Источник:
Фатеев, В.С. Перспективные направления совершенствования региональной политики и местного самоуправления в Республике Беларусь // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы IX Междунар. науч. конф. (Минск, 16–17 окт. 2008 г.): в 4 т. Т.1 / Редкол.: С.С.Полоник [и др.]. – Мн.: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2008. – С. 66–78.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Фатеев В.С.,
доктор экономических наук, профессор,
Белорусский государственный экономический университет

«Региональная политика, вообще говоря, так же стара, как и государство. Ее можно определить как искусство применения правительством различных подходов к разным частям страны, − пишет известный польский регионалист А. Куклиньский. − В этом смысле мы можем дискутировать о региональных политиках не только в современных государствах, но и в Римской империи. Однако понятие региональной политики и сам термин относятся к опыту XX столетия. Региональная политика первоначально появилась как некое заранее обдуманное усилие органов публичной власти, и в частности национальных правительств, чтобы уменьшить неравенство между регионами посредством использования специально разработанных инструментов. В большинстве случаев цели и основные функции региональных политик намечались законами парламента, определяющими права органов, ответственных за разработку, реализацию и оценку региональных политик» [1, с. 174].

В последние полвека региональная политика стала сферой активной деятельности не только государств, как с унитарным, так и с федеративным устройством, но и региональных и местных органов управления и самоуправления, а также различных межгосударственных образований и международных организаций (Европейский союз, ООН и др.).

С одной стороны, региональные и местные органы, более активно участвуют в выработке и принятии решений на национальном (федеральном) уровне, в совместном финансировании и реализации различных программ регионального развития. В этом плане они становятся проводниками региональной политики государства. С другой стороны, они разрабатывают и реализуют свою собственную региональную политику, направленную на регулирование развития более мелких территориальных образований.

Как инструмент деятельности современного государства региональная политика используется для решения следующих наиболее общих политических, социальных и экономических задач:

– сохранение и укрепление единства и территориальной целостности государства;
– обеспечение сочетания общенациональных интересов и интересов региональных и местных сообществ;
– содействие сокращению региональных различий внутри страны по уровню и качеству жизни населения;
– интеграция региональных рынков и экономических комплексов в единое национальное экономическое пространство, а также содействие повышению конкурентоспособности экономики регионов страны на международных рынках товаров и услуг.

В Республике Беларусь приоритеты и задачи государственной региональной политики зафиксированы в основных государственных прогнозах и программах. В

частности, в *Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.* (НСУР-2020) [2] намечены самые общие направления данного вида политики. В этом документе определено, что механизм реализации региональной политики включает инструменты правового, экономического, финансового характера, направленные на обеспечение устойчивого развития регионов – разработку и реализацию «Местных повесток-XXI», дотации, субсидии, кредиты, оказываемые республиканскими органами государственного управления проблемным регионам с целью создания дополнительных возможностей для экономического роста, поддержания благоприятной экологической ситуации и вовлечения в этот процесс местного населения. В НСУР-2020 определены стратегические направления развития укрупненных проблемных регионов − основных объектов региональной политики белорусского государства, в том числе: депрессивных регионов, Солигорского промышленного района, Новополоцкого промышленного узла, Белорусского Полесья, Белорусского Поозерья; приграничных регионов, Минского столичного округа, а также территорий, загрязненных в результате катастрофы на ЧАЭС, имеющих официальный статус региона экологического бедствия.

В *Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 годы* [3] в качестве главной цели региональной экономической политики определено обеспечение роста благосостояния населения, независимо от мест его проживания, на основе повышения уровня комплексного развития производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов.

Для формирования эффективной экономической базы регионов в соответствии с местными условиями и ресурсами система мер республиканских и местных органов управления должна быть направлена на:

– содействие развитию производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов и условий, формирование новых сфер приложения труда (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм и др.);

– создание условий для развития поселков городского типа, городов районного подчинения и отдельных районов, превращения их в благоприятные для человека, безопасные и устойчиво развивающиеся места проживания людей;

– формирование условий для повышения инновационной и инвестиционной деятельности, развития предпринимательства, особенно по производству потребительских товаров и оказанию бытовых услуг;

– повышение комплексности развития социальной инфраструктуры, прежде всего в районах с более низким уровнем обеспеченности населения услугами;

– обеспечение государственной поддержки проблемных регионов (пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС), а также городов с одной градообразующей организацией.

В *Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2010 годы* [4] в качестве основной задачи региональной экономической политики определено обеспечение роста благосостояния населения независимо от мест его проживания на основе повышения уровня комплексного развития производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов. При общем росте благосостояния населения важнейшей задачей становится опережающее увеличение доходов и улучшение условий проживания жителей там, где эти показатели ниже, чем в среднем по стране.

Для улучшения уровня и качества жизни населения в таких регионах в текущем пятилетии предусматривается:

– создать условия для повышения инновационной и инвестиционной деятельности, развития предпринимательства, особенно по производству потребительских товаров и оказанию бытовых услуг;

– активизировать развитие новых сфер приложения труда особенно в районах, где имеются объективные предпосылки для их формирования (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм и др.);

– обеспечить приоритетное развитие производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов;

– повысить комплексность развития социальной инфраструктуры, прежде всего в районах с более низким уровнем обеспеченностью населения услугами;

– обеспечить государственную поддержку проблемных регионов (регионы с существенной долей неэффективно работающих предприятий, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС), а также малых городов с одним градообразующим предприятием.

Особое внимание со стороны государства в текущем пятилетии намечается уделить развитию малых и средних городов. Для этой цели разработана и реализуется *Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних поселений на 2007–2010 годы* [5].

Наконец, следует отметить, что еще в начале 2001 г. Коллегия Минэкономики Республики Беларусь одобрила *Концепцию государственной региональной экономической политики Республики Беларусь* [6], в которой в наиболее общем виде были определены цели, приоритеты и механизмы реализации государственной региональной экономической политики на долгосрочную перспективу.

К достоинствам проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики следует отнести то, что в настоящее время регионально ориентированные меры в нашей стране разрабатываются и реализуются практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления Республики Беларусь. Наиболее сильное влияние на региональное развитие оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, а также Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Таким образом, пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования, или имплицитная региональная политика в Республике Беларусь уже достаточно хорошо развита. Тем самым в республике созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить отдачу всего государственного управления.

В качестве основных недостатков современной государственной региональной политики в Беларуси следует отметить:

– недостаточно полное и эффективное использование внутренних резервов обеспечения устойчивого социально-экономического развития, находящихся в самих регионах Беларуси, слабая правовая, организационная и финансовая поддержка местных инициатив;

– ориентация действующей системы государственного регулирования преимущественно на использование не стимулирующих, а перераспределительных налогово-бюджетных и других инструментов воздействия на экономику и социальную сферу регионов, которые, как и прежде, сопровождаются многочисленными и часто неэффективными административными мерами;

– недостаточно развития законодательная, а также нормативная правовая база, определяющая политику государства по отношению к социально-экономическому развитию регионов, правовые рамки регулирования этого процесса, а также механизм взаимодействия государственных органов, органов местного управления и самоуправления, общественных (неправительственных) организаций, частного сектора, а также непосредственно населения при решении региональных проблем;

– недостаточно развитые государственные институты, ответственные за разработку и реализацию государственной региональной политики, координацию данного вида политики с другими направлениями деятельности белорусского государства.

Эти недостатки достаточно отчетливо просматриваются при сравнении с некоторыми другими европейскими странами, где приняты или, по крайней мере, разрабатываются соответствующие законы, а также пакеты нормативных документов правительства, содержащих конкретный механизм проведения в жизнь этих актов. Например, в Чешской Республике еще в 1992 г. был принят Закон об основах государственной политики регионального развития. В Словении в 1999 г. был принят Закон о содействии сбалансированному региональному развитию. В Польше в 2000 г. вступил в силу Закон о порядке поддержки регионального развития. В Финляндии в 1993 г. принят Закон о региональном развитии (Law of Regional Development 1135/93). В Болгарии одноименный закон в первом чтении рассмотрен в марте 2008 г. Проект такого же закона в настоящее время обсуждается в Молдавии.

В ряде стран созданы специальные органы для проведения государственной региональной политики. Так, в Венгрии для этих целей еще в 1990 г. было сформировано Министерство окружающей среды и региональной политики. В Чешской Республике в 1996 г. было создано специальное Министерство регионального развития. В России с 2007 года функционирует Министерство регионального развития РФ. Аналогичные министерства имеются в ряде других европейских государств.

В последнее время в Беларуси предпринимаются активные меры по совершенствованию государственной региональной политики. В частности, во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров в мае − августе 2008 г. специально созданной рабочей группой подготовлен *проект Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года*, который в настоящее время дорабатывается Минэкономики с учетом замечаний других республиканских органов государственного управления, облисполкомов и иных организаций.

В порядке обсуждения указанного проекта можно выделить перспективные направления совершенствования региональной политики и местного самоуправления в Республике Беларусь, которые, на наш, взгляд, целесообразно отразить в окончательной редакции данного документа.

На наш взгляд, вполне очевидно, что разработка Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года является вторичной задачей, подчиненной более общей цели дальнейшего совершенствования действующей в Республике Беларусь системы государственной власти и местного самоуправления. Поэтому содержание данного документа может принципиально отличаться в зависимости от выбора варианта решения в средне- и долгосрочной перспективе любого из следующих вопросов государственного строительства и развития местного самоуправления в Беларуси:

- будут ли местные органы самоуправления в Республике Беларусь по-прежнему рассматриваться как представительные органы государственной власти, или будет законодательно принято политическое решение о выделении местных органов самоуправления из системы органов государственной власти (например, в РФ конституционно закреплен именно второй вариант);
- как будут перераспределены полномочия (компетенция, функции) между республиканскими органами государственной власти, в частности, между республиканскими органами государственного управления и органами местного самоуправления;
- будет ли сохранено определенное действующим законодательством разделение системы местных органов управления, а также системы местных Советов на три

территориальных уровня (первичный, базовый и областной), или будет законодательно определено иное количество территориальных уровней;

- будет ли сохранено действующее административно-территориальное деление.

Другими словами, содержание Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года и масштабы намечаемых преобразований должны определяться тем, насколько широкие границы политической, административной и финансовой автономии белорусское общество на современном этапе его развития готово предоставить местному самоуправлению.

По вариантам решения некоторых из указанных выше вопросов можно сформулировать несколько рекомендаций. Прежде всего, следует отметить целесообразность предоставления органам местного самоуправления (местным Советам) в течение периода, на который формулируется рассмотренная выше Концепция, т.е. до 2015 года, более широкого правового коридора для деятельности. Предлагается разработать и принять законодательное решение, закрепляющее в Республике Беларусь действующую во многих соседних странах правовую норму (в том числе и в РФ), о том, что система органов местного самоуправления не входит в систему органов государственной власти. Принятие данной модели самоуправления также означает предоставление местным Советам права самостоятельного формирования собственных исполнительных и распорядительных органов, не входящих в систему государственных местных органов управления, а также выделения коммунальной собственности из государственной.

Сравнительный анализ с государствами, имеющими сопоставимые с Беларусью размеры территории, численность населения и другие характеристики, позволяет сделать вывод о целесообразности отказа от сложного деления органов местного самоуправления на три территориальных уровня (первичный, базовый и областной), а также от иерархической подчиненности по ряду функций нижестоящих территориальных уровней вышестоящим.

Ряд белорусских ученых-регионалистов придерживается мнения о необходимости перехода к двухуровневой системе органов местного самоуправления:

– *первичная единица местного самоуправления* (коммуна или муниципалитет, укрупненный сельсовет или разукрупненный административный район: конкретное название в данном случае не имеет значения);

– *региональная единица местного самоуправления* (разукрупненная область, укрупненный административный район или др.).

Все единицы местного самоуправления (как первичные, так и региональные) целесообразно наделить равными правами и ответственностью в отношениях между собой, органами государственной власти, субъектами хозяйствования и гражданами. Разделение компетенции между органами самоуправления целесообразно законодательно установить только по сферам деятельности − вопросам местного значения, решаемым либо на первичном, либо на региональном уровне. Спорные вопросы, связанные с нарушением определенных законодательством Республики Беларусь прав и обязанностей органов местного самоуправления в отношениях между собой, а также между органами самоуправления, с одной стороны, первичного, а с другой стороны, регионального уровня, между органами местного самоуправления и органами государственной власти, между органами местного самоуправления и субъектами хозяйствования, а также физическими лицами целесообразно решать в судебном порядке или (по договоренности между сторонами) путем заключения мирового соглашения.

Для более эффективного выполнения своих функций, а также решения экономических вопросов местного значения, затрагивающих интересы двух и более единиц местного самоуправления, целесообразно расширить права последних объединять на договорной основе свои ресурсы, выступать учредителями и участниками акционерных и иных форм хозяйственных обществ.

Государство должно стимулировать развитие сотрудничества между органами местного самоуправления через добровольное их объединение в различные ассоциации, союзы. Порядок создания и ликвидации таких объединений, а также сферы их деятельности целесообразно определить специальным законодательством.

Целесообразно также расширить правовой коридор для развития сотрудничества органов местного самоуправления с частным сектором, а также экономически стимулировать использование хорошо зарекомендовавших себя за рубежом (да и в нашей отечественной истории) форм и методов государственно-муниципально-частного партнерства (public-private partnerships − PPP): муниципально-подрядных, муниципально-арендндных, муниципальных концессий и др.

Вопросы повышения эффективности государственной региональной политики и дальнейшего развития местного самоуправления тесно связаны с необходимостью решения блока задач по совершенствованию административно-территориального деления (АТД) страны. Некоторые из этих задач нашли отражение в проекте Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года, однако, на наш взгляд, они все же нуждаются в корректировке.

К наиболее существенным недостаткам действующего АТД Республики Беларусь и организованного в его границах местного управления и самоуправления следует отнести:

– очень малые размеры сельсоветов (как по численности населения, так и по площади), не позволяющие сконцентрировать на их территории достаточное количество собственных экономических ресурсов, необходимых для самостоятельного выполнения даже минимального объема и приемлемого качества социальных услуг местного значения;

– исключительно слабая финансовая и административная автономия местных органов базового и в особенности первичного уровня, являющаяся одной из причин существенного отставания развития на периферии социальной, транспортной, инженерной, рыночной и другой инфраструктуры, постепенной деградации малых городских и сельских поселений (уровень дотационности первичных бюджетов составляет около 60%, а в некоторых областях Беларуси он доходит до 80−85% [7]);

– большие размеры областей, не позволяющие выделить весь спектр имеющихся в Беларуси региональных социально-экономических проблем, проводить эффективную региональную политику на мезо-уровне, а главное − рационально использовать достаточно мощный накопленный экономический потенциал ряда больших и средних городов как центров развития прилегающих территорий;

– периферийное расположение большинства областных центров по отношению к управляемой ими территории. Четыре из шести областных центров находятся практически на границах соответствующих областей, что привело к формированию в этих регионах альтернативных центров роста, а также зон сильного влияния соседних областных центров.

Как уже было отмечено выше, в отличие от большинства современных европейских государств, примерно сопоставимых с нашей страной по численности населения и (или) территории, в Республике Беларусь в границах административно-территориальных единиц параллельно действует как система органов местного управления, так и система самоуправления, имеющие аналогичную иерархическую трехуровневую структуру:

– исполнительные комитеты *первичного* (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), *базового* (городские (городов областного подчинения), районные), *областного* уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления;

– местные органы самоуправления *первичного* территориального уровня представлены сельскими, поселковыми, городскими (городов районного подчинения) Советами депутатов. К *базовому* территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения) и районные Советы. На *областном* территориальном уровне

действуют областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

С учетом результатов ранее выполненных в республике исследований, а также опыта проведения соответствующих преобразований в европейских государствах, рекомендуется в качестве рабочей (эскизной) модели реформирования действующего АТД Республики Беларусь использовать следующие положения:

1. Целесообразно сократить количество звеньев в территориальной организации государства и отказаться от сложной трехуровневой административной системы, в которой на первичном и базовом территориальных уровнях в границах населенных пунктов, относящихся к разной категории и имеющих существенные отличия в правовом статусе, параллельно действуют как органы местного управления, так и органы местного самоуправления.

2. Рекомендуется осуществить переход к более простой системе, в которой вместо двух региональных уровней (области и административные районы) останется только один областной уровень, на котором будут действовать как территориальные органы государственного управления (областные администрации), так и региональные представительные органы, имеющие свои исполнительные и распорядительные структуры (областные Советы).

3. Вместо существующих 6 областей и 118 административных районов предлагается сформировать от 15 до 25 новых областей, в которых с функциями административных центров (с учетом численности населения, социально-экономического потенциала, уровня развития инфраструктуры, транспортной доступности социальных услуг и других факторов) вполне могут справиться не только современные областные центры, но и крупные города Барановичи, Бобруйск, Борисов, Лида, Мозырь, Молодечно, Орша, Пинск, Полоцк (с Новополоцком), Светлогорск, Солигорск, а также некоторые средние города Беларуси.

Принятие решения о точном количестве областей в республике − политический вопрос общенационального уровня, поскольку в границах областей будет выполняться основной объем определенных законодательством государственных функций, реализовываться государственная региональная политика, осуществляться контроль со стороны государства над соблюдением местными органами самоуправления законодательства Республики Беларусь.

4. На низовом уровне предлагается сформировать от 300 до 600 укрупненных сельсоветов (сельских муниципалитетов, общин, коммун или разукрупненных районов, название здесь не имеет значения) и городских муниципалитетов с равными правами и обязанностями выполнять строго определенный в законодательных актах перечень обязательных муниципальных услуг. Кроме того, государство в законодательном порядке может делегировать местным органам самоуправления выполнение дополнительных функций государственного характера с соответствующей финансовой компенсацией укрупненным сельсоветам и городским муниципалитетам. Все местные органы самоуправления, исходя из своих экономических и финансовых возможностей, а также потребностей местных сообществ, целесообразно наделить правом выполнения дополнительных общественных услуг за счет местного бюджета.

Минимальная численность населения укрупненных сельсоветов и городских муниципалитетов не должна быть ниже 3 тысяч жителей, средняя – 7–10 тысяч человек. Статусом городского муниципалитета целесообразно наделить все крупные, большие, средние и часть малых городов с прилегающими к ним территориями – зонами социально-экономического тяготения.

Для осуществления рекомендованных выше преобразований, ориентированных на мобилизацию и использование внутренних источников регионального развития: экономического потенциала административно-территориальных единиц Беларуси, человеческого и социального капитала, накопленного в городских и сельских поселениях,

и в конечном итоге − на обеспечение устойчивого развития региональных и местных сообществ в Беларуси, потребуется коренное обновление законодательной и другой правовой базы.

Представляется необходимым предусмотреть в Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года разработку и принятие следующих новых законов:

- О региональном развитии в Республике Беларусь;
- О местном самоуправлении в Республике Беларусь;
- О финансовых основах местного самоуправления в Республике Беларусь;
- Об ассоциациях (союзах) органов местного самоуправления Республики Беларусь.

Кроме того, потребуется разработать и принять новую редакцию Закона Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь», а также внести изменения в Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Законы Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» и «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь».

Для повышения эффективности государственной региональной политики рекомендуется:

– указом Президента Республики Беларусь или постановлением Правительства Республики Беларусь 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;

– указом Президента Республики Беларусь наделить одно из министерств (предпочтительно Министерство экономики) полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области государственной региональной политики;

– разработать и утвердить постановлениями Совета Министров Республики Беларусь:

- Положение о Республиканском межведомственном совете по региональной политике;
- Положение о Белорусском фонде поддержки регионального развития»;
- Методические положения по выделению объектов государственной региональной политики и определению форм государственной поддержки проблемных регионов в Республике Беларусь.

Список использованных источников

1. Kukliñski, A. Regional Policies: Experiences and Prospects / A. Kukliñski // International Social Science Journal. − 1987. − Vol. XXXIX, № 2 (112). − P. 173−186.
2. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. – Мн.: Юнипак, 2004.
3. Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 годы: утвержд. Пост. Совета Министров Республики Беларусь № 1475 от 4 ноября 2006 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006. – Режим доступа: http://zakon.by/webnpa/text.asp?RN=c20601475. – Дата доступа: 19.12.2007.
4. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы. – Мн.: Беларусь, 2006.
5. Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних поселений на 2007–2010 годы: Утверждена Указом Президента Республики Беларусь № 265 от 7 июня 2007 г. – Мн., 2007.

6. Концепция государственной региональной экономической политики Республики Беларусь. – Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2000.
7. Карпенко, Н. Одним нормативом всех проблем не решить // Местное самоуправление. Приложение к газете «Звязда». − 2008. − 4 чэрвеня.