Национальная академия наук Беларуси
Институт экономики

Серия «**ЭКОНОМИКА**»
Приложение к журналу «Право и экономика»

В.С. Фатеев

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕКОЕ РАЗВИТИЕ, МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ

ДОКЛАД
подготовлен к региональному семинару
Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси
"Местное управление, региональное экономическое развитие,
верховенство закона"
29–30 октября 1999 г., Минск, Беларусь

Минск – 2000

ББК 67

Фатеев В.С.
Региональное экономическое развитие, местное управление и самоуправление в Беларуси. Доклад подготовлен к региональному семинару Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси "Местное управление, региональное экономическое развитие, верховенство закона" 29-30 октября 1999 г., Минск, Беларусь. Серия «Экономика», приложение к журналу «Право и экономика». - Мн., 2000. 54 с.

©В.С.Фатеев 1999
© «Право и экономика» 2000

1. Обзор социально-экономического развития регионов Беларуси

1.1. Административно-территориальное деление

Беларусь – унитарное государство, территория которого административно разделена на 6 областей (Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую), которые, в свою очередь, включают 118 районов. Таким образом, в Беларуси существует два уровня промежуточных регионов. В стране также насчитывается 104 города, 108 поселков городского типа, 1456 сельсоветов. Большинство сельсоветов объединяет по 10 и более деревень (всего их 24222). Численность постоянного населения Беларуси на конец 1998 г. составляла около 10,2 млн. человек. Городское население – 70% (см. рис.1 в приложении).

Существующее административное деление Беларуси в основном сложилось в ходе реформ, проведенных в середине 50-х – середине 60-х годов, которые главным образом были обусловлены потребностями совершенствования централизованного управления советской экономикой. При изменении административных единиц в то время учитывались: размер и конфигурация территории; природно-климатические особенности; размеры сельскохозяйственных угодий и доля в них пашни; количество населения по категориям; число колхозов и совхозов и их экономическое состояние; наличие промышленных предприятий и их мощность; количество скота; уровень социально-бытового обслуживания; протяженность железных и автомобильных дорог; количество населенных пунктов; расположение административных центров [1, т. 2, 7].

Несмотря на явно просматривающуюся специфику целей и критериев изменения административного деления в Беларуси, следует отметить, что указанные административные реформы по своим результатам в целом соответствовали общей тенденции, наблюдавшейся по всей послевоенной Европе – сокращению общего количества низовых административных единиц и их укрупнению

[31]. Однако с того времени административное деление на областном и районном уровне существенно не изменялось.

Отсутствие на протяжении нескольких десятилетий принципиальных изменений в административном устройстве Беларуси не является свидетельством его оптимальности. Административное деление критиковалось в прошлом как не обеспечивающее все необходимые условия для функционирования плановой экономики (см., [14, 254]). Еще чаще оно подвергается критике с началом перехода к рыночной экономике. Несмотря на все различия в предлагаемых подходах к проведению новой административной реформы, большинство белорусских специалистов сходится во мнении о том, что необходимо сократить два промежуточных региональных уровня (областной и районный) до одного, состоящего из 18–20 регионов [3, 96; 27, 225].

1.2. Региональная и отраслевая структура экономики

Основной отраслью экономики Беларуси и всех без исключения ее областей является промышленность. Однако промышленное производство размещено по территории страны неравномерно. Пятая часть всего объема промышленной продукции Беларуси выпускается в Минске. Значительная доля республиканского промышленного производства сконцентрирована в трех восточных областях – Гомельской (18,2%), Витебской (17,2%) и Могилевской (12,0%). Аналогичная картина наблюдается в региональном распределении занятых в промышленности. До распада СССР на протяжении нескольких десятилетий осуществлялось опережающее индустриальное развитие западных областей (Гродненской и Брестской). Несмотря на это, их роль в промышленном производстве республики не столь существенна, как отмеченных выше регионов (см. табл. 1 в приложении).

В пространственной организации отдельных отраслей промышленности, также имеются существенные различия. В Минске сосредоточено около половины всего объема машиностроительного и металлообрабатывающего производства Беларуси. Значительный уровень территориальной концентрации

производства характерен также для металлургической, топливной, химической и нефтехимической промышленности. От 53 до 98 % республиканского производства этих отраслей сосредоточено в одной-двух восточных областях Беларуси, точнее в нескольких крупных и средних промышленных центрах этих областей: в Могилеве, Новополоцке, Полоцке, Мозыре, Жлобине. В остальных отраслях промышленности производство размещено по территории страны более равномерно. Так, удельный вес одной области в объеме производства легкой и пищевой промышленности не превышает четверти республиканского объема соответствующего производства.

Характер территориальной организации отдельных отраслей промышленности определяет промышленную специализацию каждой из областей республики. Например, в Минске и в столичной области ярко выраженной отраслью промышленной специализации является машиностроение и металлообработка, в Витебской и Гомельской областях – топливная промышленность, в Брестской и Гродненской областях – пищевая промышленность. Более полные данные об отраслевой структуре промышленного производства областей Беларуси и г. Минска приведены в таблице 2 (см. приложение).

Как уже было отмечено выше, западные области Беларуси (Гродненская и Брестская) имеют относительно небольшую долю в промышленном производстве республики. Однако в них достигнут более высокий уровень развития сельского хозяйства. Сравнения за ряд последних лет свидетельствуют о том, что в Гродненской и Брестской областях более высокие, чем в среднем по Беларуси, темпы роста производительности труда в сельском хозяйстве. По ряду основных продуктов в них выше производство в расчете на душу населения, а также урожайность зерновых и некоторых других культур (см. табл. 3 в приложении).

Особенности в структуре и специализации хозяйства регионов Беларуси в значительной мере определяют региональные различия в развитии кризисных процессов, охвативших белорусскую экономику, впрочем, как и большинство других переходных экономик в первой половине 90-х годов. Наибольший спад

производства был зарегистрирован в двух восточных регионах с относительно более развитым индустриальным сектором экономики – Витебской и Гомельской областях, где к концу 1995 г. объем промышленного производства сократился на 55–56% по сравнению с уровнем, достигнутым в 1990 г. В тот же период сокращение промышленного производства в Могилевской области составило 41%, в Брестской – 40%, в Минской – менее 28%, а в городе Минске – всего 25% [4, 8; 17, 155; 18, 263; 19, 105; 20, 37; 21, 29].

В 1996–1998 гг. в результате предпринятых на государственном уровне мер, связанных, главным образом, с обеспечением исполнительской дисциплины, упорядочением расчетов между экономическими субъектами и совершенствованием организации управления государственными предприятиями, были достигнуты определенные успехи в преодолении спада производства и создания организационно-распорядительных основ для его роста. Однако в оживлении промышленности, наблюдавшемся в эти годы, также проявились значительные региональные различия. Если в Брестской области объем промышленного производства в этот период в среднем ежегодно увеличивался на 16,1%, то в Витебской – всего на 6,0% (см. табл. 4 в приложении).

В настоящее время нет достаточных оснований для того, чтобы сделать однозначный вывод о том, насколько в дальнейшем окажется устойчивой наметившаяся тенденция к оздоровлению экономики Беларуси и отдельных ее регионов. Осторожность, а иногда и скептицизм в оценках перспектив экономического роста, которые отчетливо просматриваются в публикациях многих белорусских и зарубежных экономистов, обусловлены многими причинами. В стране сохраняется множественность обменных курсов национальной денежной единицы, сдерживается процесс разгосударствления и приватизации. В очень ограниченных масштабах используются экономические стимулы для повышения активности субъектов хозяйствования, а резервы обеспечения экономического роста с помощью административных методов (регулирование цен, обязательная продажа валюты,

лицензирование и т.п.), судя по результатам работы белорусской экономики в последние месяцы, почти исчерпаны.

1.3. Занятость населения и безработица

На втором семинаре "Экономика – социальное обеспечение – демократия", который также был организован Консультативно-наблюдательной группой ОБСЕ в Беларуси и состоялся в сентябре прошлого года, автор этого доклада имел возможность подробно проанализировать основные изменения, наблюдавшиеся в течение 90-х годов на региональных рынках труда Беларуси (см: [29]). За прошедший год каких-либо существенных перемен не произошло. Поэтому внимание участников этого семинара имеет смысл обратить лишь на последние статистические данные. Численность экономически активного населения несколько снизилась. Если в среднем за 1998 г. она составляла чуть меньше 4,7 млн. человек, то на конец августа 1999 г. – 4,6 млн. человек или 45,4% от общей численности населения страны. В течение первой половины 1999 г. численность безработных медленно, но стабильно снижалась, достигнув к концу июля 95,4 тыс. человек. В августе она впервые за семь последних месяцев увеличилась и составила 97,2 тыс. человек. Однако уровень безработицы по сравнению с июлем текущего года не изменился – 2,1% от численности экономически активного населения страны (в августе 1998 г. – 2,3%). На конец августа 1999 г. безработица в Брестской области и г. Минске составляла 1,5%, в Витебской – 2,7%, Гомельской и Гродненской областях – 2,5%, Минской области – 1,9%, Могилевской – 2,6% [23, 110–113; 25, 55].

На первый взгляд, приведенные выше данные не дают оснований для серьезного беспокойства. Однако при оценке современной ситуации на республиканском и региональных рынках труда следует учитывать, что в стране существует достаточно высокий уровень скрытой безработицы, о чем косвенно свидетельствуют многие данные официальной статистики. Так, в январе–июле 1999 г. 138,1 тыс. человек (3,5% от общей числен-

ности работников предприятий и организаций, причем, без учета малых предприятий негосударственной формы собственности), работало в режиме неполной рабочей недели (дня). В вынужденных административных отпусках в тех же месяцах находилось 141,8 тыс. человек. Более 59 тыс. человек, или 41,8% работников, находившихся в вынужденных отпусках, не получали за период отпуска никакой денежной компенсации [23, 110–111].

Следует также принять во внимание, что в ряде небольших городских поселений и административных районов в течение нескольких лет безработица продолжает находиться на значительно более высоком уровне, чем в среднем по стране (см. рис.2 в приложении). Так, по предварительным данным областных служб занятости населения по состоянию на 1 октября 1999 г. уровень безработицы в Поставах составлял около 6,8%, Ганцевичах – 5,6%, Сморгони – 5,3%, Зельве – 4,7%, Хотимске – 4,7%, Островце – 4,6%, Щучине – 4,3%, Шумилино – 4,2%, Волковыске – 3,9%, Добруше – 3,8 %, Новолукомле – 3,7%. Еще в 22 городских поселениях и административных районах уровень безработицы колеблется в пределах от 3 до 3,6%.

1.4. Доходы и расходы населения: региональная дифференциация

В 80-х годах различия в величине средних денежных доходов в расчете на душу населения по областям Беларуси были очень незначительные. В отдельные годы этого периода соотношение максимального и минимального значения этого показателя не превышало 1,18 раза (см. табл. 5 в приложении). В начале 90-х годов региональная дифференциация в денежных доходах населения резко возросла.

В 1996 г. денежные доходы на душу населения по Минской области (включая г. Минск) были в полтора раза выше, чем в Могилевской области. Несмотря на то, что в 1998 г. различия между регионами по данному показателю несколько сократились, пока еще нет достаточных оснований для того, чтобы говорить о преодолении негативной тенденции.

Основным источником денежных доходов населения Беларуси продолжает оставаться оплата труда рабочих и служащих, хотя ее удельный вес в общем объеме поступлений (вместе с различными премиями, надбавками и доходами от колхозов) снизился в целом по стране с 73,1% в 1990 г. до 49,9 % в 1998 г. (см. табл.6 в приложении).

Следует также отметить и тот весьма показательный факт, что в течение 90-х годов, согласно данным государственной статистики, все большую долю в структуре денежных доходов граждан постепенно стали занимать поступления от официально неучтенной предпринимательской деятельности, от продажи валюты и т.п. Если в 1990 г. в среднем по стране эта группа доходов составляла лишь 1,7% всех денежных поступлений, то в 1998 г. уже почти 27%, а по Минской области (с учетом данных по городу Минску) – 31,4% [6, 77]. Данные об удельном весе этой категории поступлений в общем объеме доходов населения города Минска, очевидно, были бы еще более впечатляющими. К сожалению, эти данные не приводятся в соответствующих тематических статистических сборниках, опубликованных Минстатом Республики Беларусь в 1997 и 1998 гг. Данные, приведенные в более ранних изданиях, свидетельствуют о том, что в 1994 г. практически половину доходов населения столицы страны составляли поступления от официально неучтенной предпринимательской деятельности и продажи валюты. Несмотря на то, что годом позже удельный вес этого источника сократился до 36,2% от совокупных доходов населения, сам факт существования в столице в таких масштабах какой бы то ни было официально неучтенной деятельности настораживает.

Вполне логично предположить, что население регионов с более высокими доходами имело и больше возможностей приобретать товары и услуги. Результаты выборочного обследования доходов и расходов около 5000 домашних хозяйств, проведенного Министерством статистики и анализа Республики Беларусь в 1998 г., подтверждают этот вывод. В городе Минске средний потребительский расход в расчете на душу населения был в 1,6 раза выше, чем в Витебской области. В сравнении со

средним уровнем по Беларуси значения этого показателя в отдельных регионах составляли: в Брестской области – 89,4%, Витебской – 85,3%, Гомельской – 98,4%, Гродненской – 93,6%, Минской – 89,9%, Могилевской – 94,0% и в городе Минске – 143,1% [24, 23].

Анализ показывает, что региональные различия в структуре денежных расходов и сбережений населения не столь разительны, как по их уровню. В среднем каждый гражданин Беларуси тратил в 1998 г. на покупку товаров 72% всех своих личных доходов, однако, жители Минска на эти цели выделяли в среднем 55,1% своих денежных поступлений. В столице несколько выше была доля расходов на транспорт, однако, ниже удельный вес расходов на выплату налогов и сборов, чем в среднем по стране (см. табл.7 в приложении).

1.5. Противоречия в развитии городских и сельских поселений

Приведенные выше результаты анализа социально-экономического развития в областном разрезе позволяют составить лишь самое общее впечатление о региональных проблемах в Беларуси. Следует отметить, что причины большинства из упомянутых, а также целого ряда иных, не менее серьезных, но "не улавливаемых" на областном уровне проблем, более рельефно просматриваются на низовых административных уровнях – в городах, районах.

В городах с населением свыше 100 тыс. человек сконцентрировано свыше двух третей численности занятых в экономике. В этой группе городов размещены наиболее крупные предприятия как наукоемких, высокотехнологичных, так и традиционных отраслей промышленности. Средний размер промышленных предприятий (по объему производства, а также по численности работающего на них персонала) в городах с населением более 100 тыс. человек превышал аналогичные средние по стране показатели в 1,6 раза.

В течение длительного периода большие города как бы "отсасывали" рабочую силу из близлежащих регионов, причем не только из сельской местности, но и из малых городских поселений. Это привело к социальной и экономической деградации значительной части небольших поселений. Темпы роста населения областных центров и нескольких других городов значительно опережали темпы роста большей части малых и средних городских поселений. В малых поселениях отмечается еще одна тревожная тенденция – сокращение удельного веса в их населении детей и молодежи. Образно говоря, эта группа поселений быстро "стареет". В некоторых из них вообще наблюдается регрессивный тип возрастной структуры: детей меньше, чем пожилых людей [16, 31; 31, 14–18]. Схожие негативные процессы наблюдаются и в большей части сельских поселений.

Следует также отметить, что население, проживающее в малых и больших поселениях Беларуси, имеет совершенно разные возможности для выбора и получения работы. Малые города и поселки в большей степени, чем крупные города подвержены риску резкого углубления кризисных процессов в экономике. В городских поселках с численностью населения до 5 тысяч человек местная экономика главным образом держится на работе одного-двух малых или средних промышленных предприятий (в основном трех традиционных для Беларуси "градообразующих" отраслей – легкой, пищевой и топливной). В городах с людностью 20 – 50 тыс. жителей, в среднем размещается по десять предприятий пяти–шести отраслей промышленности, плюс многие производственные объекты "градообслуживающего значения". В каждом из областных центров экономика представляет собой еще более сложный многоотраслевой комплекс, включающий десятки и даже сотни более крупных промышленных предприятий, многие из которых относятся к высокотехнологичным отраслям.

В небольшом городском поселении с моноотраслевой структурой хозяйства остановка, к примеру, одной небольшой местной швейной фабрики, либо ликвидация размещенного в прошлые годы филиала столичного машиностроительного или обувного объединения может иметь (а на практике так и происходит) очень

значительные негативные последствия для большей части его жителей на многие годы. Работа на таком предприятии часто является основным источником дохода для населения не только данного поселения, но и всего прилегающего района. В то же время в областном центре событие такого масштаба, как ликвидация маленькой фабрики или завода, займет внимание местной прессы всего на несколько дней.

Кроме того, в небольших поселениях ниже образовательный уровень и профессиональная подготовка населения, что существенно осложняет решение задачи реструктуризации и повышения конкурентоспособности местной экономики.

Все эти факторы определяют существование различий в уровне и структуре доходов и расходов населения, проживающего в разных типах поселений. Так, выборочное обследование домашних хозяйств показало, что в 1998 году средний денежный доход семьи в Минске был в 1,3 раза больше, чем в малых городах и в 1,7 раза – чем в сельской местности [24, 47]. Согласно данным, представленным в таблице 8 (см. приложение), существенно различается структура доходов семей, проживающих в различных типах городов и сельской местности, что также обусловлено отмеченными выше демографическими причинами. Чем меньше населенный пункт, тем меньший удельный вес в структуре доходов семей занимает заработная плата. В то же время доля таких источников поступлений в семейные бюджеты, как пенсии и доходы от личного подсобного хозяйства, значительно выше в сельской местности, чем в городах.

Значительные диспропорции сложились в развитии сферы платных услуг, оказываемых городскому и сельскому населению, а также социальной инфраструктуры города и села. Следует отметить, что горожане в среднем имеют более низкую обеспеченность жильем, чем сельское население (по размерам общей площади в расчете на одного человека), однако городское жилье имеет значительно более высокие характеристики по благоустройству. На селе также менее развита сеть детских дошкольных учреждений, общественного транспорта, телефонной связи и других элементов инфраструктуры.

1.6. Последствия аварии на Чернобыльской АЭС

В 1986 г. произошла авария на Чернобыльской АЭС, признанная мировым сообществом катастрофой, имеющей серьезные национальные и международные последствия беспрецедентного масштаба. Прежде всего, необходимо отметить, что сама авария была настолько уникальна, а ее последствия столь обширны и трудно предсказуемы на перспективу, что на первом этапе количественные оценки многих из них были очень приблизительны либо просто невозможны. Даже в настоящее время, через одиннадцать лет после катастрофы, ряд данных уточняется.

На Беларусь осело примерно 70% всех радионуклидов, выброшенных в результате аварии на ЧАЭС (см. рис. 3). Это потребовало в первые же месяцы после катастрофы эвакуировать 24,7 тыс. человек из 108 деревень, расположенных в трех наиболее пострадавших районах (Брагинского, Наровлянского и Хойникского). Всего же за прошедшие после аварии годы отселено 415 населенных пунктов и переселено более 130 тыс. человек. По уточненным данным понесенный и прогнозируемый до 2015 г. экономический ущерб составляет 235 млрд. долларов США (5871,8 млрд. белорусских рублей в ценах на 1 июня 1992 г.). Его сумма равна примерно 32 государственным бюджетам Республики Беларусь доаварийного 1985 года [15, 65].

Данные о распределении территорий радиоактивного загрязнения цезием–137 между странами и регионами показывают, что Беларусь больше других стран пострадала от аварии. Площадь загрязненных территорий в Беларуси в 1,6 раза выше, чем в Украине и в 1,3 раза выше, чем в России. В совокупности все виды зон загрязнения покрывают 22,4% национальной территории Беларуси, в то время как в Украине – 4,7%, а в России – всего 0,2%. Также значительно выше в Беларуси доля зон с наибольшей плотностью загрязнения, требующих обязательного отселения людей (см. табл. 9 в приложении). Анализ данных о распределении загрязненных территорий между регионами внутри Республики Беларусь показывает, что основная тяжесть радиоактивных осадков,

в частности цезия–137, легла на Гомельскую и Могилевскую области.

По уточненным данным на начало 1998 года в зоне радиоактивного загрязнения находилось 2906 населенных пунктов Беларуси. В них проживало более 1621 тыс. жителей [26]. Распределение радионуклидов по регионам республики обусловило характер загрязнения ими сельскохозяйственных и лесных угодий. В частности, цезием–137 плотностью более 1 Ku/кв. км загрязнено 17,6% сельскохозяйственных угодий Беларуси, причем в Гомельской области удельный вес "грязных" земель составляет 61,8%, а в Могилевской – 27,6%. Радиоактивному загрязнению было подвергнуто более четверти всех белорусских лесов, причем в Гомельской области – почти две трети, а в Могилевской – 42,7% [22, 14].

2. Современное состояние местного управления и самоуправления в Беларуси

Единая бюджетная система, а также централизованное распределение материальных и трудовых ресурсов в бывшем Советском Союзе исключали более-менее ощутимую автономию местных органов власти, ставили местные сообщества в полную зависимость от союзных и республиканских органов управления. Часто принятие решения по таким вопросам, как строительство школ, магазинов, жилья, больниц, развития сферы услуг населению в конкретном городе или поселке зависело не от местных органов, и тем более не от частной инициативы граждан, а от служащего того или иного министерства. Таким образом, на практике обеспечивался подавляющий приоритет общегосударственных интересов по отношению к интересам местных сообществ.

В последние годы существования СССР, а также после обретения государственного суверенитета в Республике Беларусь были сделаны определенные усилия по изменению государственной системы территориального управления, а также развитию местного самоуправления.

Одним из основных нормативных актов, регулирующих в настоящее время деятельность местных органов власти, является Закон о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, принятый Верховным Советом в феврале 1991 г. и до 1994 г. носивший название "О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь" [7; 8]. При его подготовке белорусские законодатели не очень далеко отошли от норм аналогичного Закона СССР, принятого годом раньше [10]. Более того, по ряду принципиальных положений республиканский Закон имел менее демократичный характер, чем союзный. Так, в первом местные Советы были определены как представительные органы ***государственной власти***, а в союзном Законе – как чисто представительные. Отмеченный выше, а также ряд других недостатков послужили причиной того, что после разработки и принятия специального законодательства по налогообложению, о бюджетной системе, по проведению референдумов и другим вопросам Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь очень быстро устарел. Тем не менее, следует признать, что принятие этого нормативного акта в тот период времени все же было прогрессивным шагом в сторону децентрализации управления.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательством, система местного самоуправления Беларуси включает: местные Советы депутатов, которые являются представительными органами на территории областей, городов и других административно-территориальных единиц, а также органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов в городах, домовые, уличные, квартальные комитеты и другие органы). Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан, а также через иные формы непосредственной демократии.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно–территориальных единиц. С учетом изменений, внесенных в июне 1993 г. в Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь, установлено три террито-

риальных уровня местных Советов: первичный, к которому относятся сельские Советы (сельсоветы), а также поселковые, городские (городов районного подчинения) и районные в городах Советы; базовый, включающий городские (городов областного подчинения) и районные Советы; областной, представленный областными Советами. Городской Совет Минска обладает правом областного Совета [8].

В 1994 году была принята *Конституция Республики Беларусь*, в соответствии с которой в систему государственной власти и управления страны был введен институт президентства. В ней же были закреплены самые общие основы местного управления и самоуправления. В частности, в разделе V Конституции было определено, что 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. Местные Советы, 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 [11].

К исключительной компетенции местных Советов в Конституции 1994 года были отнесены: утверждение программ экономического и социального развития; местных бюджетов и отчетов об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; назначение местных референдумов.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими Советами депутатов. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

После проведения первых в истории Беларуси президентских выборов, глава государства и исполнительной власти предпринял ряд мер, направленных на построение так называемой "исполнительной вертикали" в областях, районах, городах и на других низовых уровнях. Эти изменения были закреплены в новой редакции Конституции, принятой на референдуме, состоявшемся в 24 ноября 1996 г. [12].

Детальный анализ проблем реформирования системы местного управления и самоуправления в Беларуси заслуживает самостоятельного и значительно более детального анализа. Здесь лишь стоит отметить существенное изменение в направлении реформ. Незадолго до распада СССР, а также в первые два года после обретения государственного суверенитета в Беларуси отчетливо просматривалась тенденция к децентрализации и развитию местного самоуправления. Однако после проведения первых президентских выборов, произошел крен в сторону централизации.

В последние два-три года интерес к вопросам развития местного самоуправления периодически то оживал, то снова спадал. В принятой на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. новой редакции Конституции Республики Беларусь 1994 (с изменениями и дополнениями) косвенно, но все же было признано разделение государства и местного самоуправления (см. ст. 48) и, соответственно государственных органов и органов местного самоуправления (см. ст.62) [12]. В Парламенте страны делались определенные попытки придать процессу реформирования в этой области упорядоченный характер. В частности, летом 1997 г. А. Красуцкий, председатель Комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту, а также В. Шинкарев, заведующий отделом секретариата Палаты представителей опубликовали в "Советской Белоруссии" статью под названием "Местное самоуправление – это не дань моде. Это – один из основных показателей демократизации общества", в которой заявили: "*Комиссия Палаты представителей по государственному строительству, местному самоуправлению и регла-*

менту в настоящее время работает над концепцией реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь" [13].

Это было очень серьезное заявление, которого давно ожидали и положительно оценили многие белорусские ученые, занимающиеся изучением проблем региональной экономики, государственного и местного управления и самоуправления. Они в очередной раз получили надежду на то, что результаты их многолетних исследований наконец-то окажутся востребованными, и их привлекут к разработке этой концепции. Тем не менее, никаких дальнейших практических действий, направленных на консолидацию усилий представителей высших органов представительной и исполнительной власти, местных Советов, белорусских ученых, всех заинтересованных в решении данного вопроса, ни со стороны указанных авторов, ни со стороны Национального собрания долгое время не предпринималось. Лишь весною 1999 г. появилась объемистая публикация "Основные положения (концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь (проект)", подготовленная по личной инициативе В.В. Шинкарева и в значительной части повторяющая основные положения из работ других авторов [32]. В периодической печати до сих пор не появилось информации о том, как официальные органы оценивают этот документ, а также многочисленные предложения других специалистов.

Сравнительный анализ показывает, что преобразования в области местного управления и самоуправления, проводимые в Беларуси, все еще значительно отстают и отличаются по основополагающим принципам от реформ в соседних странах с переходной экономикой. Исполнительные и распорядительные органы местных Советов в Беларуси по ряду основных функций практически переподчинены системе президентской вертикали. Порядок назначения на должности и освобождение от должностей председателей областного, районного и городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц, входящих в состав указанных исполнительных комитетов, положения о председателе исполнительных комитетов, примерные структуры областного, городского и районного исполнительных комитетов и местных

администраций, штатная численность работников местных исполнительных и распорядительных органов и многие другие вопросы, непосредственно затрагивающие интересы местных сообществ и представляющих их органов самоуправления, регламентированы соответствующими указами и распоряжениями Президента Республики Беларусь. Все эти изменения в сторону централизации управления также нашли отражение в новой редакции Конституции и других нормативно-правовых документах.

Сравнительный анализ по ряду стран с рыночной и переходной экономикой позволяет также сделать вывод о том, что финансовая автономия органов местного самоуправления в Беларуси все еще неоправданно ограничена. Коммунальная собственность в Беларуси законодательно определена как один из видов государственной собственности [9]. В результате многочисленных изменений и дополнений, внесенных как в название, так и в содержание Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве (позже – в Закон о местном управлении и самоуправлении) этот важный правовой акт в значительной мере утратил свою изначальную целостность, обеспечивающую не только текущую работу, но и развитие системы местного самоуправления. Все это серьезно ограничивает роль огромного потенциала местных органов в областях, районах, городах и других административно-территориальных единицах в самостоятельном решении социально-экономических проблем сугубо локального масштаба и вынуждает государство постоянно вмешиваться в процессы регионального развития местных сообществ.

3. Эффективная государственная региональная политика – необходимое условие дальнейшего развития местного самоуправления

Продолжение реформ в области местного управления и самоуправления требует, с одной стороны, основательной подготовки, которая может быть осуществлена только при условии проведении активной и эффективной региональной политики го-

сударства, нацеленной на создание надежных основ для устойчивого развития местных и региональных сообществ на всей территории страны. Опыт стран с переходной экономикой показывает, что в период, когда региональная политика была исключена из числа приоритетных направлений деятельности государства (в конце 80-х – начале 90-х гг.), реформы местного самоуправления носили стихийный, хаотичный характер и не приносили ожидаемого позитивного результата. Без реальной помощи государства местное самоуправление превращается в декорацию.

С другой стороны, развитие местного самоуправления само становится важным направлением повышения эффективности государственного управления.

Тесную взаимосвязь процессов становления новой региональной политики и реформирования местного самоуправления в специфических условиях стран с переходной экономикой, можно проиллюстрировать несколькими примерами из практики государственного управления соседних стран. В России проблема разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации (регионами) начала решаться несколько раньше, чем вопросы организации широкомасштабных реформ в области местного самоуправления. Это было связано с необходимостью скорейшей подготовки новой Конституции РФ, а также предотвращения остро стоявшей тогда перед Россией угрозы территориальной дезинтеграции страны – своеобразного отголоска распада СССР. Тем не менее, сейчас проблемы региональной политики и развития местного самоуправления решаются в России в очень тесной координации. В доказательство этого можно привести тот факт, что отмеченные два направления в настоящее время курируют разные департаменты, но одного и того же **Министерства региональной политики РФ**.

В государствах Балтии большая часть функций, выполняемых по указанным двум направлениям (региональная политика и развитие местного самоуправления), также сконцентрирована в одном государственном органе каждой из стран. Так, в Латвии в рамках **Министерства охраны окружающей среды и регионального развития** за эти направления отвечают, соответствен-

но, Департамент регионального развития и Административное управление по вопросам местного самоуправления. В Литве, в **Министерстве по реформам государственного управления и вопросам местных органов**, сформированы аналогичные структурные подразделения: Департамент регионального развития и Департамент развития местного самоуправления.

Успехи Венгрии в осуществлении рыночных преобразований, в особенности в привлечении иностранных инвестиций, в значительной мере определяются огромным вниманием венгерского правительства к проблемам регионов и развития местного самоуправления. В этой стране еще в 1990 г. было **создано Министерство окружающей среды и региональной политики.**

В "Основах региональной политики государства", утвержденных правительством Польши, развитие местного самоуправления, реформирование административного деления страны также отнесены к числу важнейших направлений региональной политики. Как показывает опыт недавних административно-территориальных образований в этой стране, по рассматриваемым направлениям уже достигнуты определенные успехи.

В Беларуси функция государственного регулирования регионального развития в настоящее время осуществляется через регионально ориентированные меры, разрабатываемые и реализуемые *практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления*. Однако наиболее сильное влияние на региональное развитие через исполнительные органы на местах оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии.

Таким образом, **пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования региональная политика в Республике Беларусь уже получила достаточно широкое развитие**. Тем самым в нашей стране созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень,

позволяющий существенно повысить эффективность государственного управления в целом, способствовать развитию местного самоуправления.

Достоинство рассредоточенной, пассивной региональной политики состоит в том, что она является инструментом в решении отдельных наиболее острых проблем, характерных для многих регионов страны. Однако с помощью этого инструмента очень сложно рассматривать области, районы, города и села как единые, целостные региональные и локальные сообщества, имеющие специфические, зачастую разного направления интересы, особые проблемы, а также выработать меры по комплексному их решению. Следовательно, в целях повышения эффективности государственного управления и развития местного самоуправления этот вид политики **должен быть дополнен прямой, явной государственной региональной политикой, осуществляемой конкретным органом государственного управления**.

Для проведения такой региональной политики в Беларуси, принимая во внимание специфику ее государственного устройства и управления, целесообразно осуществить следующие правовые и организационные преобразования:

- создать законодательную и другую нормативно-правовую базу для эффективного использования региональной политики как важного направления государственного регулирования;
- в распределении обязанностей между премьер-министром Республики Беларусь и его заместителями закрепить за одним из вице-премьеров функцию координатора прямой региональной политики и регионально ориентированных мер, осуществляемых всеми республиканскими органами государственного управления;
- наделить одно из министерств полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области региональной политики;
- сформировать при Президенте и Совете Министров Республики Беларусь консультативно–совещательные органы для координации действий республиканских органов государственного управления, местных органов управления и самоуправления, различных неправительственных организаций Беларуси по во-

просам социально–экономического развития регионов республики, а также реформирования системы местного управления и самоуправления;

- утвердить указом Президента либо постановлением Совета Министров Концепцию или основные направления государственной региональной политики в Беларуси (один из проектов такого документа уже подготовлен в Институте экономики НАН Беларуси, см.: [30]);
- разработать нормативно-методическую документацию по классификации объектов государственной региональной политики, по использованию данных территориальной статистики, кадастровых систем и других государственных информационных баз данных для целей мониторинга и регулирования социально-экономического развития административно-территориальных единиц, по порядку разработки, финансированию, контролю выполнения и корректировки региональных программ, по порядку согласования документации, разрабатываемой в рамках физического (градостроительного) планирования, функционального зонирования и социально–экономического прогнозирования и др.;
- обеспечить силами головного республиканского органа государственного управления представление Президенту и Совету Министров ежегодного доклада с анализом социально-экономического развития регионов страны за отчетный период и предложениями по дальнейшему совершенствованию государственной региональной политики, в том числе по такому важному ее направлению, как государственная поддержка развития местного самоуправления. Положения этого доклада должны основываться на результатах постоянного мониторинга городских и сельских поселений, районов, областей, проблемных регионов.

Несколько подробнее стоит рассмотреть конкретные шаги по осуществлению этих преобразований.

В странах с переходной экономикой **задача создания законодательной и другой нормативно-правовой базы для проведения эффективной региональной политики**, как правило, решается путем принятия соответствующего закона ("О региональной политике", "О государственном регулировании регионально-

го развития" или "О государственной поддержке развития проблемных регионов"), а также пакета нормативных документов правительства, содержащих конкретный механизм проведения в жизнь закона. В Беларуси также целесообразно подготовить и принять аналогичные документы.

Определение **персонального координатора, ответственного на уровне Совета Министров за взаимодействие республиканских органов государственного управления по вопросам региональной политики**, может быть осуществлено путем принятия нового постановления Совета Министров "О распределении обязанностей между премьер-министром и заместителями премьер-министра Республики Беларусь" или внесения изменений в действующее одноименное постановление.

В целях согласованного проведения реформы в области местного управления и самоуправления, обеспечения прозрачности государственной региональной политики предлагается Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь преобразовать в **Совет по местному управлению и самоуправлению (СМУС) при Президенте Республики Беларусь**. В состав СМУС предлагается включить:

– председателей областных и Минского городского Совета депутатов;

– председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов;

– председателей городских и районных Советов депутатов (по два от каждой области);

– председателей городских и районных исполнительных комитетов (по два от каждой области);

– представителей крупнейших общественных организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления (2–4 человека).

Для обеспечения деятельности Совета по местному управлению и самоуправлению потребуется создать небольшой, но постоянно действующий рабочий аппарат в Администрации Прези-

дента Республики Беларусь (управление или департамент по вопросам местного самоуправления).

Следует отметить, что в России аналогичные органы созданы в 1997–98 гг. и достаточно результативно работают (Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации и Управление Президента РФ по вопросам местного самоуправления).

С целью вовлечения местных Советов в процесс разработки и реализации государственной политики, налаживания отношений партнерства между органами государственного управления и местного самоуправления, неправительственными организациями, при Правительстве также целесообразно создать консультативно–совещательный орган – **Республиканский межведомственный совет по региональной политике (РМСРП)**. В состав этого органа предлагается включить:

- заместителя премьер-министра Республики Беларусь курирующего головной республиканский орган государственного управления по вопросам региональной политики (председатель РМСРП);
- руководитель головного республиканского органа государственного управления по вопросам региональной политики (заместитель председателя РМСРП);
- по одному представителю от Минэкономики, Минстройархитектуры, Минприроды, Госкомзема, МЧС, Минжилкомхоза, Минфина, Минтруда, Министерства предпринимательства и инвестиций, а также некоторых других республиканских органов государственного управления;
- представителей всех областных Советов, Мингорсовета, областных исполнительных комитетов, Мингорисполкома;
- представителей местных Советов и исполкомов городов и районов (по два из каждой области);
- по одному представителю от крупнейших общественных организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления и регионального развития;
- представителя от вновь образуемого Совета по местному управлению и самоуправлению при Президенте Республики Беларусь.

Определение **республиканского органа государственного управления, выполняющего функции головного по государственной региональной политике** целесообразно осуществить указом Президента. На практике такое решение может быть реализовано в двух вариантах:

1) созданием специального республиканского органа государственного управления по региональной политике;
2) уточнением задач и функций одного из указанных выше министерств, оказывающих в настоящее время наибольшее воздействие на социально–экономическое развитие регионов республики, и наделением его полномочиями головного в области разработки и реализации государственной региональной политики.

Как уже было отмечено выше, в Российской Федерации использован первый вариант, где в 1998 г. Министерство региональной политики было выделено из состава Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям.

Зарубежный опыт показывает, что в большинстве стран используется второй вариант, при котором выполнение функций головного органа по региональной политике сосредоточено, как правило, в министерствах и (или) ведомствах, связанных с развитием торговли и промышленности, либо с физическим планированием (разработкой проектно-планировочных и других градостроительных документов), либо с охраной окружающей среды, регулированием жилищного строительства. В ФРГ, например, эти функции осуществляет Министерство регионального планирования, строительства и городского развития, в Японии – Министерство внешней торговли и промышленности, в Эстонии – Министерство внутренних дел. В Великобритании до недавнего времени выполнение функции головного национального органа по государственной региональной политике было совмещено с другими задачами, решаемыми Министерством торговли и промышленности. В 1997 г. выполнение обязанностей по разработке ряда направлений рассматриваемого вида политики также было возложено на Министерство по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов.

В небольших государствах с переходной экономикой уже накоплен определенный опыт, который является более экономичным с точки зрения затрат на управление. Например, в Эстонии не стали создавать специальное министерство, а наделили одно из существующих министерств полномочиями принятия решений в области региональной политики. В 1995 г. правительство Эстонии утвердило Концепцию региональной политики и сформировало Совет государственной региональной политики, наделив его статусом совещательного и координирующего органа правительства. Председателем Совета является министр "без портфеля", отвечающий за региональную политику.

С учетом особенностей сложившейся в Беларуси системы государственного управления, а также зарубежного опыта, возможно несколько вариантов изменений в его организационной структуре, предусматривающих наделение статусом головного по региональной политике одного из следующих республиканских органов государственного управления: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства или Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Результаты сравнительного анализа достоинств и недостатков различных гипотетических вариантов, проведенного в Институте экономики НАН Беларуси, позволили сделать вывод о том, что **на современном этапе наиболее предпочтительным является определение Министерства экономики в качестве головного органа по региональной политике.** Именно этот вариант, представленный в графической форме на рис. 4, рекомендуется использовать на практике, поскольку его реализация потребует внесения минимальных изменений в существующее распределение обязанностей между премьер–министром Республики Беларусь и его заместителями.

На республиканский орган государственного управления со статусом головного по региональной политике, предлагается также возложить ответственность за обеспечение работы Республиканского межведомственного совета по региональной политике.

Предложенные выше преобразования в организационной структуре государственного управления позволяют в относительно короткие сроки обеспечить реальное участие действующей системы органов местного управления и самоуправления в процессе разработки и реализации государственной политики. Однако для коренного реформирования этой системы с целью резкого повышения ее социальной значимости и экономической эффективности потребуется значительно больше времени и серьезная помощь со стороны государства.

4. Основные направления дальнейшего реформирования местного управления и самоуправления в Беларуси

Для переноса центра тяжести в решении большинства вопросов местного значения непосредственно на уровень регионов необходимо продолжить реформирование системы местных Советов депутатов, направив преобразования в этой сфере на укрепление финансовой базы, необходимой для деятельности местных органов, на совершенствование организации и повышение эффективности территориального управления, в том числе существующего административно–территориального деления республики.

Сложную для любого оказавшегося в трудном положении государства задачу вывода экономики из кризиса невозможно решить только одними средствами макроэкономического регулирования из центра, ничего не меняя в административно–территориальных единицах. В этом случае из ресурсов, необходимых для осуществления необходимых преобразований, в значительной степени исключается огромный внутренний потенциал местных сообществ. Поэтому основные реформы в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на повышение роли местных сообществ, а также представляющих их интересы органов местного самоуправления в решении основной части своих проблем.

В период до 2005 года предлагается заложить основы для создания системы местного самоуправления с высоким уровнем финансовой и организационной самостоятельности, характерным для большинства европейских стран с развитой экономикой, начав поэтапный переход от ограниченных форм децентрализации к более сильным ее формам.

На первом этапе (до 2001 г.) целесообразно завершить начатую с построением исполнительной вертикали деконцентрацию исполнительной власти и управления, т.е. передачу всех функций, связанных с решением вопросов локального значения, непосредственно на уровень органов управления в соответствующих административно-территориальных единицах. При этом часть центральных органов сохраняет рычаги контроля над деятельностью соответствующих местных органов государственного управления, выполнение ряда функций имеет условный, регламентированный порядок, и может быть ограничено или снова передано на более высокий уровень.

На втором этапе (2002–2003 гг.) целесообразно начать делегирование части указанных выше функций органам местного самоуправления, постепенно восстанавливая необходимые для их качественного выполнения собственные исполнительно-распорядительные структуры местных органов самоуправления и, соответственно, сокращая аппарат местных органов государственного управления.

Однако для формирования в республике подлинного местного самоуправления этого недостаточно. Поэтому на третьем этапе децентрализации (2004–2005 гг.) необходимо обеспечить:

● законодательное закрепление значительно более широких, чем имеются в настоящее время основ самоуправления, в частности, полное выделение его из системы государственного управления, отделение коммунальной собственности от государственной, существенное повышение уровня финансовой автономии местного самоуправления, ликвидация вертикальной иерархии органов самоуправления;

● реально действующую судебную защиту законодательно определенных прав местных органов самоуправления от дейст-

вий органов государственного управления, направленных на нарушение либо ограничение этих прав;

- возможность местному населению и представляющим его интересы органам самоуправления пользоваться полной свободой действий в любой области, не изъятой законодательством из их компетенции или не входящей в круг полномочий органов государственной власти и управления, а также других органов местного самоуправления;
- выполнение общественно необходимых функций или услуг, как правило, наиболее близкими к населению органами управления и самоуправления;
- возможность выбора конкретного типа самоуправления, определяющего соотношение полномочий представительных и исполнительных органов самоуправления с учетом размеров административно-территориальных единиц, исторических традиций, готовности населения к восприятию передового опыта в области местного самоуправления;
- предоставление представительным органам самоуправления административно-территориальных единиц права самим определять организационную структуру своих исполнительно-распорядительных органов, исходя из возможностей соответствующего бюджета, а также форм деятельности, выработки решений и контроля их исполнения;
- организацию разветвленной системы информационного обеспечения органов местного самоуправления, а также системы подготовки и переподготовки профессиональных служащих для местных органов;
- постоянное ознакомление граждан с ходом реформы, подготовка широких слоев населения к восприятию отечественного и зарубежного опыта в области местного самоуправления, стимулирование участия граждан в процессе самоуправления.

Для придания нового импульса реформам в этой области, отвечающим как общегосударственным интересам, так и интересам местных сообществ, предлагается:

– принять Национальным собранием и Президентом Республики Беларусь общее политическое решение о дальнейшем реформировании системы местных Советов депутатов, а также осуществить указом Президента предложенные выше преобразования в организационной структуре государственного управления;

– выработать и принять концепцию (основные направления) дальнейшего реформирования местных органов управления и самоуправления (Министерство экономики, СМУС, РМСРП с привлечением ученых и специалистов из НИИ и вузов);

– законодательно перераспределить права и обязанности между республиканскими и местными органами власти, управления и самоуправления *(функциональная реформа);*

– изменить существующее административно-территориальное деление республики с целью приближения территориальных единиц к оптимальным размерам, в рамках которых местные органы самоуправления, с одной стороны, будут максимально приближены к населению, смогут иметь надежные собственные источники доходов для качественного и оперативного выполнения законодательно закрепленных за ними, а также добровольно взятых на себя функций, а государственные органы, с другой стороны, будут иметь возможность осуществлять контроль над соблюдением республиканского законодательства, проводить эффективную государственную региональную политику *(административная реформа);*

– сформировать надежную финансовую базу для деятельности местных органов самоуправления *(финансовая реформа);*

– выработать законодательные основы для разграничения компетенции между представительной властью и исполнительными органами самоуправления в различных территориальных единицах, а также меры по реализации такого разграничения *(организационная реформа);*

– осуществить преобразование механизма управления на уровне местных органов, как государственного управления, так и самоуправления, в частности, в области местного физического (градостроительного) и социально-экономического планиро-

вания, прогнозирования и программирования, составления и исполнения местных бюджетов, подготовки и переподготовки служащих для местных органов, формирования новых оргструктур управления и самоуправления, координации деятельности органов управления и самоуправления различных административно-территориальных единиц при совместном выполнении ими отдельных функций и т.п. *(реформа механизма принятия решений).*

С учетом опыта ряда стран Западной Европы, а также России, принятие политического решения о дальнейшем реформировании системы местных Советов может быть осуществлено в течение нескольких месяцев в форме подготовки и принятия указа Президента Республики Беларусь, предусматривающего создание в рамках предлагаемого нами Совета по местному управлению и самоуправлению при Президенте Республики Беларусь ***комиссии по подготовке реформ местного самоуправления.*** В состав последней целесообразно привлечь депутатов Национального собрания, государственных служащих из Администрации Президента и Аппарата Совета Министров, Минэкономики, Минфина, Минстройархитектуры, Минприроды, ученых-специалистов в области региональных исследований и по проблемам местного самоуправления, представителей неправительственных (общественных) организаций, созданных для содействия развитию местного самоуправления.

Основная цель комиссии – выработать концепцию реформирования системы местных Советов**.** Члены комиссии должны рассмотреть и оценить действующую систему местных органов управления и самоуправления (административно-территориальное устройство, оргструктуру, функции, финансовое обеспечение и формы работы местных представительных и исполнительно–распорядительных органов и т.д.), ознакомиться с выполненными в прошлые годы в республике разработками, содержащими предложения специалистов по относящимся к данной проблеме вопросам, а также с зарубежным опытом муниципальных реформ, рекомендациями крупнейших международных организаций (Совета Европы и др.) по их проведению.

Итоговый документ комиссии, представляемый Президенту и Парламенту Республики Беларусь, должен содержать:

1) заключение о целесообразности либо нецелесообразности сохранения вертикальной соподчиненности местных Советов;

2) ориентировочный перечень функций, который должны выполнять органы самоуправления, а также государственного управления самого низкого уровня;

3) возможные источники доходов местных бюджетов, необходимые для качественного выполнения органами самоуправления низовых единиц своих функций;

4) оптимальный или идеальный, ориентировочный размер низовой административно-территориальной единицы (по площади и численности населения, сельской и городской), определенный на основании заключений по пунктам 1–3, а также с учетом сложившихся в республике систем расселения, транспортной доступности предполагаемых центров низовых единиц, миграции и демографической структуры населения, экономического потенциала территории, других факторов;

5) варианты (модели) нового деления территории Беларуси на низовые административно–территориальных единицы с характеристикой их различий, сравнительным анализом прогнозируемых последствий законодательного закрепления той или иной модели, с указанием факторов, которые при реализации реформ системы местных органов управления и самоуправления потенциально могут вызвать отклонение от модели;

6) заключение о целесообразности либо нецелесообразности сохранения между республиканским и низовым уровнями промежуточного (регионального) административно-территориального звена (звеньев);

7) в случае принятия положительного решения по пункту 6 комиссия представляет Президенту и Парламенту Республики Беларусь свои предложения о функциях органов государственного управления и самоуправления промежуточного уровня (уровней), источниках их доходов, оптимальных размерах, количестве, варианты (модели) регионального членения территории республики и т.д.;

8) варианты разграничения компетенции между местными государственными органами управления, представительными и исполнительными органами самоуправления, возможные формы организации взаимоотношений между органами разных административно–территориальных единиц (совместного выполнения отдельных функций соседними единицами, передачи функций по горизонтали и вертикали и др.);

9) заключение о состоянии местного планирования, прогнозирования, разработки и исполнения местных бюджетов, подготовки кадров, информационного обеспечения местных органов и предложения по реформам в этих сферах;

10) наконец, перечень рекомендуемых Президенту и Парламенту Республики Беларусь реформ в области местного государственного управления и местного самоуправления с указанием их этапов, последовательности, сроков проведения, необходимых ресурсов, порядка осуществления контроля над выполнением и т.п.

Разработанная комиссией концепция рассматривается Президентом и Парламентом Республики Беларусь в установленном законодательством порядке и в случае положительной оценки публикуется для широкого обсуждения, после подведения итогов которого указом Президента принимается конкретная **программа** реализации всего блока реформ.

5. О необходимости создания ассоциаций (союзов) местного самоуправления

Практически во всех странах с переходной экономикой в последние годы резко возросло влияние на развитие национальных, региональных и местных сообществ различных ассоциаций городов, сельских общин, союзов местных органов самоуправления и т.п. Например, в значительно меньшей по размерам территории и численности населения Эстонии до недавнего времени действовало три такие неправительственные организации. Их представители входят в состав Совета государственной региональной политики при эстонском правительстве, активно при-

нимают участие в выработке решений по вопросам развития административно-территориальных единиц, в разработке соответствующего законодательства.

В России, с которой Беларусь наиболее продвинулась по пути интеграции, функционирует более десятка подобных образований (Российский союз местных властей, Ассоциация городов юга России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых городов Владимирской области, Ассоциация малых вятских городов Кировской области, Муниципальный союз Тюменской области, Союз городов Северо-Запада России, Ассоциация муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований Минатома России, Ассоциация муниципальных образований "Города Урала" и многие другие). Последние все чаще выступают партнерами, консультантами, советниками государственных органов при выработке региональной политики, определении стратегии реформирования местного самоуправления. Руководители этих ассоциаций входят в состав отмеченных выше Совета по местному самоуправлению в РФ, председателем которого является Президент России, а также Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ.

Многие из крупных зарубежных ассоциаций (союзов) местного самоуправления преследующих цели развития местного и регионального самоуправления, имеют свои периодические издания (и даже собственные странички в Internet), организуют различные школы, курсы, семинары для депутатов, муниципальных служащих и т.п. Все это содействует распространению передового опыта с области местного самоуправления, развития коммунального хозяйства, обеспечивает укрепление культурных и научных связей между городами и регионами, развитие взаимовыгодного трансграничного регионального экономического сотрудничества.

Но основная роль подобного рода созданных на добровольной основе ассоциаций и союзов состоит в том, что эти органы являются **выразителями интересов региональных и ме-**

стных сообществ в переговорах с национальными правительствами, отстаивающими общегосударственные интересы. Само существование таких организаций, а также налаженных отношений партнерства между ними и центральными органами в современных условиях рассматривается мировым сообществом как необходимый компонент демократического государства.

В Беларуси процесс создания и активного вовлечения в структуру общества аналогичных ассоциаций и союзов застопорился на начальном этапе. Существенного продвижения по этому направлению за последние годы не наблюдается, что дает основание многим международным и межгосударственным организациям упрекать органы власти Беларуси в торможении или даже "свертывании" процесса демократизации общества.

Ситуация, сложившаяся в республике с институтом неправительственных организаций в целом, не столь плачевна, как представляется за рубежом. Тем не менее, следует признать, что в Беларуси налицо отсутствие государственной поддержки инициатив создания ассоциаций и союзов, связанных с развитием местного самоуправления. Также четко прослеживается нежелание видеть в лице подобных неправительственных организаций не столько политическую оппозицию, сколько партнеров в решении социально-экономических проблем республики, дополнительный человеческий капитал, необходимый для построения эффективного правового государства, а в ряде случаев – неумение служащих государственных органов налаживать плодотворное сотрудничество с неправительственными организациями. В этих условиях у местных Советов, которые, согласно действующему законодательству, являются представительными органами государственной власти, еще долгое время не будет весомых стимулов для объединения в некую общественную организацию. В условиях Беларуси статус ассоциаций (союзов) местного самоуправления должен быть иным, значительно более весомым, чем тот, которым обладают организации, деятельность которых регулируется Законом Республики Беларусь "Об общественных объединениях".

В решении задачи создания социально ориентированной рыночной экономики в Беларуси центральная роль отводится государственному регулированию. Принимая во внимание все отмеченные выше обстоятельства, не исключен такой вариант, когда само государство, в лице Президента выступает с предложением или рекомендацией местным Советам республики рассмотреть вопрос о создании добровольной ассоциации или союза местных органов самоуправления, которая могла бы представлять интересы местных Советов в центре при решении вопросов государственной региональной политики, дальнейшего развития системы местного самоуправления в стране. Наиболее общие положения, определяющие порядок образования и деятельности такой организации целесообразно закрепить в соответствующем законе или декретом Президента Республики Беларусь.

Таких ассоциаций или союзов может быть несколько. Однако зарубежный опыт показывает, что в небольших европейских странах более продуктивный диалог между центром и местными властями имеет место, когда число таких организаций не превышает трех. Разумеется, наилучшим вариантом является тот, когда все или абсолютное большинство органов местного самоуправления страны договариваются о создании одной, общенациональной ассоциации, как, например, в Швеции. В условиях переходной экономики и недостаточной развитости других политических институтов общества такого варианта развития событий добиться очень трудно, поскольку должен неукоснительно соблюдаться принцип добровольности объединения. Тем не менее, государство, выступив инициатором создания подобных организаций, может законодательно определить, с каким количеством ассоциаций или союзов местного самоуправления оно согласно вести продуктивный диалог, точнее, какое число местных органов власти должна представлять ассоциация (союз), чтобы государственные органы могли вести с ней диалог.

Подобный опыт, уже имеется, например, в соседней Литве. В марте 1995 г. парламентом этой страны был принят закон, в котором были установлены самые общие правовые рамки дея-

тельности Ассоциации муниципалитетов Литвы [34]. В этом небольшом правовом акте, состоящем всего из 9 статей, в частности, закреплено положение о том, что Ассоциация должна представлять общие интересы ее членов – муниципалитетов – во всех институтах государственной власти и управления. В нем также перечислены самые общие цели, правовые условия и принципы, на которых строится ее деятельность (добровольность членства, демократия и децентрализация власти), зафиксировано право любого муниципального совета вступать в Ассоциацию, определены квоты представительства и условия выбора в ее рабочий орган, некоторые другие вопросы. Очень важное положение закона заключается в том, что Ассоциация будет зарегистрирована при условии, если ее членами является не менее чем половина всех муниципальных советов.

Следует отметить еще одну немаловажную деталь, характеризующую важность ассоциаций и союзов местного самоуправления для развития демократического государства. Эти добровольные объединения, действуя самостоятельно или через аналогичные международные объединения (например, через Международный союз местных властей – IULA, Союз балтийских городов – UBC, Европейский проект организации взаимосвязи городов через Интернет – European Digital Cities, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Международную организацию городов–побратимов – SCI и многие другие) содействуют существенному укреплению положения своих стран в международных политических и экономических отношениях.

Список источников информации

1. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2-х томах / Ред. Круталевич В.А. и др.– Минск: Беларусь, 1985.

2. Беларусь: среда для человека: Национальный отчет о человеческом развитии '96 / Проект ПРООН RER/95/02C. Представительство ООН / ПРООН в Республике Беларусь.– Минск: UNDP, 1996.

3. Беларусь: государство, управление, человек: Национальный отчет о человеческом развитии '98 / Проект ПРООН BYE/96/004/01/99. Представительство ООН / ПРООН в Республике Беларусь.– Минск: UNDP, 1998.

4. Гомельская область в цифрах 1998: Стат. ежегодник.– Гомель: Гомельское областное управление статистики, 1999.– С. 48.

5. Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь за 1990–1995 годы: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1996.

6. Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.

7. Закон БССР о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР // Советская Белоруссия.– 1991.– 15 марта.

8. Закон Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь // Нацыянальная эканамічная газета.– 1995.– № 22.– С. 10–14.

9. Закон Республики Беларусь о собственности в Республике Беларусь // Национальная эканамічная газета.– 1995.– № 45.– С. 12–13.

10. Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // Известия.– 1990.– 15 апреля.

11. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь // Звязда.– 1994.– 30 сакавіка.

12. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года (са змяненнямі і дапаўненнямі): Прынята на рэспубліканскім рэферэндуме 24 лістапада 1996 года.– Мінск: Беларусь, 1997.

13. Красуцкий А., Шинкарев В. Местное самоуправление – это не дань моде. Это один из основных показателей демократизации общества // Советская Белоруссия.– 1997.– 31 июля.

14. Лис А.Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии.– М.: Мысль, 1972.

15. Лыч Г.М., Патеева З.Г. Чернобыльская катастрофа: социально-экономические проблемы и пути их решения.– Минск: Приложение к журналу "Право и экономика", 1999.

16. Манак Б.А. Насельніцтва Беларусі: Рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення.– Минск: Універсітэцкае, 1992.

17. Народное хозяйство Брестской области: Стат. ежегодник.– Брест: Брестское областное управление статистики, 1999.

18. Народное хозяйство Витебской области, 1997: Стат. ежегодник.– Витебск: Витебское областное управление статистики, 1998.

19. Народное хозяйство города Минска в 1997 году.– Минск: Минское городское управление статистики, 1998.

20. Народное хозяйство Минской области, 1997.– Минск: Минское областное управление статистики, 1998.

21. Народное хозяйство Могилевской области в 1998 году.– Могилев: Могилевское областное управление статистики, 1999.

22. Научный отчет по теме 7.6. Социально-экономическая реабилитация территорий, пострадавших от аварии на ЧАЭС. Раздел 7.6.1. Разработать концепцию и рекомендации по социально-экономической реабилитации территорий, пострадавших от аварии на ЧАЭС / НИЭИ Госэкономплана Республики Беларусь; Руководители С.Б.Кочановский, В.И.Сержинский.– Минск, 1993.

23. О работе народного хозяйства Республики Беларусь, январь–август / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат.– № 8.– 1999.

24. Расходы и доходы населения в Республике Беларусь (выборочное обследование домашних хозяйств), 1998 год / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.

25. Республика Беларусь в цифрах: Краткий стат. сб / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.

26. Республика Беларусь. Комчернобыль. Отдельные данные о последствиях катастрофы на Чернобыльской АЭС в Республике Беларусь, 1998 (*URL:* http://is/mchs.org.by/russian/chernobyl/html).

27. Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / Под ред. В.С. Фатеева.– Мн.: Навука і тэхніка, 1991.

28. Статистический ежегодник Республики Беларусь 1998 / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1998.

29. Фатеев В.С. Региональный аспект развития рыночной экономики и демократизации белорусского общества // Экономика – Социальное обеспечение – Демократия: Семинар в Минске, 7–9 сентября 1998 г.– Минск: ОБСЕ, Консультативно-наблюдательная группа Беларусь, 1998.– С. 55–102.

30. Фатеев В.С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси.– Мн.: Право и экономика, 1999.

31. Шахотько Л.П. Население Республики Беларусь в конце XX века.– Мн.: НИИ статистики при Минстате Республики Беларусь, 1996.

32. Шинкарев В.В. Основные положения (концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь: Проект.– Минск, 1999.

33. Council of Europe (1983) *The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal.* Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28. Strasbourg.

34. Republic of Lithuania (1995) *Law On the Basic Regulations of the Association of Municipalities of Lithuania* (*URL*: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/344.HTM).

Рис. 1. Административно-территориальное деление Республики Беларусь на 1 января 1999 г.

Области	Территория, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. чел.*	Районы	Города	Поселки городского типа	Сельские Советы	Сельские населенные пункты
Брестская	32,8	1501,2	16	20	9	230	2178
Витебская	40,1	1410,4	21	19	26	249	6599
Гомельская	40,4	1576,1	21	17	18	278	2636
Гродненская	25,0	1191,8	17	12	21	195	4390
г. Минск	0,2	1716,7	–	1	1	–	1
Минская	40,0	1566,3	22	22	21	308	5242
Могилевская	29,1	1241,3	21	13	12	196	3176
Беларусь	**207,6**	**10264,4**	**118**	**104**	**108**	**1456**	**24222**

* на 1 января 1998 г.

Источник: составлено по данным: *Статистический ежегодник Республики Беларусь 1998* / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1998.– С. 39, 505–508; *Республика Беларусь в цифрах*: Краткий стат. сб / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.– С. 7.

Таблица 1

Распределение промышленного производства по областям Республики Беларусь в 1998 г., в %

Области и город Минск	Удельный вес административно-территориальной единицы в общем объеме производства:									
	промышленности в целом	электроэнергетики	топливной	металлургической	химической и нефтехимической	машиностроения и металлообработки	лесной, деревообр. и целлюлозно-бумажной	строительных материалов	легкой	пищевой
Брестская	9,8	6,8	0,3	0,2	1,5	7,8	16,0	15,4	20,6	16,9
Витебская	17,2	35,9	53,2	1,1	12,6	4,8	6,5	11,2	21,5	13,7
Гомельская	18,2	11.7	45,3	84,3	9,3	9,2	30,1	8,0	7,8	14,8
Гродненская	9,9	5,2	0,2	1,0	19,4	5,6	9,5	16,3	8,6	15,8
г. Минск	20,3	29,4	–	1,9	4,1	49,6	9,9	22,8	17,8	12,2
Минская	12,6	–	0,9	3,8	25,1	14,4	18,0	6,8	8,4	15,3
Могилевская	12,0	11,0	0,1	7,7	28,0	8,6	10,0	19,5	15,3	11,3
Республика Беларусь	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: рассчитано по данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь по предприятиям, состоящим на самостоятельном балансе.

Таблица 2

Отраслевая структура промышленного производства Беларуси и ее областей в 1998 г., в %

Отрасли	Удельный вес отрасли в общем объеме промышленного производства:							
	Республики Беларусь	о б л а с т е й:						города Минска
		Брестской	Витебской	Гомельской	Гродненской	Минской (без города Минска)	Могилевской	
Электроэнергетика	7,6	5,3	15,7	4,9	4,0	–	6,9	10,9
Топливная	10,7	0,3	33,1	26,7	0,2	0,8	0,1	–
Металлургическая	3,1	0,1	0,2	14,4	0,3	0,9	2,0	0,3
Химическая и нефтехимическая	12,2	2,0	9,0	6,3	24,1	24,3	28,5	2,5
Машиностроение и металлообработка	23,5	18,9	6,5	11,9	13,3	26,7	16,9	57,3
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	5,4	8,9	2,1	9,0	5,3	7,7	4,5	2,6
Строительных материалов	3,4	5,4	2,2	1,5	5,6	1,9	5,5	3,8
Легкая	10,3	21,7	12,9	4,4	8,9	6,9	13,1	9,0
Пищевая	19,8	34,2	15,7	16,1	31,7	24,0	18,6	11,8
Прочие	4,0	3,2	2,6	4,8	6,6	6,8	3,9	1,8

Источник: рассчитано по данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь по предприятиям, состоящим на самостоятельном балансе.

Таблица 3

Некоторые показатели работы сельскохозяйственных предприятий областей Беларуси в 1998 г.

	Урожайность зерновых и зернобобовых культур (ц / га)	Урожайность картофеля (ц /га)	Урожайность овощей (ц /га)	Урожайность льноволокна (ц /га)	Средний удой молока от коровы (кг)
Республика Беларусь	**18,2**	**113**	**123**	**4,8**	**2484**
области:					
Брестская	19,9	133	143	6,4	2683
Витебская	14,2	71	76	3,9	2274
Гомельская	17,2	113	105	5,6	2230
Гродненская	25,9	156	191	6,3	2855
Минская	17,3	101	100	4,7	2383
Могилевская	15,4	101	141	3,9	2593

Источник: Гомельская область в цифрах 1998: Стат. ежегодник.– Гомель: Гомельское областное управление статистики, 1999.– С. 268–270.

Таблица 4

Индексы физического объема промышленной продукции по областям Беларуси в 1986–1998 гг.
(в процентах)

	В среднем за год		
	1986–1990	1991–1995	1996–1998
Республика Беларусь	105,3	90,0	111,3
области:			
Брестская	106,3	90,2	116,1
Витебская	104,5	85,3	106,0
Гомельская	104,0	85,6	109,2
Гродненская	105,4	91,4	113,5
г. Минск	106,4	94,2	113,5
Минская	105,9	93,8	112,3
Могилевская	104,5	90,2	112,4

Источник: Гомельская область в цифрах 1998: Стат. ежегодник.– Гомель: Гомельское областное управление статистики, 1999.– С. 262.

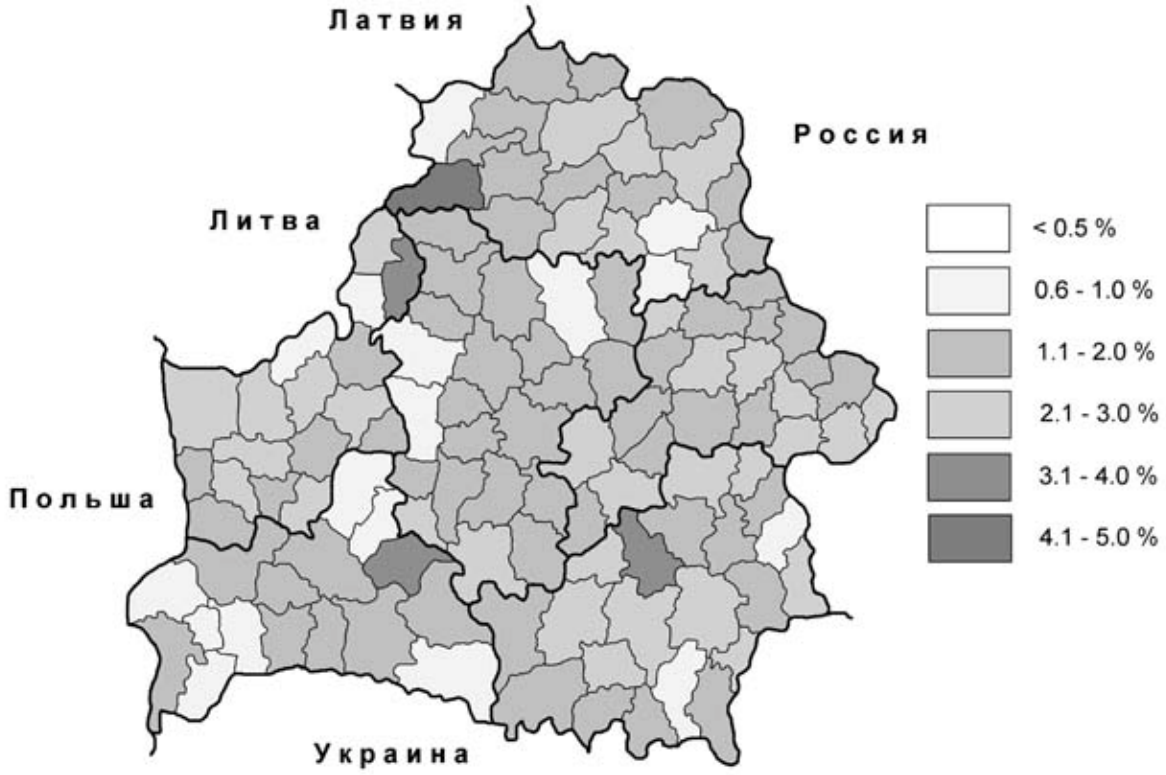

Рис. 2. Безработица в районах Беларуси на 1 октября 1999 г.

Таблица 5

Динамика денежных доходов в расчете на душу населения, в %

Области	1980	1985	1989	1992	1994	1996	1998
Брестская	94,2	96,5	93,0	90,2	89,8	88,1	88,2
Витебская	98,7	100,2	97,7	91,5	94,7	88,8	88,9
Гомельская	95,4	95,4	100,2	97,4	91,1	95,4	91,6
Гродненская	95,6	98,0	97,0	95,5	86,2	88,6	89,4
Минская (включая г. Минск)	111,2	106,3	106,7	112,3	120,6	123,4	122,5
Могилевская	95,7	97,3	95,8	96,1	85,9	82,4	88,0
Республика Беларусь	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
max / min	**1,18**	**1,11**	**1,15**	**1,25**	**1,40**	**1,50**	**1,39**
Справочно:							
город Минск	132,3	119,1	119,2	131,4	166,8	–	–

Источники: рассчитано по данным: *Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь за 1990–1995 годы*: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1996; *Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь*: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.

Таблица 6

Изменение структуры денежных доходов населения в 1990–1998 гг.*

Области	Денежные доходы населения:											
	Оплата труда рабочих и служащих (включая доходы от колхозов)			Пенсии и пособия			Доходы от официально не учтенной предпринимательской деятельности, от покупки валюты и др.			Прочие доходы		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998
Брестская	69,6	48,0	49,5	15,1	18,4	16,5	2,8	27,0	23,1	12,5	6,6	10,9
Витебская	71,6	50,2	48,1	14,1	19,0	17,5	1,0	26,0	27,5	13,3	4,8	6,9
Гомельская	73,2	54,5	49,8	17,5	19,7	17,2	1,3	9,8	20,6	8,0	16,0	12,4
Гродненская	70,4	59,2	50,5	13,4	18,2	16,9	1,2	16,1	23,5	15,0	6,5	9,1
Минская (включая г. Минск)	76,1	52,4	50,5	12,0	13,0	11,9	2,0	30,0	31,4	9,9	4,6	6,2
Могилевская	72,5	52,9	49,4	15,9	20,1	17,7	1,7	19,9	24,4	9,9	7,1	8,5
Республика Беларусь	**73,1**	**52,6**	**49,9**	**14,3**	**16,7**	**15,1**	**1,7**	**23,9**	**26,7**	**10,9**	**6,8**	**8,3**

* в процентах к итогу.

Источник: рассчитано по данным: *Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь*: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.– С. 22, 37, 47, 57, 67, 77, 87.

Таблица 7

Структура денежных расходов и сбережений населения *

	Республика Беларусь		Области:												
			Брестская		Витебская		Гомельская		Гродненская		Минская (включая г. Минск)		Могилевская		город Минск
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995
Покупка товаров	61,3	72,0	59,1	72,9	65,5	75,8	66,0	76,4	59,9	73,5	58,3	67,0	67,7	77,8	55,1
Оплата услуг	9,7	8,0	10,9	8,5	8,9	7,3	10,2	7,0	9,4	7,1	9,6	8,9	9,4	7,2	9,5
в том числе:															
– квартплата и коммунальные услуги	3,0	1,8	3,3	1,9	2,8	1,9	3,2	1,8	3,3	2,0	2,7	1,7	3,1	2,0	2,4
– оплата бытовых услуг	1,8	1,5	2,0	1,8	1,8	1,5	1,8	1,1	2,1	1,6	1,7	1,6	2,0	1,4	1,4
– расходы на транспорт	2,7	2,1	3,2	2,5	2,4	1,8	2,9	2,1	1,9	1.1	2,9	2,4	2,3	1,9	3,4
– оплата услуг связи	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	1,1	0,9	1,1	0,9	1,2	1,0	1,1	0,8	1,3
Обязательные платежи и добровольные взносы	6,2	9,0	5,4	9,9	6,0	7,8	6,9	8,1	5,9	10,2	6,2	9,3	7,1	7,9	5,6
в том числе налоги и сборы	5,1	6,7	4,3	7,9	4,7	5,6	5,5	6,3	4,9	8,1	5,3	6,7	5,6	5,6	4,8
Прирост депозитов, приобретение ценных бумаг, покупка валюты	22,7	11,0	24,6	8,7	19,6	9,1	16,9	8,5	24,8	9,2	25,9	14,8	15,8	7,1	29,8
Всего денежных расходов и сбережений	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

***** в процентах к итогу.

Источник: составлено по данным**:** *Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь за 1990–1995 годы*: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1996; *Денежные доходы и расходы населения Республики Беларусь*: Стат. сб. / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.

Таблица 8

Структура доходов семей в различных типах населенных пунктов в 1998 г.*

	Удельный вес в общем доходе, %				
	городская местность	в том числе:			сельская местность
		город Минск	большие города	малые города	
Заработная плата	61,7	71,5	59,5	56,6	35,6
Предпринимательские доходы	3,9	1,9	5,8	3,2	1,8
Пенсии	12,8	11,0	13,3	13,6	19,6
Другие денежные доходы	10,2	8,8	11,0	10,5	13,1
Доход от личного подсобного хозяйства	11,4	6,8	10,4	16,1	29,9
Всего доходов	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* в доходы включены все виды денежных и натуральных поступлений.

Источник: составлено по данным: *Расходы и доходы населения в Республике Беларусь (выборочное обследование домашних хозяйств), 1998 год* / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.– С. 47.

Таблица 9

Распределение территорий загрязнения цезием-137 в результате аварии на Чернобыльской АЭС по странам, областям и зонам загрязнения

Страна, область	Вся территория страны, (области), тыс. кв. км	Территория загрязнения, тысяч кв.км:					
		всего, тыс. кв. км	в % от всей территории	в том числе по зонам с плотностью загрязнения:			
				1 — 5 Ku / кв.км	5 — 15 Ku / кв.км	15 — 40 Ku / кв.км	свыше 40 Ku / кв.км
Россия	17075,4	35,2	0,21	27,0	5,8	2,1	0,3
Украина	603,7	28,5	4,72	24,3	2,8	0,8	0,6
Беларусь	207,6	46,45	22,37	29,92	10,17	4,21	2,15
В том числе по областям:							
Брестская	32,8	4,27	13,22	3,80	0,47	—	—
Витебская	40,1	0,04	0,09	0,04	—	—	—
Гомельская	40,4	28,00	69,29	16,87	6,74	2,76	1,62
Гродненская	25,0	1,70	6,81	1,69	0,01	—	—
Минская	40,2	2,08	5,09	2,03	0,05	—	—
Могилевская	29,1	10,37	35,74	5,49	2,90	1,45	0,52

Источник: Научный отчет по теме 7.6. Социально-экономическая реабилитация территорий, пострадавших от аварии на ЧАЭС. Раздел 7.6.1. Разработать концепцию и рекомендации по социально-экономической реабилитации территорий, пострадавших от аварии на ЧАЭС / НИЭИ Госэкономплана Республики Беларусь; Руководители С.Б.Кочановский, В.И.Сержинский.– Минск, 1993.– С. 14.

Рис. 3. Территории Республики Беларусь, пострадавшие от радиоактивного загрязнения в результате аварии на Чернобыльской АЭС.

Источник: Беларусь: среда для человека: Национальный отчет о человеческом развитии '96 / Проект ПРООН RER/95/02C. Представительство ООН / ПРООН в Республике Беларусь.– Минск: UNDP, 1996.– С. 161.

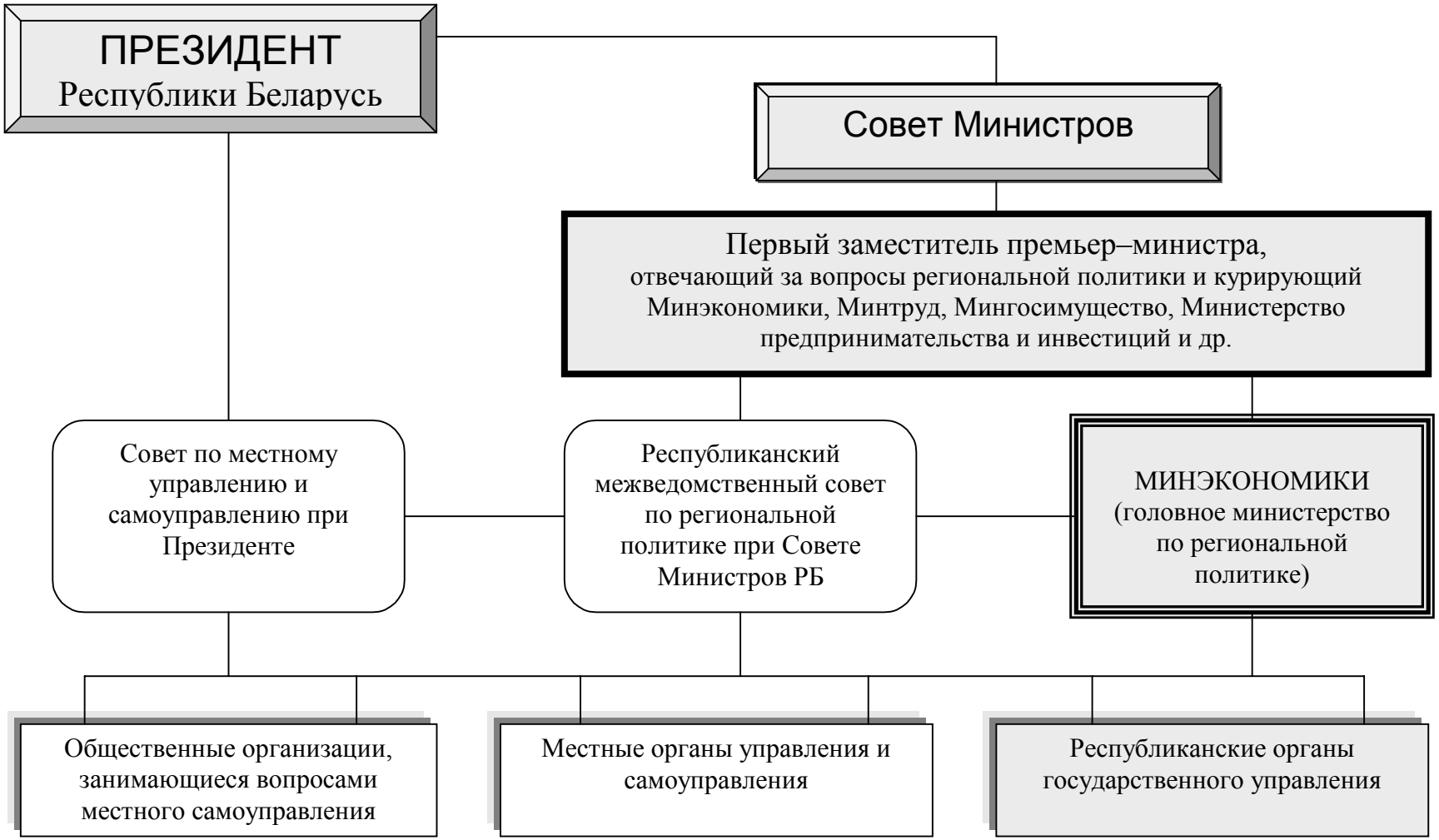

Рис. 4. Рекомендуемая структура органов, связанных с государственной региональной политикой (при максимальном сохранении уже существующего распределения обязанностей между премьер-министром и его заместителями).

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ОБЗОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ БЕЛАРУСИ……3

1.1. Административно-территориальное деление……..3

1.2. Региональная и отраслевая структура экономики……4

1.3. Занятость населения и безработица……...7

1.4. Доходы и расходы населения: региональная дифференциация……8

1.5. Противоречия в развитии городских и сельских поселений…….10

1.6. Последствия аварии на Чернобыльской АЭС……13

2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ……14

3. ЭФФЕКТИВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ…….19

4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ…….28

5. О НЕОБХОДИМОСТИ СОЗДАНИЯ АССОЦИАЦИЙ (СОЮЗОВ) МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ……..34

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ…….39

В.С.Фатеев

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ, МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ

Доклад подготовлен к региональному семинару
Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси
"Местное управление, региональное экономическое развитие,
верховенство закона"
29-30 октября 1999 г., Минск, Беларусь

Научное издание

Серия «Экономика»,
приложение к журналу «Право и экономика»

Технический редактор Гавриленко В.Г.

Подписано в печать 24.01.2000 г. Формат 60x80 1/16
Гарнитура Roman Бумага офсетная Усл.печ.л. 3,1 Тираж 100 экз
220072 г. Минск ул. Сурганова 1, корп. 2.
Произведено на оборудовании ПКП «ЮНИЛЭНД»
г. Минск ул. Жилуновича 15-605