

О СОСТАВЕ И НАПРАВЛЕНИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Борисевич В.И., д. э. н., профессор
УО «БГЭУ»

Развитие экономики любого государства независимо от рыночной или другой формы модели, в большой мере зависит от эффективности его административно-территориального деления. Такими единицами являются земли, графства, воеводства, коммуны и другие. Применительно к Республике Беларусь это области, районы, города, поселки городского типа, сельские советы. На каждом из перечисленных уровней осуществляется процедура разработки, принятия и реализации управленческих решений по обеспечению жизнедеятельности населения, производству продукции и услуг, использованию различного рода ресурсов, сохранности окружающей среды и др. Поскольку такие действия должны быть в максимальной мере рациональными и выгодными обществу, то каждая страна разрабатывает свой механизм, определяющий состав, месторасположение, статус и т.д. органов управления. При этом, по мере развития научно-технического прогресса, общественных отношений их характер постоянно меняется, что требует своевременного внесения соответствующих изменений в сложившуюся систему функционирования органов государственного и территориального управления.

Административно-территориальное деление Республики Беларусь на области (регионы) остается неизменным более 43 лет, а районные – более 38. За это время произошли большие изменения в статусе страны (независимое государство), социально-экономическом развитии, инфраструктуре, демографической ситуации. В результате сложившаяся сетка административно-территориального деления не отвечает пространственному ритму организации общества, создает трудности в обеспечении высокоэффективного функционирования органов управления и в целом национальной экономики.

Принятое областное деление весьма неудобное для обслуживания населения отдельных территорий. Например, от Островца (районный центр) до областного (регионального) центра Гродно 250 км, а до Минска – 180 (разница 70 км.). От Ляхович до Бреста областного центра 225 км, а до Минска – 170. Четыре областные центры – Брест, Гродно, Витебск, Гомель находятся на самых окраинах территории. Это вызывает нерациональные пассажиропотоки, так как жители удаленных районов могут решить отдельные проблемы только в областном центре. Многие сельские административные районы очень небольшие по территории. Даже в дореволюционной Беларуси в 19 веке, когда основным видом транспорта был гужевой и отсутствовали современные виды связи, средний уезд включал по площади 2-3 нынешних районов. Сегодня 9 районов имеют площадь менее 1,0 тыс. км², 75 – от 1,0 до 1.9 тыс. км², идет процесс сокращения численности сельского населения.

Сохранение на протяжении последних десятилетий неизменного административно-территориального деления нельзя признать целесообразным, тем более что существующее административное устройство в республике не совпадает с реально складывающимися социально-экономическими общностями, отражающими объективный процесс районообразования. Наличие значительного числа управляющих единиц требует большого управленческого аппарата, ведет к дублированию служб, делает невозможным эффективное решение хозяйственных и социальных задач вследствие огромных различий в экономическом потенциале.

Вместе с тем в Беларуси существует около двадцати относительно самостоятельных социально-экономических образований, формирующихся на базе развитых городов, центров и тяготеющих к нему территорий.

Особенно созрели в социально-экономическом отношении к переходу на самоуправление большие города и их окружение. Непосредственно сами большие города, их хозяйственная деятельность была в прошлом и сохраняет в настоящем роль источника дотаций для большей части сельских районов. Концентрация такого потенциала имела следствием существенное изменение состава населения ближайшего окружения больших городов. Это окружение, как правило, реально находится в иных единицах АТД, обладающих своим бюджетом. В то же время большая часть их населения, проживая в районе, трудится в городе, куда и поступают практически все налоги. На долю района остаются коммунальные и социальные проблемы, которых достаточно, поскольку численность населения в районах, окружающих большие города, больше в три раза, чем в среднем по республике.

Существование в непосредственной близости столь тесно связанных между собой территориальных коллективов со своими органами представительной, исполнительной власти существенно снижает эффективность управления. В последние годы вокруг больших городов инвестиционная активность горожан выросла многократно (строительство жилья, развитие садово-огородных кооперативов), что естественно способствует росту противоречий и конфликтов.

Децентрализация предполагает отказ государства от выполнения ряда функций в пользу территориальных коллективов. Именно в этом заключаются в сфере территориальной организации демократические реформы, влекущие за собой административно-территориальные преобразования.

При распределении компетенции между государством и территориальными коллективами исходят из концепции, согласно которой государство занимается проблемами общенационального значения (юстиция, оборона, внешние сношения, землеустройство и др.), а территориальные коллективы решают вопросы, относящиеся к данной территории и круг их тем шире, чем больше территория и численность населения.

Странами участниками Европейского Совета принята по этому вопросу специальная Европейская Хартия местного самоуправления. Одна из основных частей ее преамбулы утверждает, что защита и укрепление местного самоуправления представляет собой важный вклад в строительство Европы, основу

которой составляют принципы демократии и децентрализации власти.

Действующее АТД в Беларуси следует отнести к одной из главных проблем ее территориальной организации. Мировой опыт свидетельствует, что административные границы, отражая прогрессивные изменения в социальной экономической сфере, в образе жизни людей, являются более подвижными, «пульсирующими» элементами территориальной структуры, по сравнению с более стабильными во времени и пространстве городскими поселениями и сетью коммуникаций, призванной реализовывать народнохозяйственные связи, т.е. административные границы являются «подвижными» элементами территориальной структуры.

Административное деление в республике пришло в серьезное противоречие с требованиями создания территориальных условий для преобразования общественных отношений, не соответствует объективно сложившимся на территории республики социально-экономическим общностям, ареалы которых определяют тесные производственные и социально-культурные связи; сдерживает функционирование реально складывающихся групп поселений, находящихся в разном административном подчинении, но имеющих тенденции к взаимосвязанному развитию; затрудняет формирование эффективных планировочных структур.

В нашей стране имеются все условия для административно-территориального переустройства в соответствии с национальными, историческими, социальными и экономическими принципами.

Реформа административно-территориального деления и управления должна идти в направлении расширения прав территориальных сообществ за счет большей компенсации низовых единиц и сокращения верхних звеньев, дублирующих друг друга.

Можно подчеркнуть, что в настоящее время республика находится на достаточно длительном этапе становления рыночной экономики, рыночных способов хозяйствования и демократических методов государственного управления и самоуправления. Данный вопрос протекает в рамках ранее созданной и доказавшей свою неэффективность системы административно-территориального деления.

В течение последних 40 лет сложилась и продолжает функционировать противосостоятельная система АТД, когда фактически все города образовали со своим окружением социально-экономическое пространство, которое имеет как бы две различные системы государственного управления и самоуправления — городскую и сельскую (районную).

Подобное обстоятельство постоянно воспроизводит конфликт властей и интересов населения города и района, которые не рассматривают эту территорию как свою общую. Такие конфликты особенно обострились в связи с переходом от преимущественно многоэтажного государственного жилищного строительства к строительству жилья, отвечающего индивидуальным потребностям и возможностям конкретной семьи — прежде всего одноквартирных домов высокой комфортности, что потребовало выхода городов на новые территории за

пределы официально учрежденной городской черты.

«Битва за землю» приобретает в этих условиях зачастую криминогенный характер. В свою очередь экономические трудности, поразившие особенно сильно социальную сферу, привели к тому, что свертываются ставшие невыгодными для многих городских предприятий социальные связи с «чужой» сельской территорией.

Указ президента № 444 от 20.10.1995 г. «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр» и последовавшее за этим объединение многих административно-территориальных единиц, открыл путь к поэтапному совершенствованию сложившегося АТД. Однако этот процесс затронул пока только города районного подчинения, а наиболее нуждающиеся в таком объединении большие города остаются вне его.

В тоже время сегодня все без исключения города – районные центры составляют со своим ближайшим окружением единый социально-экономический организм:

- в городах-центрах работают до 20% селян трудоспособного возраста, причем, чем крупнее город, тем выше этот процент;
- в свою очередь 3-5% горожан отправляются на работу в близлежащие сельские поселки;
- в городах сосредоточена большая часть инфраструктуры, ориентированной на обслуживание сельских жителей и хозяйства района: районные больницы, дома быта, агрохимлаборатории, предприятия электросетей и связи, сельхозтехники и т.п.;
- многие объекты инженерной инфраструктуры города территориально размещаются за пределами его городской черты: водозаборы, электроподстанции, складские комплексы, полигоны по утилизации бытовых и промышленных отходов, очистные сооружения, обходные автомагистрали, грузовые и сортировочные станции и т.д.;
- вокруг городов, особенно крупных, формируется пояс вновь построенных горожанами жилых домов.

В случае завершения этого процесса и объединения городов областного подчинения и Минска с одноименными административными районами будет сделан существенный шаг в обеспечении взаимоувязанного согласованного развития больших и крупных городов и их ближайшего окружения.

Реформирование административно-территориального устройства является необходимой предпосылкой активизации усилий местного населения и местных органов власти в подьеме социальной экономики республики решения на этой основе широкого круга задач социального развития. Местные органы власти в качестве полноправных инвесторов только начинают созревать, поскольку ранее выполняли роль, прежде всего проводников для выделенных из центра ассигнований и полностью самостоятельной инвестиционной политики не осуществляли.

Мировая тенденция такова, что именно местные органы являются основным звеном в деле развития территории, создания социальной инфраструктуры. Бе-

ларусь тоже, очевидно, не избежит такого пути. Пользуясь возможностью формировать внебюджетные фонды за счет местных налогов, сборов и других законных способов, местные органы власти смогут выступать все более солидным инвестором.

Стабильная инвестиционная активность местных властей разного уровня наступит, по мере накопления достаточного объема средств. Причем реальной инвестиционной способностью будет обладать тот уровень управления, который аккумулирует на своих счетах налоговые и другие поступления, контролирует внебюджетные фонды, непосредственно регулирует отношения собственности, распоряжается в сфере недвижимости. И в этом отношении сложившееся административно-территориальное устройство требует реформирования.

В республике накоплен большой опыт социально-экономических, в т.ч. планировочно-градостроительных обоснований нового административно-территориального деления, в частности, неоднократное и аргументированное было показано, что сложившиеся ареалы социально-экономического взаимодействия центров экономического роста, их зоны влияния и тяготения по трудовым социально-культурным и социально-бытовым связям, обслуживанию населения и хозяйства прилегающих территорий значительно превосходят юридически оформленные границы территорий, подведомственной органу городского управления.

Сложившийся единый территориальный социально-экономический комплекс городов и их окружения закономерно требует своего юридического закрепления, юридической легализации в форме единого административно-территориального образования. Этот самый необходимый, первоочередной шаг в реформировании застывшей системы АТД республики.

С этой реформой связана и проблема повышения эффективности самоуправления и государственного управления территориальным развитием. Это возможно только на путях децентрализации власти и повышения ответственности администрации и органов местного самоуправления за судьбу подведомственной территории. Возможности местной власти самостоятельно решать проблемы подведомственной территории были и остаются весьма ограниченными. Эти ограничения продиктованы как недостаточным кругом полномочий, делегированных центром, так и слабой финансовой базой самостоятельного развития. И раньше и сейчас фактически отсутствует связь между эффективностью работы промышленности и других отраслей хозяйства, расположенных на территории, и инвестиционными, финансовыми возможностями для развития социальной инфраструктуры и решения социальных проблем, которыми непосредственно и независимо от общего состояния экономики других регионов может располагать местная администрация.

В условиях суверенного небольшого государства сохранение шести областей обозначает в существенной мере ретранслирование координирующих и контрольных функций центральных государственных органов на 1/6 части Республики Беларусь. Размещаясь в крупных городах, облисполкомы в существенной мере вмешиваются в работу горисполкома, дублируют их и в конечном

итоге способствуют развитию, прежде всего столиц своих областей. Однако возможный отказ от областного деления не означает умаления государственной роли. Скорее наоборот эта роль возрастает при дроблении территории областей на реально сложившиеся социально-экономические регионы – территориальные округа. В целом по республике может быть образовано от 17 до 25 округов (уездов).

Вызывает сомнение целесообразность сохранения сельсовета или сельского округа в качестве территориальной единицы государственного управления. На низовом уровне, в сельской местности, по-видимому, должна формироваться и функционировать только система местного самоуправления, а несколько единиц местного (сельского) самоуправления могут входить в одну административно-территориальную единицу – округ (уезд). Т.е. вторым уровнем АДТ будут укрупненные советы с единой администрацией на город-центр и его сельское, по преимуществу, окружение.

ТРАНСФОРМАЦИЯ НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ РЕСПУБЛИКИ

**Лециловский П.В. доктор экономических наук, профессор
УО «БГЭУ»**

Основная цель трансформации сформировать микро-и макроэкономическую систему хозяйствования, обеспечивающую устойчивое развитие и последовательное повышение эффективности агропромышленного производства, гарантию продовольственной безопасности государства посредством увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции.

Для выполнения поставленных целей предусматривается:

- задействовать внутриотраслевые резервы для дальнейшего расширенного воспроизводства сельскохозяйственной продукции;
- на основе интенсивных методов хозяйствования нарастить объемы производства и сбыта сельскохозяйственной продукции, достаточные для стабильного и сбалансированного функционирования внутреннего продовольственного рынка, увеличить поставки сельскохозяйственной продукции на экспорт с целью привлечения в республику иностранной валюты;
- создать условия для устойчивого развития социальной инфраструктуры села.

Достижение намеченных целей планируется обеспечить через:

- совершенствование экономических отношений между юридическими лицами в агропромышленном комплексе;
- технико-технологическое переоснащение сельскохозяйственного производства;
- увеличение объемов жилищного строительства на селе;
- повышение уровня научного обеспечения АПК.