



С становление Республики Беларусь как суверенного государства, переход ее экономики к рыночным отношениям требуют проведения целенаправленной региональной политики. В составе бывшего СССР Беларусь являлась одним из регионов огромной страны и не имела столь значительных внутривнутриреспубликанских различий по сравнению с такими крупными бывшими союзными республиками, как Российская Федерация, Украина, Казахстан. Поэтому своей региональной политики фактически не было, а административно-территориальное деление определялось общесоюзными нормативными актами и дублировалось в республике с небольшими особенностями. Территориальное управление социально-экономическим развитием, его планирование были ограниченными и относились главным образом к местному хозяйству. Региональная политика проводилась в рамках парадигмы централизованного планирования, с преобладанием административных методов управления, доминированием отраслевых и ведомственных интересов при размещении государственных предприятий.

Резервы внутривнутриреспубликанского разделения труда были задействованы крайне недостаточно и находились в постоянном противоречии с отраслевой (ведомственной) системой управления, унитаризмом и патерналистской политикой союзного государства, которые подрывали стимулы у местных органов власти в части готовности и способности самостоятельно принимать решения.

Остро стояла проблема комплексного социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц — областей, городов, сельских районов. Для ее решения в годы перестройки разрабатывались планы комплексного экономического развития, однако надежного механизма реализации не было создано. Не дал ожидаемых результатов и так называемый «региональный хозрасчет», так как основное внимание уделялось пропорциям отчислений платежей в государственный и территориальный бюджеты, распределению созданного имущества между субъектами собственности, взаимоотношениям местных органов управления и субъектов хозяйствования. Задачи же повышения эффективности воспроизводственных процессов во внутривнутриреспубликанских регионах практически не решались.

Последовавший после распада СССР глубокий социально-экономический кризис серьезно осложнил решение региональных проблем, так как на его преодоление прежде всего должна была быть направлена общая макроэкономическая, структурно-инвестиционная, денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, внешнеэкономическая и социальная политика. Вместе с тем преодоление кризисного состояния экономики Республики Беларусь требовало единства действий республиканских и местных органов управления по активизации производства, проведению экономических реформ, социальной защите населения, решению экологических проблем. Для этого Программой неотложных мер по выходу экономики из кризиса, разработанной в сентябре 1994 г., предусматривалось целесообразным восстановить вертикальную соподчиненность экономических органов управления (Министерство экономики — комитеты по экономике и рыночных отношений облисполкомов и Минского горисполкома — экономические структуры рай-(гор-) исполкомов). Дальнейшее развитие событий показало правильность этого решения.

5.1 Система регионального управления в Республике Беларусь

Система регионального управления в Республике Беларусь базируется на Конституции Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принятом в 1991 г., и последующих законах о внесении в него изменений и дополнений, Указе Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. № 434 «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр».

В Республике Беларусь, как и в большинстве зарубежных стран, принята 3-уровневая система регионального управления. К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы; к базовому — городские (городов областного подчинения), районные Советы; к областному — областные Советы и Минский городской Совет, который также обладает правами базового уровня. (Рис.5.1). Реализация властных полномочий на местах осуществляется, как и в других странах, органами представительной и исполнительной власти.

К компетенции местных органов власти всех уровней относятся:

- разработка и утверждение программ экономического и социального развития, составле-

ние, утверждение и исполнение бюджетов соответствующих административно-территориальных образований;

- определение правового режима имущества, входящего в коммунальную собственность этого административно-территориального образования;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- регулирование земельных отношений в пределах компетенции, предусмотренной земельным законодательством.

Особенности компетенций местных органов областного уровня заключаются в том, что кроме однотипных для всех уровней, им предоставлены права на установление правил составления и использования местных бюджетов, содействие сбалансированности бюджетов административно-территориальных единиц на территории областей и г. Минска, а также решение вопросов, связанных с образованием, упразднением, изменением границ сельских районов, предоставлением населенным пунктам статуса городов районного (областного) подчинения в соответствии с действующим законодательством.

Местные органы власти базового уровня имеют более широкие полномочия в решении вопросов размещения и развития на подведомственной территории хозяйственных организаций и учреждений. За ними закреплено право давать согласие на размещение таких предприятий. В их компетенцию также входит рассмотрение планов и программ размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений, подготовка по ним заключений, утверждение схем и проектов районной планировки, генеральных планов развития городов и районов, образование и упразднение сельсоветов, принятие или снятие с государственного учета населенных пунктов.

К сфере компетенции и повышенной ответственности органов управления базового и первичного уровней управления относятся вопросы обеспечения коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения.

Основные права и полномочия по экономическому и социальному развитию территориального образования принятым в республике законодательством закрепляются за местным Советом как представительным органом местного управления. Как правило, каждый местный Совет формирует и выбирает из состава своих депутатов несколько постоянных комиссий, которые в основном выполняют контрольные функции.

Исполнительным и распорядительным органом местной власти является исполнительный комитет, который одновременно выступает органом местного управления общей компетенции, исполнительным и распорядительным органом местного Совета.

Реализация властных полномочий на местах осуществляется через создаваемые в регионах отделы и службы, которые в первую очередь призваны обеспечить взаимодействие местных органов власти и хозяйствующих субъектов в решении задач регионального развития.

Из Конституции Республики Беларусь 1994 года

(с изменениями и дополнениями)

Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года

Раздел V

Местное управление и самоуправление

Статья 117. Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Статья 120. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Взаимоотношение местных органов власти с предприятиями, организациями и учреждениями строятся в соответствии с их принадлежностью к той или иной форме собственности. В отношении предприятий коммунальной собственности местным органам власти предоставлено право координировать их деятельность с целью получения местных доходов, удовлетворения социальных и экономических потребностей населения соответствующей территории. С предприятиями других форм собственности отношения местных органов власти строятся на договорной и налоговой основах. Иными словами, если предприятия и службы жилищно-коммунального хозяйства, промышленные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, организации, учреждения народного образования, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, социального обеспечения и другие являются коммунальной собственностью, то местные органы власти осуществляют распоряжение этой собственностью от имени населения административно-территориального образования.

Управляющее воздействие местных органов власти на аналогичные объекты управления, не входящие в состав местного хозяйства, осуществляется путем налогового регулирования и договорных отношений. С этой целью местные органы власти могут:

- привлекать средства предприятий, организаций и учреждений и объединять их с бюджетными ресурсами, направляемыми на социальное развитие соответствующей территории;

Вставка 5.1

Важной проблемой является разграничение функций территориальных органов управления различного уровня

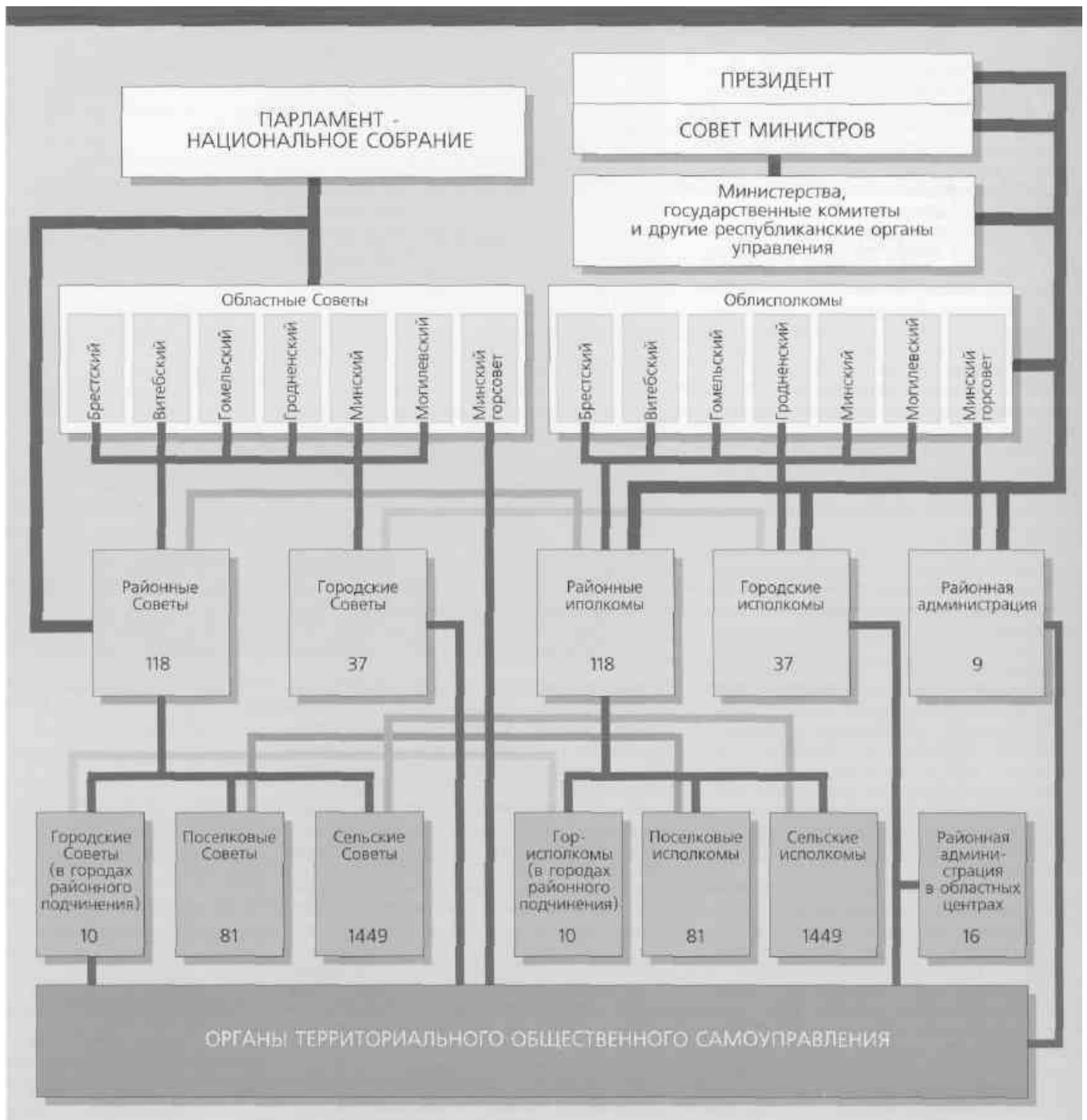


Рисунок 5.1
Схема территориального управления и самоуправления в Республике Беларусь

- устанавливать нормы участия предприятий, организаций и учреждений, других юридических лиц в сооружении природоохранных объектов и привлекать их к совместной работе по сооружению этих объектов.

Кроме того, все организации, независимо от форм собственности, при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности должны согласовывать с соответствующими Советами мероприятия, которые могут вызвать экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения и территории.

Взаимодействие местных органов власти и хозяйствующих субъектов осуществляется соответствующими отделами и службами местных органов управления. Структура органов власти областей и г. Минска включает:

- отделы и управления, подведомственные исполкому;
- отделы и управления двойного подчинения;
- органы хозяйственного управления.

Более половины организационных структур управления на региональном уровне принадлежит органам двойного подчинения. Управление предприятиями, организациями и учреждениями, относящимися к сфере непосредствен-

ной ответственности местных органов власти (социально-культурная сфера, природопользование, жилищно-коммунальное обслуживание и др.), также осуществляется отделами и управлениями двойного подчинения (комитетами по экономике и рыночным отношениям, соответствующими отраслевыми управлениями).

Организационное построение системы территориального управления в Республике Беларусь аналогично организации управления регионами других стран. Различия в основном касаются полномочий, функций и компетенции органов власти на местах. Прежде всего в зарубежных странах более четко определена компетенция и сфера ответственности для каждого уровня управления. В то же время в Республике Беларусь до сих пор не отрегулированы пределы полномочий для каждого уровня управления. Поскольку административно-территориальные образования более низкого уровня входят в состав более высокого территориального уровня (районы, города — в область; сельские советы — в район) и нет четкого разграничения прав и ответственности между ними, сложилось такое положение, когда сферы компетенции вышестоящих органов почти полностью перекрывают поле деятельности нижестоящих.

В зарубежных странах существенно ограничено влияние отраслевых органов центрального правительства на органы местной власти, тогда как в Республике Беларусь на региональном уровне создаются отраслевые управления и службы, которые, являясь органами местного управления, в то же время подчиняются соответствующим министерствам и другим республиканскими органам управления и, как правило, отстаивают и проводят в жизнь их интересы.

Различия между Республикой Беларусь и зарубежными странами также в разном уровне децентрализации власти. В отличие от большинства стран с рыночной экономикой в республике далеко не завершена работа по передаче всех функций, связанных с решением вопросов локального значения, непосредственно на уровень органов управления в соответствующих административно-территориальных образованиях.

Происходящие в сфере компетенции местных органов власти изменения в сторону усиления ответственности за обеспечение социально-культурного обслуживания населения не сопровождаются снижением их ответственности за промышленную отрасль в регионе. В связи с этим основная часть создаваемых организационных структур управления занимается регулированием хозяйственной деятельности предприятий и организаций, находящихся на подведомственной территории. В условиях, когда последние самостоятельно определяют пути своего развития, и местные органы власти не имеют права прямого вмешательства в их деятельность, когда нет законодательно установленных методов воздействия на хозяйствующие субъекты, их роль и возможности в управлении экономикой значительно сужены. Рычаги косвенного экономического управления на региональном уровне также ограничены. Что касается области непосредственной

ответственности местных органов власти (социальная сфера, природоохранная деятельность и др.), то здесь трудности и нерешенные проблемы, главным образом, связаны с недостатками существующего механизма финансового обеспечения регионального развития.

Так, сельские и поселковые Советы на своей территории призваны решать в первую очередь проблемы коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания, благоустройства населенных пунктов и дорог, охраны природы. Вместе с тем они практически не имеют в распоряжении соответствующих средств, вся собственность на их территории принадлежит предприятиям и организациям, и только земли, находящиеся под сельскими населенными пунктами, находятся в их ведении. Отсутствие материально-технической и финансовой базы не позволяет решать стоящие задачи по обслуживанию населения.

Незавершенность процессов децентрализации власти, обязанностей круга различных уровней управления, множественность и неопределенность решаемых ими проблем приводит к такой ситуации, которая характеризуется отсутствием четкой функциональной направленности в деятельности большинства местных органов управления. На практике это порождает несогласованность решений между Советами и исполкомами различных уровней, территориальными и отраслевыми органами власти, подмену одних органов другими. Происходит дублирование одних и тех же функций. Например, в городах областного подчинения наряду с горисполкомами работают, как правило, районные исполкомы. Создаются однотипные службы на одной и той же территории. В этой связи актуальной остается задача объединения органов власти административных образований, имеющих общий административный центр.

Основной проблемой в управлении учреждениями социальной сферы является декларированная, однако организационно и финансово не подтвержденная ответственность местных властей за состояние дел в этой области. На практике функционирование учреждений этой сферы (исключая предприятия коммунальной собственности) лишь косвенно можно отнести к компетенции органов власти на местах, поскольку влияние последних на их работу затруднено.

Действующая в настоящее время система регионального управления в Республике Беларусь не в полной мере отвечает требованиям эффективного развития территориальных образований в условиях перехода к рыночной экономике. Местные органы управления не наделены достаточными полномочиями в решении социальных, экономических и других проблем, не создан механизм рационального сочетания местного и республиканского управления. Это требует существенной, но вместе с тем поэтапной реорганизации системы регионального управления с учетом опыта зарубежных стран.

Реформирование системы регионального управления целесообразно проводить в несколько этапов. На первом этапе предусматривается объединение городов областного подчинения с одноименными районами, имею-

*Действующая
в настоящее время
система
регионального
управления
в Республике
Беларусь
не в полной мере
отвечает
требованиям
эффективного
развития
территориальных
образований
в условиях перехода
к рыночной
экономике*

*Реформирование
системы
регионального
управления
целесообразно
проводить
в несколько этапов*

*Необходимо
введение
новых форм
и усиление
исполнительной
власти
местного управления
и самоуправления*

*Для повышения
эффективности
регионального
управления
целесообразно
формирование
его оптимальных
форм
и методов,
рациональное
разграничение
компетенции
республиканских
и местных органов,
выработка
механизма их
взаимодействия*

щими общий административный центр, с учетом эффективности функционирования данных объединений.

Предусматривается создание единого административного органа управления территориями г. Минска и Минского района. Реализация этих предложений даст возможность сократить количество административно-территориальных единиц управления и создаст предпосылки для оптимального взаимоувязанного функционирования внутривнутриреспубликанских регионов всех уровней. Это позволит решать проблемы городов и других населенных пунктов в части организации новых рабочих мест, занятости населения, развития социальной сферы, перераспределения трудовых ресурсов города и района, значительно снизить потоки трудовой миграции.

Претерпят изменения организационная структура и функции местных органов власти, главным образом, за счет расширения их полномочий и компетенции. Несмотря на то, что в объединенных администрациях количество структурных подразделений может быть увеличено вследствие расширения сферы ответственности властных структур, создаются предпосылки сокращения общей численности управленческого персонала при слиянии однотипных структур города и района.

На следующем этапе (1999 — 2000 гг.) необходимо введение новых форм и усиление исполнительной власти местного управления и самоуправления, расширение полномочий местных органов с учетом положительного опыта экономически высокоразвитых стран, включая систему формирования бюджета, финансовой самостоятельности местных органов самоуправления, законодательства, перераспределения власти между территориальными и центральными органами государства. В перспективе целесообразен переход от трех- к двухзвенной системе территориального управления.

Первичный уровень государственного регионального управления — это города и поселки городского типа с прилегающими к ним территориями, укрупненные сельские Советы. За этими административно-территориальными единицами, общее количество которых согласно проектным проработкам должно составить 400 — 450, необходимо сохранить наименование района. Второй уровень территориального управления — разукрупненные области, центрами которых будут большие и средние города. Таких областей (округов) в Беларуси должно быть 18 — 20.

Для повышения эффективности регионального управления целесообразно формирование его оптимальных форм и методов, рациональное разграничение компетенции республиканских и местных органов, выработка механизма их взаимодействия.

Важную роль в этом призваны играть подразделения двойного подчинения. В настоящее время 18 министерств, 3 государственных комитета и Белорусский республиканский союз предпринимателей бытового обслуживания населения осуществляют координацию экономической, производственной, финансовой и хозяйственной деятельности подведомственных им предприятий, учреждений и организа-

ций через управления и отделы областных и Минского городского исполнительных комитетов, решают широкий круг вопросов с районными и городскими исполнительными и распорядительными органами управления,

Для реализации региональной политики Правительство должно сохранить на переходный период функционирование структур двойного подчинения по линии министерство (госкомитет) — облисполкомы — гор(рай)исполкомы по следующим направлениям: экономика и рыночные отношения; бюджетно-финансовая и денежно-кредитная политика; труд и занятость населения; разгосударствление и приватизация; поддержка предпринимательства; строительство и застройка территории; сельское хозяйство и обеспечение населения продуктами питания; развитие транспорта, строительство дорог и коммуникаций; жилищно-коммунальное хозяйство; торговля, образование, культура, здравоохранение, физкультура, спорт, туризм, сфера услуг; социальная защита населения; молодежная политика; использование природных ресурсов и охрана окружающей среды; защита населения от последствий катастрофы на ЧАЭС; обеспечение общественного порядка; функционирование религиозных организаций. Имеется в виду, что министерства (госкомитеты) по мере становления рыночных отношений все более будут переходить на методы косвенного (рамочного) регулирования.

К важнейшим принципам взаимодействия республиканских и местных органов в условиях президентского правления относятся их вертикальная интеграция и преобразование в единый механизм регионального управления при четком разграничении функций и полномочий между республиканскими и местными органами власти. Реализация этих принципов предполагает установление высокой ответственности местных органов за выполнение общенационального законодательства, осуществление совместных социально-экономических программ, соглашений и договоров, усиление координации экономических связей между различными уровнями управления.

При формировании системы взаимодействия республиканских и местных органов власти в качестве основных подходов выступают:

- построение вертикальной структуры управления региональным развитием, что обеспечивает управляемость социально-экономическими процессами в регионах в соответствии с общегосударственными задачами и интересами конкретных территорий;
- обеспечение жесткого закрепления функций, мер ответственности и административной соподчиненности управленческих структур в осуществлении полномочий по управлению в области региональной политикой;
- создание механизма управления хозяйством регионов на основе экономических методов влияния центра на развитие территорий, который бы одновременно позволял властям на местах иметь достаточную экономическую самостоятельность при осуществлении закрепленных за ними полномочий.

Перестройка системы управления в условиях перехода к рыночным отношениям должна предусматривать изменение содержания и

сферы функционального воздействия республиканских и местных органов управления на хозяйствующие субъекты; образование новых государственных и хозяйственных структур рыночного типа: упразднение изживших структур, тормозящих становление и развитие рыночных отношений; создание структур, способствующих укреплению и развитию суверенитета страны.

Развитие системы управления народным хозяйством предполагает на определенном этапе ликвидацию принципа административно-хозяйственного подчинения предприятий и хозяйственных организаций органам управления, а также ограничение сферы применения принципа двойного подчинения территориальных органов управления (за исключением органов функционального управления). Существенно меняются в новых условиях функции территориального управления. Утрачивают свое значение функции оперативного управления, материально-технического обеспечения, разработки и доведения до предприятий плановых заданий, лимитов и фондов. Изменится и состав хозяйства на различных уровнях управления. Все это позволит оптимизировать организационную структуру территориально-отраслевого управления народным хозяйством, прежде всего за счет резкого сокращения количества органов управления на всех уровнях и ориентации их на решение долгосрочных задач.

Потребуется развитие гибких организационных форм территориального управления — межотраслевых и межхозяйственных объединений, ассоциаций, кооперативных и смешанных организаций в составе местного хозяйства.

Новые подходы и принципы, на основе которых должно происходить формирование рыночной экономики, предполагают законодательное закрепление за органами территориального управления конкретных сфер их деятельности, полномочий и ответственности за осуществление возложенных задач и функций, разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти, преимущественное использование экономических регуляторов воздействия на деятельность хозяйственных субъектов.

Структурная перестройка системы регионального управления в переходный период должна базироваться на основных положениях Конституции Республики Беларусь, законах «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь», «О собственности в Республике Беларусь», других законодательных и нормативных актах, Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь.

5.2 Развитие проблемных регионов

Одним из важнейших направлений региональной политики в условиях перехода к рыночной экономике является государственная поддержка проблемных регионов, объективно оказавшихся в сложной социально-экономиче-

ской ситуации, что отрицательно сказывается на развитии человека. В странах Западной Европы первоначально критерием для выделения проблемных территорий был показатель уровня безработицы, который и сегодня один из основных. Вместе с тем отнесение отдельных регионов к проблемным должно осуществляться по комплексу социально-экономических и экологических показателей. Одни из них характеризуют качество жизни населения, другие — уровень экономического развития. Важнейший показатель — состояние окружающей среды.

В Республике Беларусь объектами особого внимания со стороны государства являются проблемные регионы, которые выделяются специфическими природными, социально-экономическими и экологическими условиями. К их числу отнесены территории, подвергшиеся радионуклидному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: Белорусское Полесье, Белорусское Поозерье, Минский столичный округ, Солигорский промышленный район, Новополоцкий промышленный узел; депрессивные регионы, к которым следует отнести прежде всего районы с низким экономическим потенциалом, а также имеющие градообразующие предприятия, находящиеся на стадии банкротства, и высокий уровень безработицы.

Преодоление последствий Чернобыльской катастрофы — длительный процесс. Он может идти наиболее успешно при целенаправленном государственном регулировании социально-экономического развития пострадавших территорий. Для этого необходимо объединить усилия республиканских и местных органов управления по осуществлению мероприятий, направленных на реабилитацию пострадавших территорий и их дальнейшее развитие. Следует осуществить четкое разделение функций между уровнями управления с делегированием полномочий сверху вниз.

Действующая система государственного управления социально-экономическим развитием пострадавших территорий не отвечает полностью условиям перехода к рыночной экономике, содержит ряд противоречий в структуре целей, функций, полномочий и организационном механизме. Система государственного управления радиоактивно загрязненными территориями включает центральные, отраслевые и региональные органы управления. К центральным органам управления относятся Национальное собрание. Администрация Президента, Министерство по чрезвычайным ситуациям, функциональные министерства и государственные комитеты (Министерство финансов, Министерство экономики, Министерство статистики и анализа, Министерство труда, Министерство социальной защиты, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Государственный комитет по гидрометеорологии и др.).

Отраслевые органы управления представляют Министерство архитектуры и строительства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство культуры, Министерство лесного хозяйства, Министерство промышленности, Министерст-

*Существенно
меняются
в новых условиях
функции
территориального
управления*

*Одним
из важнейших
направлений
региональной
политики
в условиях перехода
к рыночной
экономике
является
государственная
поддержка
проблемных
регионов,
объективно
оказавшихся
в сложной
социально-
экономической
ситуации*

Наблюдается положительная тенденция к усилению роли местных органов управления в решении проблемы реабилитации пострадавших территорий

Для решения проблемы социально-экономического развития пострадавших территорий необходимо усовершенствовать действующую систему управления

во сельского хозяйства и продовольствия. Министерство транспорта и коммуникаций, отдельные комитеты при министерствах, а также концерны и объединения, подчиненные Правительству Республики Беларусь (Белэнерго, Беллепром, Белместпром, Белнефтехим, Бслбтысоюз, Белкоопсоюз и др.).

Территориальная система управления включает исполнительные и распорядительные органы областного, городского, районного и первичного уровней (областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы народных депутатов; областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты). Отдельные структурные подразделения территориальных органов управления имеют двойную подчиненность - вышестоящим территориальным и республиканским органам государственного управления.

Значение различных республиканских органов государственного управления в социально-экономическом развитии пострадавших территорий неоднозначно и определяется преимущественно ущербом, нанесенным последствиями Чернобыльской катастрофы соответствующим субъектам хозяйствования, и ролью отдельных государственных структур в реализации реабилитационной политики в зонах загрязнения.

В существующей системе управления социально-экономическим развитием пострадавших территорий преобладает принцип централизма, т.е. функции и полномочия сосредоточены в основном в верхних эшелонах власти. Однако следует заметить, что наблюдается положительная тенденция к усилению роли местных органов управления в решении проблемы реабилитации пострадавших территорий.

К настоящему времени уже реализованы первоочередные задачи по преодолению радионуклидного загрязнения территорий, в основном завершено отселение жителей из зон последующего отселения и с правом на отселение, в которых на начало 1997 г. оставалось проживать соответственно 24,4 тыс. чел. и 300,3 тыс. чел., главным образом в Гомельской и Могилевской областях. В зоне с периодическим радиационным контролем на 1.01.97 г. проживало 1303,0 тыс. чел. Поэтому в настоящее время актуальным является не только социальная защита населения, но и общее социально-экономическое развитие пострадавших территорий. Это задача должно решаться как в рамках Основных направлений социально-экономического развития страны, отдельных общегосударственных программ, разрабатываемых в целом по республике, так и Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, разработку которой необходимо продолжить и на следующее пятилетие, но по новой структуре с учетом очередного этапа развития пострадавших территорий.

Система управления должна обеспечивать государственное регулирование деятельности всех субъектов хозяйствования на пострадавших территориях с учетом региональных особенностей.

Все шесть областей республики, хотя и в различной степени, пострадали от Чернобыль-

ской катастрофы. Наибольшему воздействию подверглись Гомельская и Могилевская области, где в зоне радиационного загрязнения оказались земли и населенные пункты соответственно 20 и 15 из 21 административного района каждой области. В Минской области радиационное загрязнение зафиксировано в 10 из 22 административных районов, в Брестской области — в 4 из 16, в Гродненской — в 4 из 17 и в Витебской области — в одном районе.

Исходя из масштабов загрязнения территорий во всех исполкомах, кроме Витебского, созданы подразделения по чрезвычайным ситуациям, защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС. В Гомельской области — это управление (в составе 15 человек), в других областях — отделы (от 8 человек в Могилевской области до 4 — в Брестской). Они являются самостоятельными структурными подразделениями облисполкомов и имеют двойное подчинение — облисполкому и Министерству по чрезвычайным ситуациям. В Минской области отдел по чрезвычайным ситуациям, защите населения от последствий на ЧАЭС и экологии (5 человек) входит в состав Управления по чрезвычайным ситуациям, защите населения от последствий на ЧАЭС, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Ранее во всех областях один из заместителей председателей облисполкома занимался только вопросами ликвидации последствий аварии на ЧАЭС. В настоящее время управление и отделы по чрезвычайным ситуациям, защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС курирует заместитель председателя облисполкома, который ведет вопросы капитального строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

В районах, расположенных в зонах радиационного загрязнения, вопросами чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС специально занимается один из работников райисполкома.

Таким образом, в республике сложилась определенная система управления процессами преодоления последствий катастрофы на ЧАЭС. Она направлена главным образом на реализацию Законов Республики Беларусь «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению». Государственной программой Республики Беларусь по минимизации и преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1996 - 2000 гг.

Для решения же проблемы социально-экономического развития пострадавших территорий необходимо усовершенствовать действующую систему управления. Регулирование территориального развития должно основываться на согласованном взаимодействии двух систем: централизованном управлении социально-экономическим развитием пострадавших районов и управленческой деятельностью местных органов власти.

Главной функцией республиканских органов власти является осуществление такого управляющего воздействия на социально-экономическое развитие пострадавших территорий, которое способствовало бы их развитию в ин-

тересах республики в целом. Местные органы власти прежде всего заинтересованы в обеспечении наиболее благоприятных условий жизни для населения своего региона.

При совершенствовании системы регионального управления социально-экономическим развитием пострадавших территорий в Республике Беларусь целесообразно руководствоваться следующими подходами:

- региональное управление является частью целостной системы республиканского управления и реализуется в рамках изменения системы управления в целом;
- процесс реформирования региональной системы управления должен реализовываться в стратегическом и тактическом направлениях;
- реорганизации территориальных органов управления применительно к условиям рыночной экономики должно предшествовать научно обоснованное определение функций указанных органов на всех уровнях — район (город) — область (республика) и их взаимодействие друг с другом в процессе реализации этих функций.

При формировании органов управления социально-экономическим развитием пострадавших территорий на региональном (областном) уровне необходимо учитывать:

- общую площадь загрязнения территорий и ее удельный вес в области;
- количество находящихся на загрязненной территории населенных пунктов, численность их жителей, удельный вес последних в области и республике;
- количество городов, в том числе областного подчинения, районных центров, расположенных в зонах радиационного загрязнения;
- долю загрязненных территорий и численность проживающего на них населения по отдельным административным районам.

Региональные системы управления на пострадавших территориях не могут быть сформированы по типовым образцам. Вместе с тем большинство вопросов социально-экономического развития следует решать в рамках действующих структур управления. Специальные подразделения исполнительных органов по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС должны координировать выполнение мероприятий по преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС, обеспечивать соответствие развития производительных сил интересам пострадавших территорий, их ориентацию на экологические особенности региона. Учитывая многовариантность возможного развития пострадавших территорий в условиях перехода к рыночным отношениям, необходимо создать научно-информационную базу по развитию производительных сил в районах, находящихся в сложной экологической обстановке. Отделы по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС должны обеспечить на местах ведение мониторинга процесса восстановления промышленно-производственного потенциала и социальной инфраструктуры пострадавших территорий.

Для повышения уровня управления социально-экономическим развитием пострадавших территорий отделам по чрезвычайным си-

туациям и защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС совместно с комитетами по экономике и рыночным отношениям целесообразно организовать разработку региональных программ социально-экономического развития данных территорий. Принимая во внимание наличие большого числа малоизвестных фактов, определяющих развитие производительных сил пострадавших территорий, необходимо к разработке региональных программ привлечь как местные, так и республиканские научно-исследовательские организации, отдельных специалистов. В этих программах особое внимание следует уделить:

- специальным мероприятиям по преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС;
- эффективному использованию экономического потенциала и местных природных ресурсов;
- развитию производственной и социальной инфраструктуры пострадавших территорий, обеспечивающей безопасную и полноценную жизнедеятельность населения;
- получению экологически чистой сельскохозяйственной, лесной и другой продукции, обладающей конкурентоспособностью на внутреннем и внешнем рынках;
- созданию условий для более полной занятости населения, систематического оздоровления и полноценного отдыха;
- формированию рыночной инфраструктуры, привлекательной для малого и среднего бизнеса и иностранных инвестиций;
- инвестиционным проектам, необходимым для эффективного и комплексного социально-экономического развития пострадавших территорий.

Для координации действий региональных органов управления по чрезвычайным ситуациям и преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС целесообразно создание ассоциации.

Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь для активизации участия местных органов управления в восстановлении природного и хозяйственного потенциалов необходимо совместно с комиссией по проблемам чернобыльской катастрофы, экологии и природопользования Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, областными и районными исполкомами разработать предложения по расширению функций, полномочий и ответственности территориальных органов управления в соответствующих вопросах. Это позволит привлечь местные финансовые, трудовые и материально-технические ресурсы для ускорения социально-экономического развития пострадавших территорий.

Регулирование развития других проблемных регионов, в первую очередь Белорусского Полесья и Белорусского Поозерья, следует осуществлять путем разработки региональных комплексных программ их социально-экономического развития, в реализации которых должны участвовать как республиканские, так и местные органы государственного управления, самоуправления и общественные организации. Важнейшей целью таких программ должно быть улучшение условий жизнедеятельности людей в указанных регионах.

*Учитывая
многовариантность
возможного
развития
пострадавших
территорий
в условиях перехода
к рыночным
отношениям,
необходимо создать
научно-
информационную
базу по развитию
производительных
сил в районах,
находящихся
в сложной
экологической
обстановке*

Решение проблем социально-экономического развития г. Минска может быть наиболее успешным при объединении его с прилегающей территорией и созданием специального столичного округа

СЭЗ в Беларуси создаются решением Президента Республики Беларусь по инициативе Правительства, областных исполнительных комитетов или Минского горисполкома

Решение проблем социально-экономического развития г. Минска может быть наиболее успешным при объединении его с прилегающей территорией и созданием специального столичного округа. Как показывает зарубежный опыт, во многих странах решение городских проблем осложняется несоответствием административно-территориального деления фактическим границам городов. Для устранения этого препятствия в состав городов включаются слившиеся с ними пригороды. Например, в США по инициативе местных властей создаются наадминистративные единицы - специальные округа, объединяющие соседние графства, муниципалитеты с целью финансирования совместных программ — охраны окружающей среды, развития коммунального хозяйства, строительства дорог.

В Республике Беларусь также имеются все объективные предпосылки для объединения крупных городов и одноименных районов в одну административно-территориальную единицу, как это реализовано для малых городов и поселков городского типа в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. № 434 «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр». Это позволит более эффективно решать проблемы охраны окружающей среды, развития единой производственной и социальной инфраструктуры, рационально использовать городские и пригородные земли для организации жилищного строительства и мест массового отдыха людей и т.д.

Создание Минского столичного округа и формирование системы его управления должно осуществляться с учетом реформирования системы регионального управления, что предусмотрено Концепцией Генеральной схемы управления народным хозяйством Республики Беларусь.

В настоящее время Минский горисполком имеет 40 структурных подразделений, из которых 15 отделов и управлений подведомственны только исполкому, 19 — имеют двойное подчинение (горисполкому, а также министерствам и другим центральным органам управления), 6 — относятся к органам хозяйственного управления. Органами территориального управления горисполкома являются районные администрации, созданные вместо бывших райисполкомов в 9 районах города. Структура администраций несколько различается, однако во всех из них имеются отделы здравоохранения, финансовый, внутренних дел. Другие отделы (по экономике и рыночным отношениям, квартирный и т.д.) выполняют одинаковые функции, но носят разные названия. Исполком Минского сельского района имеет схожую структуру, вместе с тем в нем имеется относительно крупные управления сельского хозяйства и продовольствия, а также капитального строительства. В целом в структуре горисполкома, районных администраций и Минского района преобладают отраслевой подход и подразделения двойного подчинения, что свидетельствует о чрезмерной централизации регионального управления, которая противоречит преобразованию экономики в открытую рыночную систему.

Образование Минского столичного округа нельзя рассматривать как механическое объединение города и сельского района. Одновременно требуется реформирование управления с широким развитием самоуправления и изменения существующего административно-территориального деления города и района. Целесообразно создание Центрального городского района (округа) и 6—7 радиальных районов (округов), границами которых бы служили крупные транспортные магистрали.

Представительным органом управления в городе должен быть Городской Совет (или Городская Дума), которому Парламент республики может делегировать принятие определенных законодательных и нормативно-правовых актов для столичного округа, в том числе по вопросам землеустройства и землепользования. Исполнительным органом в столичном округе может быть правительство Минска, которое призвано решать общегородские проблемы, в том числе разрабатывать долгосрочные, средне- и краткосрочные прогнозы социально-экономического развития, общегородские программы. На общегородском уровне необходимо решать проблемы тепло-, газо- и электроснабжения, телефонизации, системы бесплатного здравоохранения, социальных служб, развития пригородной зоны и т.д.

В Беларуси предстоит также ускорить объединение городов областного подчинения с одноименными районами, что будет способствовать комплексному решению проблем городов и тяготеющих к ним территорий.

5.3 Свободные экономические зоны как одни из эффективных путей развития регионов

Создание свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Республики Беларусь обусловлено несколькими факторами. Во-первых, на переходном этапе, когда еще только формируются механизмы экономического регулирования, законодательная база, СЭЗ можно рассматривать как своего рода испытательный полигон для моделей реформирования народного хозяйства республики, для опробования новой экономической и промышленной политики. Во-вторых, выгодное расположение Беларуси в центре Европы предопределяет интерес зарубежных инвесторов при освоении рынка СНГ. В-третьих, особенности экономики Республики Беларусь, характеризующиеся недостаточной обеспеченностью природными ресурсами с одновременным высоким потенциалом перерабатывающей промышленности и квалификацией трудовых ресурсов, предполагают ориентацию производства на экспорт высокотехнологичной продукции.

Порядок создания СЭЗ в Беларуси определен Указом Президента Республики Беларусь от 20 марта 1996 года № 114 «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь». В соответствии с этим Указом свободной экономической зоной является часть территории республики с точно обозначенными административными границами и специальным правовым режимом, включающим льготные условия хозяйственной и иной деятельности. На этой территории государст-

во обеспечивает инвесторам защиту инвестиций, доходов и гарантирует беспрепятственное осуществление предусмотренных законодательством прав и свобод.

СЭЗ в Беларуси создаются решением Президента Республики Беларусь по инициативе Правительства, областных исполнительных комитетов или Минского горисполкома. Положения об этих зонах утверждаются Советом Министров, а координацию работы по их созданию и развитию осуществляют Министерство внешних экономических связей и Министерство экономики.

СЭЗ на территории Республики Беларусь имеет предусмотренный законодательством статус свободной таможенной зоны. Это значит, что здесь в установленном порядке проводится обязательное таможенное оформление товаров и иного имущества, ввозимых на территорию СЭЗ, а также вывозимых с ее территории. Государством гарантируется приоритетный порядок осуществления разгосударствления и приватизации на территории СЭЗ, а также льготный порядок налогообложения, который устанавливается в зависимости от целей и задач ее создания.

Органом управления СЭЗ является Администрация, образуемая Правительством. На ее территории вводится упрощенный порядок регистрации субъектов хозяйствования. Все виды государственной регистрации белорусских и иностранных субъектов хозяйствования осуществляются Администрацией СЭЗ. Ею же регистрируются субъекты хозяйствования в качестве резидентов СЭЗ и представительства нерезидентов. Регистрация образуемых на территории зоны банков и других финансово-кредитных организаций в качестве резидентов зоны осуществляется после их регистрации в установленном порядке за ее пределами. Не могут быть зарегистрированы в качестве резидентов зоны расположенные на ее территории государственные предприятия, учреждения и организации энергетики, железнодорожного, воздушного, другого магистрального транспорта и связи. Перечень этих предприятий определяется в приложении к положению о СЭЗ.

Установлено, что субъекты хозяйствования на срок функционирования зоны заключают контракты со всеми категориями работников в соответствии с законодательством Республики Беларусь о труде. При этом минимальная заработная плата в СЭЗ устанавливается не ниже 120 процентов от минимальной заработной платы по республике. Выходное пособие в случае ликвидации СЭЗ или субъекта хозяйствования либо сокращения штатов выплачивается в размере шести среднемесячных заработных плат, а пособие по безработице — в размере среднемесячной заработной платы. Иностранцам работникам гарантируется беспрепятственный перевод за границу их доходов, полученных от работы на территории СЭЗ. Здесь также действует упрощенный режим въезда в зону и пребывания в ней иностранных граждан и лиц без гражданства.

Первая СЭЗ на территории Республики Беларусь создана в районе г. Бреста. Положение о свободной экономической зоне «Брест» утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 августа 1996 года № 559. Целями создания СЭЗ «Брест» определены:

Кратко из истории функционирования свободных экономических зон

История функционирования свободных экономических зон (СЭЗ) насчитывает уже более 60 лет. Первые СЭЗ были созданы в США 8 виде зон внешней торговли, в которые были превращены доки, склады, аэропорты. Целью их создания была активизация торговли, в основном автомобилями, за счет сокращения импортных тарифов на детали и комплектующие для их производства. Предприятия, действующие в зонах, выводились из под таможенного контроля США, если импортируемые в зону товары затем направлялись в третью страну.

Развитым вариантом свободной экономической зоны, которая послужила впоследствии образцом для многих развивающихся стран, стало создание в 1957 году в Ирландии зоны благоприятствования с центром в аэропорте «Шеннон».

С тех пор в мире накоплен большой опыт создания и развития СЭЗ. Появилось много различных видов свободных экономических зон. Их образование стало регулироваться международными соглашениями. Согласно документам Киотской конвенции 1973 года под свободной экономической зоной понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории, и, следовательно, не подвергающиеся обычному таможенному контролю и налогообложению. Иначе говоря, СЭЗ представляют собой часть территории государства, на которой действует особый экономико-правовой режим, отличный от существующего на остальной территории страны.

Известно более десятка различных видов специальных экономических зон: зоны свободного предпринимательства, экспортные промышленные зоны, зоны беспошлинной торговли, зоны переработки экспортных товаров, банковские и страховые зоны, свободные таможенные зоны (транзитные зоны и таможенные склады), туристско-рекреационные зоны, оффшорные зоны, зоны научно-технологического развития (технополисы, научно-технологические парки), районы технико-экономического развития городов, зоны предприятий (Enterprise Zones, США) и другие.

На сегодняшний день в мире функционирует более четырех тысяч свободных зон различного типа. По разным оценкам через них к 2000 году будет проходить от 20 до 30 % мирового товарооборота.

- привлечение **зарубежных инвестиций**;
- обеспечение занятости населения;
- развитие экономики региона с использованием новой техники и технологий, передового зарубежного опыта, объединение и комплексное использование государственного, коммерческого и иностранного капиталов;
- отработка новых методов хозяйствования, основанных на сочетании различных форм собственности;
- внедрение и производство отечественных и зарубежных научно-технических разработок;
- расширение производства товаров и услуг;
- увеличение экспорта продукции;
- решение других социально-экономических задач.

Вставка 5.2

Вид налога, сбора	Республика Беларусь	Предприятия с иностранными инвестициями	Резиденты СЭЗ «Брест»
Налог на прибыль	30%	30% и 15% Предприятия с иностранными инвестициями, в которых доля иностранного инвестора составляет более 30%, освобождаются от уплаты налога в течение 3 лет, включая первый прибыльный год, если прибыль получена от реализации продукции и услуг собственного производства. При производстве особо важной продукции ставка налога на прибыль может быть уменьшена на 50% еще на срок до 3 лет	15% Прибыль, полученная от реализации продукции и услуг собственного производства, освобождается в течение первых 5 лет после ее объявления от уплаты налога. Резиденты, поставляющие не менее 70% продукции собственного производства на экспорт, в последующие 5 лет уплачивают налог на прибыль в размере 50% от ставки налога
Налог на доходы	15% по дивидендам	15%	15% В течение 5 лет с момента регистрации дивиденды, принадлежащие резидентам СЭЗ «Брест», не подлежат налогообложению
Налог на добавленную стоимость	20%	20%	10%
Акцизы	По ставкам, установленным на каждый вид продукции или товара	также	также
Экологический налог	По ставкам, установленным в зависимости от количества выбросов	также	также
Подходный налог с граждан	Прогрессивный налог по ставкам от 9 до 50%	также	также
Отчисления в фонд социального страхования	35% фонда заработной платы	также	также
Отчисления в фонд занятости	1% фонда оплаты труда	также	также
Отчисления на содержание ведомственного жилого фонда	0,25% выручки от реализации	также	нет
Отчисления во внебюджетный фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции	1% выручки от реализации	также	нет
Налог на недвижимость	1% остаточной стоимости основных производственных и непроизводственных фондов (годовая ставка)	также	нет
Чрезвычайный налог	8% фонда оплаты труда	также	нет
Отчисления на содержание детских дошкольных учреждений	По ставкам, устанавливаемым по областям и г. Минску, от фонда оплаты труда	также	нет
Земельный налог	По ставкам, в зависимости от качества и местоположения участка	также	нет
Дорожный фонд	1% выручки от реализации (в торговле – 0,3% от товарооборота, для автотранспортных хозяйств – 2%)	также	нет
Арендная плата	В соответствии с законодательством	также	Оговаривается условиями договора между инвестором и Администрацией зоны
Транспортный налог	5%	нет	нет

Таблица 5.1.
Условия
налогообложения в
Республике Беларусь
и в СЭЗ «Брест»

СЭЗ «Брест» создана на срок 50 лет и является комплексной зоной, соединяющей функции экспортной, производственной, свободной таможенной, туристско-рекреационной, страховой и банковской зон. Резиденты СЭЗ «Брест» ограничены по ряду видов деятельности, в том числе, связанных с обеспечением охраны и обороны государст-

ва; работой с радиоактивными, наркотическими и ядовитыми материалами; производством ликроводочных изделий, за исключением вин; производством ценных бумаг, денежных знаков, монет, почтовых марок; организацией лотерей; подготовкой и трансляцией радио- и телепередач; лечением людей и животных с особо опасными заболеваниями

ми; другими видами деятельности, запрещенными законодательством Республики Беларусь.

Активизации инвестиционной активности призвано способствовать недопущение на территории СЭЗ «Брест» таких принудительных мер, как национализация, реквизиция, конфискация. Принудительное изъятие может производиться только по решению суда и только при условии выплаты компенсации. Натовары (работы, услуги), произведенные на территории зоны, не устанавливаются квоты и не вводятся лицензирование при вывозе их за пределы Республики Беларусь, за исключением товаров, по которым Беларусь имеет международные обязательства.

На территории СЭЗ «Брест» установлен льготный порядок налогообложения. В частности, резиденты зоны уплачивают только следующие виды налогов:

- налог на прибыль и доходы по ставке 15 процентов;
- налог на добавленную стоимость по ставке 10 процентов;
- акциз;
- экологический налог;
- подоходный налог с граждан;
- взносы на государственное и социальное страхование;
- государственные пошлины и сборы.

Резиденты СЭЗ «Брест», прибыль которых образуется за счет реализации услуг и продукции собственного производства, освобождаются от уплаты налога на прибыль в течение первых пяти лет с момента ее объявления, а поставляющие не менее 70 процентов своей продукции на экспорт в последующие пять лет уплачивают налог на прибыль в размере 50 процентов от ставки налога. В течение пяти лет с момента регистрации дивиденды резидентов не подлежат налогообложению. В целом в СЭЗ «Брест» задействованы все основные группы льгот: внешнеторговые, налоговые, финансовые, административные. Сравнительные данные налогового режима СЭЗ «Брест» с условиями налогообложения на остальной территории Республики Беларусь приведены в таблице 5.1.

При подготовке основных документов по СЭЗ «Брест» использовался опыт создания и функционирования таких зон в Германии, в частности, предложения Министерства экономики, технологии и транспорта Земли Северный Рейн-Вестфалия. Между Министерством внешних экономических связей Республики Беларусь и Землей Северный Рейн-Вестфалия был подписан соответствующий протокол, который предусматривал привлечение немецких экспертов к работе по созданию СЭЗ «Брест» по следующим направлениям:

- сотрудничество при реализации проектов по созданию свободных экономических зон на территории Республики Беларусь;
- оказание консультативной помощи специалистами по созданию нормативной базы;
- проведение совместных консультаций по функционированию СЭЗ «Брест»;
- подготовка и реализация мероприятий по повышению квалификации белорусских специалистов, занимающихся созданием и организацией функционирования СЭЗ;

Развитие специальных зон в странах Европейского Союза

В промышленно развитых странах свободные экономические зоны создаются сегодня в основном для реализации региональной политики, направленной на оживление мелкого и среднего бизнеса. При этом в последние годы особый упор делается на развитие технологически ориентированного малого и среднего бизнеса, так называемого инновационного предпринимательства. Речь в данном случае идет о создании зон научно-технологического развития: технополисы, научно-технологические парки, инновационные и технологические центры и т.п. Большой опыт в создании и функционировании таких экономических зон накоплен в странах Европейского Союза.

Весьма поучительным в создании зон научно-технологического развития является пример Германии. Несмотря на то, что процесс создания инновационной инфраструктуры в Германии начался сравнительно недавно (первый инновационный центр был образован в ноябре 1983 года в Берлине), инновационные и технологические центры зарекомендовали себя здесь как надежное средство коммерциализации результатов научной деятельности. Прогноз регионального распределения технологических и инновационных центров в 1997 году, по данным Ассоциации технологических и инновационных центров Германии, приведен в таблице 5.2.

- подготовка проектов СЭЗ на территории Республики Беларусь, а также подготовка и переподготовка белорусских специалистов;
- разработка технико-экономического обоснования и архитектурно-планировочного решения размещения производств на территории СЭЗ «Брест»;
- оказание содействия немецкой стороной в установлении контакта с международными организациями в области функционирования свободных экономических зон.

Консультационные услуги при создании СЭЗ «Брест» оказывала немецкая консалтинговая фирма KPMG. Сотрудничество с фирмой проводилось по следующим основным направлениям: концепция инфраструктуры СЭЗ «Брест» и ее развитие, управление СЭЗ «Брест», налоговое и таможенное регулирование, финансовые и банковские вопросы.

На презентации СЭЗ «Брест», которая состоялась 4 декабря 1997 года в Министерстве внешних экономических связей Республики Беларусь, немецкие эксперты отметили ее существенные стратегические преимущества: будущая таможенная граница Европейского Союза, стык двух различных железнодорожных сетей, положение на трассе Берлин - Москва, конкурентоспособная заработная плата, хороший образовательный уровень. Однако, несмотря на отмеченные преимущества, Администрация СЭЗ «Брест» столкнулась с серьезными проблемами уже на самом старте. Установленный постановлением Правительства налоговый режим для резидентов зоны вступил в противоречие с рядом законодательных актов и практически не действует. Естественно, что это не могло не ска-

Вставка 5.3

Таблица 5.2
Прогноз региональ-
ного распределе-
ния технологиче-
ских и инноваци-
онных центров
в Германии
в 1997 году

Федеральная земля	Кол-во центров	Площадь 10 ⁴ км ²		Население, млн. чел.		Число занятых, млн. чел.	
		A	B	A/B	C	A/C	D
Баден-Вюртемберг	22	3.50	6.29	9.8	2.24	4.7	4.68
Бавария	15	7.00	2.14	11.4	1.32	5.7	2.63
Берлин	13	0.09	144.44	3.4	3.82	1.5	8.67
Бранденбург	18	2.90	6.21	2.5	7.2	1.2	15.0
Гамбург	1	0.08	13.25	1.7	0.59	0.8	1.25
Гессен	3	2.10	1.43	5.7	0.53	2.7	1.11
Мекленбург-Передняя Померания	9	2.30	3.91	1.9	4.74	0.9	10.00
Нижняя Саксония и Бремен	19	4.70	4.04	8.0	2.38	3.5	5.43
Северный Рейн-Вестфалия	63	1.70	37.06	17.3	3.64	7.4	8.51
Рейнланд-Пфальц	6	1.90	3.16	3.7	1.62	1.7	3.53
Саар	3	0.25	12.00	1.0	3.0	0.4	7.50
Саксония	24	1.80	13.33	4.7	5.11	2.0	12.00
Саксония-Ангальт	11	2.0	5.50	2.8	3.93	1.2	9.17
Шлезвиг-Гольштейн	9	1.57	5.73	2.6	3.46	1.2	7.50
Тюрингия	8	1.60	5.00	2.6	3.08	1.0	8.00
Старые федеральные земли	147	24.90	5.90	63.7	2.31	29.3	5.02
Новые федеральные земли	77	10.80	7.13	15.9	4.84	7.0	11.00
Всего	224	35.70	6.27	79.7	2.81	36.3	6.17

Для определения единой долгосрочной государственной политики в области организации, развития и обеспечения функционирования свободных (специальных) экономических зон на территории Республики Беларусь постановлением Правительства в октябре 1997 года одобрена Концепция организации свободных (специальных) экономических зон на территории Республики Беларусь

заться на развитии зоны. Опыт СЭЗ «Брест» еще раз продемонстрировал, что без четкой законодательной базы такого рода начинания обречены на провал. Более того, непродуманные решения и слабо проработанные проекты могут дискредитировать саму идею создания свободных экономических зон.

Для определения единой долгосрочной государственной политики в области организации, развития и обеспечения функционирования свободных (специальных) экономических зон на территории Республики Беларусь постановлением Правительства в октябре 1997 года одобрена Концепция организации свободных (специальных) экономических зон на территории Республики Беларусь. Концепция определяет следующие базовые принципы создания СЭЗ:

- стимулирование переработки продукции в пределах географической территории, на которой не применяются меры экономической политики к ввозимому сырью, материалам и оборудованию и осуществляется переработка товаров в целях развития экспорта или импортозамещения;
- либерализация таможенных процедур в отношении товаров, не предназначенных для выпуска в свободное обращение на территории республики, а также банковской, страховой и иной деятельности на территории зоны;
- комплексное развитие регионов с эффективным использованием всех имеющихся ресурсов;

- равная защита и равные условия для развития всех форм собственности;
 - предоставление льготного налогового, валютного, таможенного режимов для резидентов СЭЗ;
 - применение тарифных и нетарифных мер ограничения доступа производимой на территории СЭЗ продукции на внутренний рынок в целях недопущения использования резидентами зон своего льготного статуса в конкурентной борьбе с национальными производителями товаров (работ, услуг);
 - гармоничное сочетание республиканских и местных интересов, а также интересов субъектов хозяйствования на территории зоны.
- В марте 1998 года Президентом Республики Беларусь подписан Указ № 93 о создании еще двух свободных экономических зон — «Минск» и «Гомель - Ратон». Завершается подготовка документов для создания СЭЗ в Гродно. Ведутся работы над проектами по созданию «точечной» свободной экономической зоны туристско-рекреационного типа «Золотое кольцо Беларуси» и зоны новых и высоких технологий на базе Национальной академии наук Беларуси.

СЭЗ «Минск» создается сроком на 30 лет на 8 «точечных» объектах, расположенных в районах Национального аэропорта «Минск», поселка Обчак, а также промышленной зоны «Шабаны». Общая площадь зоны 1390 гектаров. Проектом предусматривается, что из 330 гектаров неосвоенной площади территориальных единиц зоны около 200 гектаров могут быть задействованы под промышленное развитие и около 20 гектаров - для малого и сре-

Свободные экономические зоны в Китае

Первые СЭЗ начали создаваться в Китае в начале 1990 года. Сегодня в Китае насчитывается более 110 свободных экономических зон государственного уровня и большое количество СЭЗ местного значения. Несмотря на казалось бы значительные успехи в функционировании СЭЗ, в Китае продолжается серьезная дискуссия о социально-экономическом статусе зон, о перспективах их существования и дальнейшего развития. В результате этой дискуссии, а также под давлением тех областей Китая, где режим и темпы реформ отстают от темпов и условий реформ в СЭЗ, последние должны лишиться основной части своих финансово-экономических привилегий и социальных льгот, как выполнившие свою функцию.

Это решение связано с рядом проблем, возникших в экономике страны в связи с функционированием СЭЗ. При этом одна из самых серьезных проблем связана с тем, что большинству СЭЗ не удалось привлечь действительно новые и передовые технологии. Не удалось также в полной мере реализовать и рыночные методы управления производством. Реальный поток передовых технологий оказался крайне ограниченным. Осваиваемые в СЭЗ технологии были ориентированы на неэффективное в странах-инвесторах сборочное производство с высокой долей ручного труда. Кроме того, именно через СЭЗ в Китай было перемещено значительное количество экологически вредных производств.

На всекитайском совещании по проблемам СЭЗ в апреле 1997 года было отмечено, что только в 5 китайских СЭЗ наблюдается благоприятная тенденция экономического и социального развития. Как правило, это зоны, где поддерживаются опорные отрасли на основе новых и высоких технологий. В остальных зонах даже значительные инвестиционные вложения и льготы не привели к существенному технологическому преобразованию структуры производства, а величина затрат оказалась неадекватной достигнутому уровню развития.

Как эффективное развитие проблем СЭЗ можно рассматривать ряд постановлений руководства Китая об организации в предстоящие 15 лет из всех существующих сегодня СЭЗ семи крупных региональных экономических зон, а также об организации во всех без исключения СЭЗ государственного значения и в ряде новых регионов специальных зон развития «третьего поколения» — зон новых и высоких технологий (ЗНВТ). Эти зоны не являются свободными экономическими зонами в их первоначальном понимании, но они полностью функционируют по льготному экономическому режиму СЭЗ (15% - подоходный налог, безналоговый импорт материалов и технологий для собственного развития, отсутствие ограничений на рост оплаты труда и т.д.) и имеют существенные привилегии, в том числе в экспорте капитала. Налоговые, финансовые, социальные и другие привилегии распространяются на зону развития только в случае обеспечения в ней среднемировой научно-технологической оснащенности в ключевых направлениях развития страны и высокой скорости оборота фондов.

Главные задачи ЗНВТ — это привлечение международных транснациональных корпораций к участию в развитии ключевых технологий с экспортной ориентацией, создание современной инфраструктуры технологического и научного обеспечения национальной промышленности, подготовка большой по численности и высокопрофессиональной армии управленческих, научных и технических кадров. Глобальной целью ЗНВТ определено обеспечение национальной экономической безопасности на основе национальных научных и технологических достижений.

Международные эксперты расценивают появление широкой сети ЗНВТ в Китае как попытку создания инфраструктуры высоких технологий мирового уровня, адекватную международным научно-технологическим центрам стран Запада. Практика подтверждает эти оценки. Уже сегодня в Китае наметилась устойчивая тенденция к появлению научных достижений общемирового уровня исключительно из ЗНВТ и создание в них новых инвестиционных проектов государственной важности, привлекательных для иностранных инвесторов.

Источник: материалы Посольства Республики Беларусь в Китае

днего бизнеса. Территориальные единицы СЭЗ «Минск» предполагают следующую отраслевую специализацию:

- сборочное производство бытовой техники, технологического оборудования, в том числе для производства новых видов конструктивных и строительных материалов, переработка древесины и т.п. (промышленная зона «Шабаны»);
- производство деталей и узлов для автомобилей марки «Форд» (Обчак);
- производство санитарно-гигиенических бумажных изделий, приборов и систем учета, контроля и регулирования потребления тепловой и электрической энергии, расходомеров

воды и газа, сборка аккумуляторных батарей (территория завода «Радиян»);

- ремонт и техническое обслуживание авиационной техники, производство новых высокопрочных материалов для ремонта взлетных полос аэродромов, производство, хранение и переработка сельскохозяйственной продукции, производство тары и упаковки (земли, прилегающие к аэропорту «Минск-2»);
- сервисное и бытовое обслуживание грузоперевозчиков (территория южнее н.п. Прилесье).

По расчетам разработчиков проекта, инвестиционный потенциал СЭЗ «Минск» составляет 2,2 — 2,4 миллиарда долларов США, что может обеспечить создание 45 тысяч рабочих мест.

Вставка 5.4

Опыт создания свободных экономических зон в России

Процесс создания свободных экономических зон начался в России весьма бурно. Только с июля 1990 по июнь 1991 года было зарегистрировано 11 СЭЗ. Однако из-за непродуманности принимаемых решений, излишней амбициозности проектов от большинства из них остались одни названия. Территории, на которых создавались первые СЭЗ в России, как правило, не отвечали основным критериям, которые делают территорию привлекательной для иностранных инвесторов. Таких критерия как минимум два: выгодное географическое положение (вблизи какого-либо большого города, где есть емкий рынок, значительный научно-технический потенциал, откуда удобно проникать на рынки близлежащих государств) и наличие развитой деловой и производственной инфраструктуры (дорожной, энергетической сети, аэродрома или порта, банков, связи, социальных услуг, которые бы отвечали средним мировым стандартам). Наличие только лишь природных ресурсов (нефть, золото, алмазы), которые во многих случаях только и принимались в расчет при создании первых СЭЗ в России, оказалось недостаточным для привлечения инвесторов. Более того, как отмечают российские специалисты, идея передачи на откуп иностранному капиталу эксплуатации природных ресурсов на условиях льготного налогообложения является ошибочной, поскольку во всем мире с этого вида деятельности взимаются еще и дополнительные налоги. В результате в 1992 году регистрация СЭЗ в России была временно приостановлена. Из-за крайне низкой эффективности их функционирования была даже предпринята попытка инициировать президентский указ, отменяющий решения об их создании.

Вторая волна создания СЭЗ в России началась в 1992 году и характеризуется более совершенной техникой оформления их юридических статусов. Правовые статусы СЭЗ оформляются уже посредством нормативных актов, имеющих более высокую юридическую силу, не постановлениями парламента и распоряжениями его главы, а законами, указами президента, постановлениями правительства.

Источник: статья Ж.И.Овсеяна
«Развитие законодательства о свободных экономических зонах» // США: экономика, политика, идеология. 1997, №4, ар. 101-113.

Вставка 5.5

Весьма перспективным является проект создания зоны технологического развития СЭЗ «Гомель — Ратон». Основа этой зоны — научно-производственное объединение «Ратон» с 4,3 тыс. гектаров прилегающих земель. Зона расположена на окраине г.Гомеля, которую называют Северным промышленным узлом из-за сосредоточения здесь ряда промышленных предприятий. Имеются практически все транспортные коммуникации: 8 километров до аэропорта «Гомель», в 50 метрах — железная дорога, развитая сеть автомобильных магистралей, выход на речной порт. СЭЗ «Гомель — Ратон», в отличие от СЭЗ «Минск», очень компактна и имеет все необходимое для удачного старта. Планируется, что гомельская СЭЗ будет развиваться исключительно как экспортно-промышленный технологический центр наукоемких предприятий. Уже сегодня на территории будущей СЭЗ функционирует несколько предприятий с иностранными инвестициями. Среди них:

- белорусско-германское СП «Ратон — Меркур» (производство и ремонт электронных узлов игровых автоматов);
- белорусско-австрийское СП «Голес» — ремонт и техобслуживание грузовых автомобилей);
- белорусско-российское СП «Селком» - производство средств связи);
- белорусско-американское СП «Траст - Импекс» (производство укупорочных колпачков и уплотняющих материалов для автомобильной и радиоэлектронной промышленности).

Объем инвестиций в эти производства составил порядка 4 миллионов долларов США. Около 80 процентов их продукции экспортируется. В феврале 1998 года на территории будущей СЭЗ «Гомель — Ратон» зарегистрировано еще одно предприятие с иностранными инвестициями — белорусско-чешское СП «Чебел» с уставным фондом 1,5 миллиона долларов США, которое уже в этом году начнет выпускать бытовые швейные машины.

В настоящее время в Национальной академии наук Беларуси разрабатывается проект создания зоны новых и высоких технологий «Академгородок». Территория предполагаемой зоны площадью 160 гектаров имеет достаточно обособленное расположение. Здесь размещаются 11 научных организаций академии, завод «Оptron», предприятие «Агат — Систем», имеется необходимое инженерное обеспечение. Научные организации, среди которых такие крупные научные центры, как Физико-технический институт, специальное конструкторское бюро Института надежности машин. Институт биоорганической химии, хозрасчетное опытное производство Института биоорганической химии, Институт микробиологии, Институт геологических наук и другие, располагают 127,1 тыс. м² площадей. Не завершено строительство еще четырех объектов общей площадью 53,5 тыс. м². Принимая во внимание высокий научный и технологический потенциал находящихся на этой территории предприятий и организаций, данный проект представляется очень перспективным. Создание зоны будет не только способствовать развитию региона, но и возникновению условий для практического использования научно-технического потенциала Национальной академии наук Беларуси, положит начало процессу кардинального реформирования научно-технологического потенциала республики.

Оценивая в целом ситуацию, сложившуюся с созданием СЭЗ в Республике Беларусь, следует отметить несколько негативных моментов, которые могут отрицательно сказаться на эффективности их функционирования.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, это отсутствие четкой нормативно-правовой базы образования и функционирования СЭЗ в республике. Изданный в марте 1996 года Указ Президента Республики Беларусь «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь», как и большинство белорусских законодательных актов, изобилует большим количеством отсылочных норм. В результате подписанные Правительством документы по созданию и функционированию первой в Беларуси СЭЗ фактически не работа-

ют, так как вступили в противоречие с действующим законодательством. В первую очередь это касается налогового регулирования. После выхода Указа о создании СЭЗ «Брест» уже принято по крайней мере пять постановлений Правительства и ряд различного рода нормативных актов министерств и ведомств. Над первой в республике свободной экономической зоной нависла реальная угроза «утонуть» в море бумаготворчества белорусских чиновников. Излишне сложная система правового регулирования деятельности СЭЗ, как, впрочем, и в целом инвестиционной деятельности на территории Республики Беларусь, никоим образом не стимулирует приток иностранных инвестиций.

Вторым серьезным недостатком является отсутствие стратегии развития СЭЗ в республике. Одобренная Правительством в октябре 1997 года Концепция организации свободных (специальных) зон на территории Республики Беларусь, напоминает скорее инструкции по подготовке документов, необходимых для регистрации СЭЗ. Отсутствие выработанной на государственном уровне стратегии обуславливает хаотичный характер создания СЭЗ, ведет к серьезным ошибкам при установлении в них правового режима, в первую очередь это касается налоговых льгот. Установление одинакового режима **налогообложения** во всех типах создаваемых в республике свободных экономических зон может иметь серьезные отрицательные последствия для белорусской экономики. Тому подтверждением является опыт Китая.

Условия хозяйствования в СЭЗ должны, в первую очередь, зависеть от технологического уровня размещаемых на ее территории производств. Этот принцип заложен в Указе Президента Республики Беларусь от 8 июля 1996 г. № 244 «О стимулировании создания и развития в Республике Беларусь производств, основанных на новых и высоких технологиях». К сожалению, устанавливаемые для резидентов СЭЗ налоговые льготы не зависят от уровня применяемых ими технологий. Более того, резидентам СЭЗ и предприятиям с зарубежными инвестициями предоставлены сегодня большие налоговые льготы, чем для предприятий и производств, основанных на новых и высоких технологиях. Вполне естественно, что такое положение вещей не может стимулировать зарубежные компании размещать на территории Республики Беларусь высокотехнологичные производства. Думается, что сложившаяся ситуация не отвечает интересам страны, обладающей достаточно высоким научно-техническим потенциалом.

Полагаем, ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что нынешний научный и технологический уровень белорусской промышленности значительно превосходит тот уровень, которым обладали на момент создания свободных экономических зон и Китай, и нынешние азиатские «тигры». В связи с этим должен быть и иной подход к созданию условий для привлечения зарубежных инвестиций. Максимально благоприятные условия необходимы для инвестиций, вкладываемых в организацию и развитие производств, основанных на новых и высоких технологиях. Исходя

из этого должна строиться политика государства и в отношении свободных экономических зон. Это должны быть зоны новых и высоких технологий. Тем более, что создаваться они будут не на пустом месте, как это было в свое время в Китае или Южной Корее. Центрами таких зон могут стать крупные промышленные предприятия республики, научно-производственные объединения, научные центры. По такому принципу сегодня создается свободная экономическая зона в Гомеле — СЭЗ «Гомель — Ратон», а также в Минске — на базе Национальной академии наук Беларуси — зона новых и высоких технологий «Академгородок». Именно такого рода свободные зоны могут стать источниками новых технологий для белорусской промышленности. Создание же так называемых комплексных свободных экономических зон по типу СЭЗ «Брест» и новой СЭЗ «Минск» — это тупиковый путь. Об этом красноречиво свидетельствует более чем 15-летний опыт Китая и неудавшийся опыт создания СЭЗ в начале 90-х годов в России.

Таким образом, чтобы создаваемые в Республике Беларусь свободные экономические зоны стали действительно эффективным инструментом развития регионов страны, а не превратились в своего рода европейскую свалку экологически небезопасных и низкоэффективных производств, необходимо, во-первых, в кратчайшие сроки разработать государственную стратегию создания и развития СЭЗ на территории Республики Беларусь и, во-вторых, сформировать правовую базу для их создания и функционирования. Не выполнив этих условий вряд ли следует рассчитывать, что СЭЗ смогут оказывать эффективное влияние на развитие регионов.

5.4 Формирование самоуправления

Развитие местного самоуправления в Республике Беларусь становится весьма актуальной проблемой, которой все большее внимание уделяют не только различные общественно-политические движения, но и законодатели, представители исполнительной власти на местах.

В Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями), принятой на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года, предусмотрено, что «местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах» (статья 117).

Общее содержание местного самоуправления, его функции и экономическая основа определены в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принятым Верховным Советом Республики Беларусь 20 февраля 1991 года, в который в последующем неоднократно вносились существенные изменения и дополнения.

Условия хозяйствования в СЭЗ должны, в первую очередь, зависеть от технологического уровня размещаемых на ее территории производств

Из Закона Республики Беларусь

«О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»

Статья 1. Понятие местного самоуправления

Местное (территориальное) самоуправление в Республике Беларусь - это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материальной базы и привлеченных средств.

Статья 2. Система местного самоуправления

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы). Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний (сходов) граждан и через иные формы непосредственной демократии.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц: сельсовета, поселка, района в городе, города, района, области. Любые изменения границ административно-территориальных единиц производятся в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь с учетом мнения местных Советов, интересы которых затрагиваются в результате административно-территориального переустройства.

С согласия местных Советов депутатов одноименные административно-территориальные единицы, которые имеют общий административный центр, могут быть объединены в одну в установленном порядке Президентом Республики Беларусь по представлению Совета Министров Республики Беларусь. При объединении таких местных Советов депутатов вопросы компетенции объединенного Совета определяются в соответствии с настоящим Законом.

Статья 3. Основные принципы местного управления и самоуправления

Местное управление и самоуправление осуществляется на следующих основных принципах:

- народовластия;
- законности, социальной справедливости, гуманизма;
- разделения функций представительной, исполнительной и судебной властей;
- единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- самостоятельности и независимости местных Советов народных депутатов, других органов местного самоуправления, в пределах своих полномочий, в решении вопросов местной жизни;
- выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения;
- сочетания местных и общегосударственных интересов, участие органов местного самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;
- ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Вставка 5.6

Действующее в Беларуси законодательство о местном самоуправлении значительно отличается от законодательств других государств. Конституции соседних стран (Основной Закон ФРГ, ст.7; Конституция Российской Федерации, ст.12; Конституция Литовской Республики, ст.119) в отличие от Конституции Республики Беларусь определяют местное территориальное самоуправление в качестве конституционной основы государственного и общественного строя. При этом подчеркивается негосударственный статус самоуправления как системы власти, параллельной исполнительной («Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти» — Конституция Российской Федерации).

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» отдельный раздел (III) посвящен органам территориального общественного самоуправления и формам непосредственной демократии.

В нем определено, что органы территориального общественного самоуправления строят свою деятельность в соответствии с

законодательством Республики Беларусь и своими уставами (положениями). Органы территориального общественного самоуправления и местные Советы депутатов могут заключать между собой договоры о передаче отдельных полномочий и имущества последних по осуществлению самоуправления на данной территории и о гарантиях их осуществления.

Органы территориального общественного самоуправления создаются на основе добровольного волеизъявления граждан по их инициативе, по инициативе Совета, исполнительного комитета.

Границы территории, на которой действуют органы территориального общественного самоуправления, устанавливаются соответствующим Советом исходя из социальной и экономической целостности территории с учетом предложений населения, общественных организаций и трудовых коллективов.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют свою деятель-

Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в свете положений Европейской Хартии о местном самоуправлении

Европейская Хартия местного самоуправления - это конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы. Европейская Хартия местного самоуправления была принята в форме конвенции Комитетом Министров Совета Европы в июне 1985 г.

Целью Европейской Хартии местного самоуправления является выполнение общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти, которые расположены ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь.

Хартия обязывает своих участников применять основные правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Таким образом, она демонстрирует на европейском уровне политическую волю сделать жизнеспособными на всех уровнях территориального управления принципы, которые Совет Европы защищает с момента своего создания, считая своей задачей поддержание демократического сознания в Европе и защиту прав человека в самом широком объеме. И действительно, краеугольным камнем подлинной демократии можно считать тот уровень самоуправления, которым пользуются местные органы власти.

Потенциально закрепленные в Хартии принципы местного самоуправления распространяются на все уровни или категории местного самоуправления в каждом из государств-членов Совета Европы, а также и, с соответствующими изменениями, на органы управления на региональном уровне. Однако в особых случаях участники вправе исключать определенные категории органов власти из сферы действия Хартии.

Европейская Хартия местного самоуправления — это первый многосторонний юридический акт, который определяет и защищает принципы местной автономии, одной из опор демократии.

На сегодня основным, кроме Конституции, документом, регулирующим функционирование системы местных органов, является Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принятый в 1991 г. За прошедшие годы в него свыше 15 раз вносились изменения и дополнения, которые не только не приблизили его к Европейской Хартии местного самоуправления, а, наоборот, значительно отдалили. Чаще всего эти изменения и дополнения «подгонялись» под ситуацию, были противоречивыми, нередко исключаящими друг друга.

Мирослав Кобаса, председатель правления Белорусского фонда поддержки демократических реформ им. Льва Сапегы.

Источник: из одноименной статьи в сб. «Місцеве самоврядування в сучасній політичній системі! в Україні Т Біларусі» (flopoeidi міжнародної конференції) К., Інститут соціології НАНУ, 1997, стр. 57-58.

ность в тесной связи с Советами, их органами, исполнительными комитетами, депутатами, трудовыми коллективами, общественными организациями.

Координирует деятельность органов территориального общественного самоуправления соответствующий Совет.

Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с законодательством Республики Беларусь могут наделяться правами юридического лица, осуществлять хозяйственную деятельность, создавать в установленном порядке предприятия (объединения) и организации.

Однако в настоящее время органы общественного самоуправления еще не являются полноправными хозяевами на своей территории. В соответствии с указанным Законом они вправе:

- вносить на рассмотрение местных Советов и их органов, исполкомов и местных администраций предложения по всем вопросам местного значения и участвовать в их рассмотрении;
- созывать собрания (сходы) граждан и обсуждать вопросы местной жизни;
- в случаях, определяемых Законом, принимать участие в формировании местных государственных и общественных органов;
- кооперировать заработанные средства, добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений, общественных ор-

ганизаций, других объединений граждан для развития социальной инфраструктуры территорий;

- принимать от Советов, предприятий (объединений), организаций и учреждений на общественную сохранность жилые дома и помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, объекты благоустройства, памятники истории и культуры и другие объекты;
- осуществлять общественный контроль за работой местных социально-культурных учреждений и предприятий сферы обслуживания населения, вносить на рассмотрение Советов предложения по вопросам размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, учреждений здравоохранения, народного образования, культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы и определения режима их работы.

Чрезмерная централизация государственной власти и ограничение компетенции местного самоуправления были объективно оправданными в период выхода экономики Беларуси из кризисного состояния. Создание исполнительной «вертикали» способствовало более успешному преодолению кризисных явлений в экономике страны. Однако в последнее время заметно снизилась ответственность местных органов управления перед населением и общественностью, так как их руководители назна-

Вставка 5.7

чаются вышестоящими органами и прежде всего перед ними несут ответственность. Влияние и значение представительных органов на местах практически сведено к нулю.

Вместе с тем на этапе стабилизации экономики и перехода к устойчивому развитию целесообразно усиливать ответственность за решение все большего круга государственных и местных проблем во всех административно-территориальных единицах местных органов власти и самоуправления. Государство должно быть объективно заинтересовано в развитии местного самоуправления, которое в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами, служит эффективным инструментом региональной политики. Местное самоуправление является механизмом реализации населением гражданских прав, решения широкого круга наиболее близких ему социальных проблем и удовлетворения основных потребностей в социальной сфере, решения государственных задач силами местных органов путем передачи им отдельных полномочий.

Главная задача местного самоуправления — реализация совместных интересов жителей в компактных территориальных образованиях, что способствует устойчивому человеческому развитию. Для этого местное самоуправление должно иметь самостоятельность в решении вопросов, располагать для этого соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Система самоуправления во многом определяет ход экономических и социальных преобразований в стране, так как на этом уровне формируется благоприятная экономическая среда для развития малого и среднего бизнеса, решаются повседневные вопросы жизнеобеспечения с участием местных жителей.

В Республике Беларусь органы местного самоуправления целесообразно создавать в каждом населенном пункте (с численностью населения свыше 50 человек) и в отдельных жилых районах, микрорайонах средних, больших и крупных городов.

Местное самоуправление в Минском столичном округе, как и в других крупных и больших городах, должно быть организовано в жилых районах и микрорайонах, а также в отдельных городских поселках и группах сельских поселений. В Минске оптимальная площадь такой территории (застроенной) — около 4 км². На основании этого определится количество районов самоуправления. Вместе с тем границы районов самоуправления должны формироваться не только исходя из площадей, но и численности проживающих на них людей. Оптимальная численность жителей, позволяющая органам самоуправления работать наиболее результативно, пока научно не определена, но ее можно рассчитать эмпирически, основываясь на том, что в границах района, где осуществляется местное самоуправление, должны быть коммунальная (муниципальная) собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В сельской местности целесообразно введение института старост, что обеспечит связь между жителями населенного пункта и органами исполнительной и представительной вла-

сти. Это должно содействовать развитию гражданской инициативы и широкому привлечению жителей к решению вопросов местного территориального сообщества, координации государственных интересов и интересов самого населения, проживающего на данной территории.

В функциональные обязанности полномочия старост должны входить:

- содействие в реализации на местах законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь, постановлений высших органов государственного управления, решений местных властей, собраний граждан данного территориального сообщества;
- оказание помощи местным органам власти, общественным организациям в проведении массово-политических и хозяйственных мероприятий;
- организация участия населения в работах по благоустройству и улучшению санитарного состояния территорий поселений, содержанию дорог, кладбищ, обелисков;
- ведение работ по предупреждению случаев нарушения общественного порядка, трудовой дисциплины, противопожарной сохранности;
- уделение особого внимания заявлениям граждан, принятие конкретных мер по их выполнению, оказание содействия в организации встреч граждан с представителями местных органов власти, проведении собраний граждан;
- забота об улучшении материальных и бытовых условий жизни инвалидов, престарелых, семей погибших.

В соответствии с возложенными полномочиями староста должен иметь право:

- вносить предложения и выходить с ходатайством в местный исполнительный комитет, Совет депутатов по вопросам, которые относятся к интересам населения соответствующей территории;
- осуществлять в пределах своей компетенции общественный контроль за деятельностью физических и юридических лиц на территории населенного пункта;
- принимать меры общественного воздействия к физическим и юридическим лицам, допустившим нарушения общественного порядка;
- в необходимых случаях информировать исполнительный комитет для принятия соответствующих мер.

Самоуправление предполагает законодательное разграничение функций и полномочий между государством и обществом в целом и его территориальными общностями. Оно значительно отличается от делегирования функций и полномочий, что имеет место при децентрализации и децентрализации государственного управления. Являясь негосударственной формой организации управления, органы самоуправления не должны механически включаться в государственно-властную вертикаль. Но самоуправление должно органично сочетаться с государственной региональной политикой и дополнять ее.

К основным функциям местного самоуправления следует отнести:

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

*Целесообразно
усилить
ответственность
за решение
все большего круга
государственных
и местных проблем
во всех
административно-
территориальных
единицах
местных органов
власти
и самоуправления*

*Главная задача
местного
самоуправления —
реализация
совместных
интересов жителей
в компактных
территориальных
образованиях,
что способствует
устойчивому
человеческому
развитию*

- комплексное социально-экономическое развитие территорий;
- содержание и использование коммунально-жилищного фонда и нежилых помещений;
- содействие занятости населения, организация общественных оплачиваемых работ;
- организация, содержание и развитие дошкольных учреждений и общеобразовательных школ;
- организация, содержание и развитие учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- организация торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- регулирование планировки и застройки территории;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- регулирование использования водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие местных систем энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- владение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью;
- регулирование земельных отношений в соответствии с существующим законодательством.

При реформировании местного самоуправления необходимо осуществить меры по обеспечению местных территориальных образований финансовыми и материальными ресурса-

ми, достаточными в рамках их функций и полномочий. Для этого следует пересмотреть распределение коммунальных предприятий, сформировав в принципиально новой форме коммунальную собственность; обеспечить четкое разграничение доходов и расходов между республиканским и различного уровня местными бюджетами; полнее учитывать права органов самоуправления на самостоятельное распоряжение в пределах их компетенции собственностью в процессе осуществления приватизации. Необходимо определить и реальные возможности местных территориальных образований по распоряжению землей.

Имеет смысл предусмотреть расширение полномочий органов местного самоуправления в использовании финансовых ресурсов. В административно-территориальных единицах, созданных для самоуправления, целесообразно создавать представительные и исполнительные органы. Их права и компетенция должны определяться Законом «Об управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», который необходимо принять в самые кратчайшие сроки.

Развитие местного самоуправления позволит более эффективно осуществлять региональную социальную политику, создавать во всех городских и сельских населенных пунктах благоприятные условия для жизнедеятельности человека, реализации его возможностей, улучшать экологическую ситуацию в регионах.

Реформирование административно-территориальной и организационно-функциональной структуры местных органов управления и самоуправления должно происходить поэтапно во взаимосвязи с изменением общей социально-экономической ситуации в стране.

*Развитие
местного
самоуправления
позволит
более эффективно
осуществлять
региональную
социальную
политику*