внебюджетные средства района, города областного подчинения формируются за счет: части доходов, полученных за счет участия Советов в хозяйственной деятельности предприятий; добровольных взносов предприятий и граждан; штрафов за ущерб, нанесенный окружающей среде; штрафов за нарушение договоров с исполнительными органами Советов; штрафов с населения; платы за ввозимую рабочую силу; учредительской прибыли, доходов на акции и от реализации займов и лотерей.

Советы самостоятельно определяют направления использования внебюджетных средств, образуют за счет этих средств целевые фонды. Внебюджетные средства изъятию не подлежат.

3.5. Кредит и денежное обращение

3.5.1. Основы организации банковской системы

В новых условиях хозяйствования областное управление Госбанка СССР действует на территории области от имени и по поручению Республиканского управления Госбанка СССР. Областное управление Госбанка СССР выполняет в Московской области функции банка банков на основе создания условий для поддержания устойчивого финансового состояния расположенных на территории банков и осуществления контроля за их деятельностью; определения основных требований, обеспечивающих ликвидность областных банков; организации денежного рынка на территории; регламентации функционирования банков в области налично-денежного обращения; определения основных условий осуществления операций с ценными бумагами.

Специализированные банки преобразуются в универсальные хозрасчетные банки (с правом слияния или разделения) с последующей реорганизацией их в коммерческие банки.

Универсальные хозрасчетные банки самостоятельны в организации своей деятельности, функционируют на основе зарегистрированного в МОУ Госбанка устава и действующих нормативных документов. Они могут выполнять кассовые операции на условиях, определяемых областным управлением Госбанка.

Универсальные хозрасчетные банки действуют самостоятельно на основе Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)». Они могут выполнять кассовые операции на условиях, определяемых областным управлением Госбанка.

Кредитная деятельность универсальных хозрасчетных банков осуществляется за счет остатков средств предприятий, объединений, организаций, средств областного и местных бюджетов, денежных сбережений населения, хранящихся в данном банке, а также за счет создаваемых банками фондов. Недостаток кредитных ресурсов возмещается банками путем их приобретения у других банков на территории области и за ее пределами.

Универсальным хозрасчетным банкам не устанавливается лимит кредитования.

Универсальные хозрасчетные банки могут заключать с республиканскими (союзными) банками, Госбанком СССР договоры на кредитно-расчетное обслуживание низкорентабельных хозяйственных организаций, деятельность которых носит приоритетный характер для республики (страны).

50% от суммы вкладов населения, аккумулированных в районах, направляется на формирование кредитных ресурсов на территории.

В распоряжении областного правления Сбербанка СССР остается вся сумма сверхплановых поступлений.

Советы вправе участвовать собственными внебюджетными средствами в создании кредитных учреждений.

Хозрасчетные учреждения банков, входящие в состав областных универсальных хозрасчетных банков, имеют право выходить из структуры областного банка и преобразовываться в коммерческие банки, деятельность универсальных коммерческих банков определяется действующим законодательством и нормативными документами, регулирующими функционирование коммерческих и кооперативных банков.

Универсальные коммерческие банки вносят платежи в бюджет в соответствии с действующим для коммерческих и кооперативных банков порядком.

Универсальные коммерческие банки самостоятельно используют привлеченные ими средства при условии поддержания уровня ликвидности, установленного Госбанком СССР.

Льготно-целевое кредитование государственных программ и мероприятий осуществляется универсальными коммерческими банками по поручению и на условиях, установленных Госбанком СССР, за счет централизованных кредитных ресурсов, предоставляемых универсальным коммерческим банкам для кредитования государственных программ на период их проведения. Условия и порядок льготно-целевого кредитования государственных программ и мероприятий устанавливаются договором, заключаемым между Госбанком и универсальным коммерческим банком.

Контроль за деятельностью универсальных банков осуществляется ревизионными службами Госбанка СССР.

Конфликты между универсальными коммерческими банками и Госбанком СССР разрешаются арбитражем.

3.5.2. Порядок регулирования налично-денежного обращения на территории области

Областной, районные Советы несут ответственность за укрепление денежного обращения подведомственной территории на основе: контроля за выполнением кассового плана; системы приоритетного финансирования; мероприятий, обеспечивающих увеличение розничного товарооборота и расширение платных услуг населению; создания условий для аккумуляции свободных денежных средств.

Советы совместно с учреждениями банков планируют кассовые обороты по приходной и расходной частям кассового плана в пределах утвержденного региону эмиссионного результата.

Местные учреждения банков при выполнении кассового плана и утвержденного эмиссионного результата имеют право выдавать предприятиям, организациям, учреждениям денежные средства на выплату заработной платы и другие платежи наличными деньгами без получения дополнительных разрешений.

3.6. Инвестиционная политика и управление инвестиционным комплексом

Основные направления инвестиционной политики в Московской области:

- создание развитой социальной инфраструктуры (жилищный фонд, коммунальное хозяйство, здравоохранение, народное образование, культура, торговля, бытовое обслуживание населения, местная дорожная сеть), сохранение и реставрация архитектурного наследия Подмоскovie;
- создание и поддержание деятельности объектов охраны природы областного и районного значения;
- рациональное изменение структуры народно-хозяйственного комплекса области;
- развитие мелких и средних предприятий в целях расширения выпуска товаров народного потребления и оказания услуг;
- развитие научного потенциала в области.

Инвестиционная деятельность, затрагивающая интересы населения территории, контролируется областным, районным городским (областного подчинения) Советами. Предприятия осуществляют перепрофилирование, техническое перевооружение, если это не влечет за собой дополнительного отвода земли, нарушения допустимых экологических норм, завоза из-за пределов области рабочей силы.

Московский областной Совет, Советы районов, городов областного подчинения:

- самостоятельно определяют направления использования капитальных вложений, финансируемых за счет своих средств;
- заключают договоры с подрядными строительными организациями на ввод в действие социально-культурных и других объектов;
- утверждают титульные списки проектно-изыскательских работ и вновь начинаемых строек производственного и непроизводственного назначения, осуществляемых за счет своих средств, независимо от их сметной стоимости.

Областной и районный Советы с целью развития инвестиционного комплекса способствуют формированию, в т.ч. за счет собственных средств, территориальных инвестиционных банков, посреднических, проектных, строительных организаций, предприятий по производству строительных материалов и оборудования, торговли строительными материалами, создают фондовые биржи, организуют ярмарки.

3.7. Материально-техническое обеспечение

Материально-техническое обеспечение Московской области осуществляется:

— централизованно через государственные органы снабжения в соответствии с государственными и региональными планами;

— на коммерческой основе через сеть вневедомственных посреднических фирм и розничную торговую сеть на безлимитной и безфондовой основе.

Госплан СССР и Госснаб СССР выделяют лимиты капитальных вложений и материально-технических ресурсов исполкому Мособлсовета одной строкой без распределения по отраслям и направлениям.

Материально-технические ресурсы, полученные Московской областью из централизованных источников, распределяются между районами, предприятиями местного хозяйства с учетом их планов.

3.8. Ценообразование

Областной Совет в области организует работу по изучению динамики цен и контролю за правильностью установления и применения всеми организациями, расположенными на территории области, цен, тарифов, наценок и скидок; утверждает их по перечню, установленному законодательством.

Мособлсовет по представлению предприятий и организаций утверждает:

— оптовые, закупочные, розничные цены и тарифы на продукцию, товары и услуги, потребляемые в пределах области (кроме цен и тарифов, утвержденных в соответствии с действующим законодательством Советами Министров СССР и РСФСР, Государственным комитетом по ценам, министерствами и ведомствами СССР, предприятиями и кооперативами, общественными организациями);

— цены и тарифы на все виды бытовых, коммунальных (включая квартирную плату, плату за пользование общественным транспортом) и других платных услуг, оказываемых населению на территории области.

Районные и областной Советы имеют право компенсировать за счет доходов бюджета определенным социальным группам населения часть затрат на оплату продуктов первой необходимости и услуги. Для лиц с фиксированными доходами за счет средств союзного, республиканского и местного бюджетов компенсируется снижение их жизненного уровня, вызванного ростом цен. Уровень доходов этих категорий населения ставится в зависимость от роста индекса цен.

Районные, областной Советы имеют право компенсировать за счет собственных и привлеченных средств затраты предприятий и организаций на производство товаров и оказание услуг по заказываемым Советом и реализуемым в регионе.

3.9. Управление трудовыми ресурсами

Областной Совет народных депутатов на основе демографических прогнозов, изучения общественного мнения, балансов рабочих мест и трудовых ресурсов принимает совместно с районами решения по вопросу размещения производительных сил на территории области, регулирования миграции, создания межрайонных учреждений профессионально-технического и специального образования, формирования фонда занятости, обеспечения в области развития системы профессиональной ориентации и переподготовки кадров,

установления платы за трудовые ресурсы, за ввоз рабочей силы из других регионов страны.

На территории области, районов действуют хозрасчетные, бюджетно-хозрасчетные и бюджетные органы, выполняющие функции:

- изучения движения трудовых ресурсов, учета вакантных мест и потребности в рабочей силе;
- оказания услуг населению по трудоустройству и предприятиям по подбору специалистов;
- подготовки предложений для областного и районных, городских (областного подчинения) Советов по формированию рабочих мест с учетом необходимости их резервирования для отдельных социальных групп;
- посредника между предприятиями и научными коллективами при внедрении прогрессивных форм организации труда;
- участия совместно с другими органами в предотвращении и разрешении трудовых конфликтов между трудовыми коллективами и администрацией предприятий.

3.10. Внешнеэкономическая деятельность

Областной Совет народных депутатов в пределах компетенции, установленной законодательством СССР:

- самостоятельно решает вопросы внешнеэкономической деятельности;
- способствует кооперации районов и предприятий, занимающихся внешнеэкономической деятельностью;
- образует региональные внешнеэкономические организации и осуществляет контроль за их работой;
- решает вопросы создания за рубежом организаций, представляющих интересы расположенных на территории области предприятий, объединений и организаций, которые осуществляют внешнеэкономическую деятельность, а также открытия на территории области представительств иностранных фирм, банков и организаций;
- решает вопросы создания совместных предприятий, международных объединений и организаций, центров международного туризма с участием советских организаций, фирм, как на территории области, так и за рубежом;
- осуществляет приграничную торговлю;
- способствует развитию технополисов и свободных экономических зон, заключая соглашения с зарубежными фирмами о сотрудничестве в этой области;
- организует на коммерческой основе международные выставки, ярмарки.

Мособлсовет образует валютный фонд за счет отчислений по нормативу средств от всех видов внешнеэкономической деятельности предприятий и организаций, расположенных на территории области.

3.11. Рациональное природопользование и охрана природы

Советы являются полноправными государственными органами, обеспечивающими рациональное использование природных ресурсов и охрану

природы, самостоятельно решают все вопросы в области природоохраны, связанные с регулированием деятельности расположенных на подведомственной территории предприятий.

Областной Совет народных депутатов:

- разрабатывает, контролирует и реализует долгосрочные программы рационализации природопользования, формирует специальные фонды для их реализации, в т.ч. за счет добровольных взносов предприятий и населения;

- разрабатывает экономические нормативы, учитывающие природно-климатическую специфику региона;

- утверждает плату за использование всех видов природных ресурсов и размер штрафов за загрязнение природной среды, по представлению районов;

- осуществляет контроль за ведением охотничьего хозяйства и состоянием заповедников;

- выдает разрешение с согласия районных Советов на захоронение (складирование) промышленных, бытовых, токсичных и иных отходов;

- утверждает расчетную лесосеку и осуществляет контроль за предоставлением в пользование недр, за отводом земель.

Районный, городской Совет народных депутатов:

- несет ответственность перед населением и государством за состояние окружающей среды;

- контролирует и направляет деятельность расположенных на подведомственной территории предприятий и организаций по сооружению природоохранных объектов общего назначения;

- разрабатывает долгосрочные целевые программы, утверждает территориальные комплексные схемы охраны природы, в случае необходимости формирует фонды для их реализации, в т.ч. за счет добровольных взносов предприятий и населения;

- организует проведение экологической экспертизы, проектно-изыскательских работ и составление экологических паспортов предприятий;

- организует контроль за выполнением государственных планов по охране природы;

- принимает окончательное решение по реконструкции и строительству промышленных и социальных объектов с учетом экологической безопасности.

4. ЭТАПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Первый этап (до 1990 г.)

Подготовка концепции. Разработка пакета нормативных документов, определяющих:

- права и ответственность Советов и их исполнительных органов; узловые вопросы построения и функционирования нового хозяйственного механизма;

— принципы, порядок и организационный механизм планирования развития территории, материально-технического обеспечения, финансово-бюджетной системы, ценообразования, банковской системы, внешнеэкономической деятельности.

Организация обсуждения населением и трудовыми коллективами области вопросов, связанных с переходом на работу в условиях самоуправления и самофинансирования области, районов, городов областного подчинения.

Второй этап (1990 г.)

Проведение инвентаризации территориального хозяйства области, районов, городов областного подчинения. Определение социально-экономического уровня развития городов областного подчинения, районов, их возможностей перехода на принципы самоуправления и самофинансирования. Определение социально-экономических потребностей и источников их удовлетворения.

Разработка нормативов и платежей предприятий в местные бюджеты.

Изучение потребностей населения и социальных нормативов на 1991 г., пятилетку и до 2000 г., источников и сроков их достижения.

Расчет дополнительных средств, необходимых для обеспечения сложившегося уровня социально-экономического развития в городах областного подчинения и районах, не имеющих необходимой базы для самофинансирования.

Формирование областного фонда территориального развития и определение направлений его использования.

Проведение социологических обследований среди населения и трудовых коллективов Московского региона.

Разработка целевых программ и комплексного плана социально-экономического развития области, районов, городов областного подчинения на 1991–1995 гг. с учетом перехода на новые условия хозяйствования.

Экспериментальная отработка нормативов. Образование доходов местных бюджетов области, а также районов и городов, перешедших на новые условия хозяйствования с 1990 г.

Разработка бюджета и финансового баланса области, городов областного подчинения и районов.

Разработка структуры местного хозяйства, обеспечивающего решение социально-экономических задач развития территории.

Совершенствование организационной структуры территориального управления экономикой и социальной сферой.

Корректировка нормативных документов, приведение их в соответствие с изменениями в законодательстве.

Третий этап (с 1991 г.)

Внедрение новых принципов организации хозяйственного механизма в районах и городах областного подчинения Московской области.

В разработке концепции участвовали сотрудники Института экономики АН СССР, научного Центра ВЦСПС, Научно-исследовательского

финансового Института Министерства финансов СССР, Научно-исследовательского института проблем экономики, управления и информатики Мособлисполкома, ответственные работники МК КПСС, исполкома Мособлсовета, областной плановой комиссии и других экономических и хозяйственных органов области, руководители трудовых коллективов, работники советских и экономических органов районных и городских Советов народных депутатов.

Концепцию разрабатывали: *Валентей С.Д.* — заведующий лабораторией ИЭ АН СССР, к.э.н.; *Колмогоров В.П.* — 1-й зам. Председателя Мособлисполкома, к.э.н.; *Колядина Н.А.* — научный сотрудник ИЭ АН СССР, к.э.н.; *Крикова С.Б.* — старший экономист отдела Мособлплана; *Крымов В.Б.* — начальник отдела Мособлплана; *Манюшиц А.Ю.* — директор НИИ ЭКИН, к.э.н.; *Новиков В.Ф.* — второй секретарь МК КПСС, к.э.н.; *Поляк Г.Б.* — проректор Всесоюзного заочного финансового института, д.э.н.; *Романов Ю.А.* — старший экономист отдела; *Семенушкин М.И.* — 1-й зам. заведующего отделом МК КПСС, к.э.н.; *Хесин Я.Б.* — начальник главного финансового управления Мособлисполкома, к.э.н.

В разработке концепции принимали участие: *Аксаков А.Б.* — директор Подольской автоколонны №1127; *Андреев В.С.* — начальник подотдела Мособлплана; *Антонов И.В.* — начальник Московского областного управления Жилсоцбанка СССР; *Болонкин В.А.* — начальник отдела Главного управления по труду и социальным вопросам Мособлисполкома; *Брагин М.А.* — главный специалист Мособлплана; *Бухвальд Е.М.* — старший научный сотрудник ИЭ АН СССР, к.э.н.; *Власов О.В.* — заместитель начальника Главного экономического управления Мособлстройкомитета; *Вязовой А.Ф.* — начальник Московского областного управления Сбербанка СССР; *Горюнов Г.И.* — заместитель начальника Главного финансового управления Мособлисполкома; *Ежова О.М.* — старший научный сотрудник ИЭ АН СССР, к.э.н.; *Жукова Ю.Т.* — начальник Мытищинского районного финансового управления; *Зайцев С.Е.* — заместитель начальника Московского областного управления Госбанка СССР; *Иванов Н.Т.* — заместитель генерального директора МПО «Россия»; *Иванин В.К.* — заместитель начальника отдела цен Мособлисполкома; *Капнин А.М.* — заместитель председателя Московского областного комитета по охране природы; *Кикоть В.А.* — ведущий научный сотрудник ИЭ АН СССР, к.ю.н.; *Краснова А.Е.* — начальник отдела Главного финансового управления Мособлисполкома; *Михайлов В.Г.* — начальник отдела Мособлплана; *Морозов А.И.* — заместитель начальника отдела Мособлплана; *Николенко А.Н.* — начальник отдела Мособлплана; *Никитин А.С.* — начальник Балашихинского ГПУ бытового обслуживания населения; *Орлов Д.Л.* — начальник Московского областного управления Агропромбанка СССР; *Пригорин В.П.* — заместитель начальника отдела Мособлплана; *Рысина Т.В.* — ведущий научный сотрудник НП ВЦСПС, к.э.н.; *Семичев А.Ю.* — начальник подотдела Мособлплана; *Стрелков В.М.* — заместитель начальника Главного управления по труду и социальным вопросам Мособлисполкома; *Шалашов А.Н.* — начальник Московского областного управления Промстройбанка СССР; *Юшкайте Л.Ф.* — заместитель начальника отдела Главного финансового управления Мособлисполкома.