

Анализами индекса продуктивности по площади проекции кроны также выделены четыре группы. В первую группу, где сосредоточены сорта имеющий урожай с кв.м. площади проекции кроны свыше 7 кг плодов вошли 8 сортов, во вторую (5–7 кг/м<sup>2</sup>) — 14 сортов, в третью (3–5 кг/м<sup>2</sup>) — 9 сортов, в четвертую группу урожаем на м<sup>2</sup> проекции кроны меньше 3 кг вошли 7 сортов.

*Хозяйственная урожайность.* Расчеты хозяйственной урожайности растений, проведенные на основании площади проекции кроны, индекса продуктивности кроны и количества деревьев на гектаре, показали, что по этому показателю слаборослые сорта имеют ряд преимуществ. В силу их меньшей площади проекции кроны значительно (в 2,2–4,6 раза) увеличивается количество деревьев на гектаре. А высокий индекс продуктивности деревьев таких сортов способствуют повышению хозяйственной урожайности.

Из исследуемых 38 сортов 22 сорта, относящиеся к очень слаборослой и слаборослой группе могут иметь хозяйственную урожайность в пределах 42–44 т/га, среднерослые 32–35 т/га, сильнорослые 21–28 т/га. При этом необходимо отметить высокую энергосберегающую и экономически выгодную особенности слаборослых сортов.

Исходя из вышеизложенного можно констатировать, что слаборослые сорта имея ряд биологических и хозяйственных преимуществ, могут служить одним из звеньев инновационной технологии в садоводстве.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

**В.К. Терещенко**, академик НААН Украины, д.э.н., профессор, **Н.В. Морозюк**, к.э.н.  
*Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины (г. Киев, Украина)*

Формирование базы самодостаточности сельских общин обуславливает необходимость расширения их самоуправных функций. На законодательном уровне государством признано право территориальной общины самостоятельно решать вопросы местного значения. Но сохранение на уровне государственных органов исполнительной власти широкого круга полномочий и нечеткий юридический статус органов местного самоуправления привело к расбалансированию всей системы общественных отношений на селе. Устранить эти недостатки возможно в процессе дальнейшего реформирования системы местного самоуправления путем создания соответствующих правовых, организационных и финансовых условий для ее функционирования.

В Украине основными законодательными актами, которые регламентируют организационно-правовые принципы деятельности органов местного самоуправления, есть Конституция и Закон «О местном самоуправлении в Украине». Путаницу вносит многочисленное количество подзаконных нормативно-правовых актов, которые принимаются на выполнение базовых законов. Примером является сфера управления коммунальным имуществом, порядок предоставления которого в аренду определяется территориальной общиной и утверждается решением соответствующего местного совета. Но, как свидетельствует практика, по субъективным причинам в таком локальном нормативном акте не в полной мере отображаются правоотношения относительно коммунальной собственности. Вследствие этого возникают правовые пробелы, которые приводят к конфликтным ситуациям в общине.

Не в полной мере украинское законодательство отображает основные положения международных нормативно-правовых актов. Существующие расхождения являются существенным препятствием в процессе решения территориальными общинами местных вопросов. Как пример, органам местного самоуправления не предоставлена самостоятельность в определении организационных аспектов их деятельности.

Суть организационной автономии в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления заключается в том, что действуя в пределах закона, орган местного самоуправления не подчиняется другим органам власти, а любой административный контроль его действий возможен лишь при условии обеспечения законности и конституционных принципов местного самоуправления. Законодательством Украины также предусматривается невмешательство органов государственной власти или их должностных лиц в осуществление своих полномочий органами местного самоуправления. Исключением являются делегиро-

ванные полномочия, в процессе осуществления которых органы местного самоуправления подконтрольны органам исполнительной власти.

Поскольку баланс между собственными и делегированными полномочиями нарушен, то принцип организационной автономии местного самоуправления от государственной власти нарушен. Это приводит к тому, что большую часть своего времени и ресурсов органы местного самоуправления направляют на выполнение делегированных полномочий.

Выполнения собственные полномочия, органы местного самоуправления ограничены принципом «разрешено лишь то, что прямо определено законом». В отличие от Украины, в мировой практике в моделях с высокой степенью централизации органы местного самоуправления действуют по принципу «разрешено все, что не запрещено законом». Например, датские органы местного самоуправления могут заниматься любыми вопросами, которые они считают важными для общины, кроме тех, которые относятся к полномочиям государства и регулируются отраслевыми нормативно-правовыми актами.

Способность общества реализовать свое право на местное самоуправление усложняется тем, что сельские территории как сложные и многофункциональные системы являются сферой влияния многочисленного количества субъектов управления. Их можно объединить в две группы: те, которые находятся за пределами сельской общины и те, которые расположены непосредственно на ее территории. В свою очередь первую группу можно разделить на:

- субъектов, которые непосредственно подконтрольные и подотчетные соответствующим отделам районной государственной администрации;
- субъектов, которые условно можно назвать «независимыми» (политические партии, общественные организации);
- субъектов, одной из функций, которых является контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и районных государственных администраций. Это, как правило, органы государственной власти, они подконтрольны и подотчетны соответствующим областным структурам (налоговые администрации, прокуратура, различные судебные инстанции, казначейство и другие).

Вторая группа состоит из:

- субъектов, которые финансируются за счет местного бюджета;
- субъектов, которые условно можно назвать «независимыми» (частные предприниматели, сельскохозяйственные товаропроизводители, филиалы промышленных предприятий).

Каждая из групп субъектов может выполнять свои функции лишь при условии сотрудничества, как с другими субъектами, так и с, так называемыми, «координирующими центрами власти». Координация их деятельности усложнена наличием на низовом уровне трех центров власти: сельских органов местного самоуправления (сельский председатель, сельский совет и его исполнительный комитет), районных государственных администраций и районных советов. Такое сотрудничество возможно лишь путем четкой регламентации правового статуса каждого из органов и их должностных лиц.

Основным центром власти, который имеет достаточно полномочий для влияния на социально-экономическое развитие территорий, являются районные государственные администрации. Статус органов местного самоуправления, которые являются важным звеном в обеспечении высокого уровня жизни населения, четко не регламентирован. В первую очередь, это касается главного должностного лица территориальной общины — сельского председателя.

Как известно, для эффективного выполнения должностным лицом своих обязанностей, необходимо сбалансирование всех составляющих его юридического статуса. В украинском законодательстве, в частности Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», определены полномочия сельских председателей в обеспечении всестороннего развития местности, удовлетворении материальных, духовных и других потребностей территориальной общины.

В законодательстве предусмотрено, что во время осуществления своих полномочий, председатель несет персональную ответственность за осуществление предоставленных ему полномочий. Он является подотчетным, подконтрольным и ответственным перед территориальной общиной, ответственным перед соответствующим советом, а по вопросам осуществления полномочий органов исполнительной власти — также подконтрольным соответствующим органам исполнительной власти. Но для эффективного выполнения сельским председателем своих функций, важно определить гарантии его деятельности, защиту его интересов в суде.

Следствием нечеткого определения статуса сельского председателя является отсутствие у него реальных рычагов влияния на других субъектов управления. Исключением являются структуры, которые финансируются из местного бюджета, но даже на них из-за дотационности местных бюджетов влияние не является таким сильным.

Относительно сельскохозяйственных товаропроизводителей, от которых в значительной степени зависит развитие сельских территорий, органы местного самоуправления прямого влияния не имеют. На практике заключаются, так называемые, социальные соглашения, выполнение которых зависит от совестливости предпринимателей.

Особое внимание нужно обратить на деятельность контролирующих и наблюдательных органов, которые чаще всего нарушают принцип правовой и организационной автономии органов местного самоуправления. Ярким примером возможностей сельской общины влиять на соответствующие районные учреждения и организации является сфера общественного порядка. В частности, решение проблемы изготовления и реализации кустарных алкогольных напитков — «самогоноварение». В результате не регулирования этого вопроса в законодательстве, обращения сельских председателей к органам внутренних дел остаются без надлежащего внимания.

Складывается ситуация, когда ответственность за состояние общественного порядка возлагается на органы местного самоуправления, а финансовыми ресурсами, необходимыми для решения этого задания, распоряжаются другие инстанции. Выход из ситуации специалисты видят в создании муниципальной милиции, которая бы была подотчетна органам местного самоуправления и находилась во взаимодействии с другими милицейскими структурами. Национальная милиция должна осуществлять по отношению к муниципальным подразделениям милиции координационные функции, при этом не должно быть организационного подчинения.

На фоне районных государственных администраций слабым звеном в триаде координирующих органов власти являются районные советы, реальные полномочия которых ограничены. О важности сохранения этого звена свидетельствует опыт Германии, которая имеет двухступенчатую организацию территориальной общины. Объединенная община представляет собой административное образование из нескольких малых территориальных общин, без собственной администрации. Объединенная община в ходе прямых выборов избирает совет и председателя. Этой «территориальной общине второй степени» делегируется ряд государственных полномочий. Кроме того, такой общине делегируется выполнение таких полномочий из сферы самоуправления ее общин-членов: школьное образование; пожарная безопасность; спортивные заведения; социальные заведения; водоснабжение; отведение и очистка стоков; водоемы; землепользование; другие задания, которые могут быть делегированы за взаимным согласием.

Целесообразным является создание исполнительных комитетов районных советов с широким кругом полномочий в сфере координации развития сельских территорий, аккумулярования средств, осуществления капиталовложений.

Становление института местного самоуправления как самостоятельного субъекта управления сельскими территориями непосредственно зависит от формирования достаточной материально-финансовой базы. В соответствии с международными нормативно-правовыми актами органы местного самоуправления имеют право на собственные адекватные финансовые ресурсы, которыми они могут распоряжаться. В основном это средства местного бюджета.

Как свидетельствует европейский опыт, чтобы сохранить финансовую автономию местного самоуправления, налоговые поступления должны покрывать не менее половины местных расходов. Проведенные нами исследования свидетельствуют об отсутствии связи в сельской местности базы налогообложения и существующим перераспределением налогов между бюджетами разных уровней, большинство сельских общин даже при благоприятных экономических условиях не в состоянии самостоятельно обеспечить себя собственными ресурсами. Сейчас среди налоговых поступлений в местный бюджет наибольшую часть занимают налог на доходы физических лиц, плата за землю и единый налог для субъектов малого предпринимательства. Незначительной является часть местных налогов и сборов. В их структуре наибольшую роль играет коммунальный налог и рыночный сбор. Общий удельный вес этих платежей почти 80 % всех местных налогов и сборов практически лишает необходимость рассматривать все другие как серьезные источники наполнения бюджетов. Реформирования требует не уровень налогообложения, а его структура. Целесообразно дать ор-

ганам местного самоуправления право вводить на своей территории собственные налоги и сборы, а общий уровень налогообложения должен контролировать центральное правительство. Это обеспечит маневренность местных органов власти, поскольку на местах более легко следить за изменением базы налогообложения. Также внимания заслуживают предложения украинских ученых относительно ввода собственных формирующих бюджет доходов по принципу территориального развития, то есть учет тех особенных объектов налогообложения, которые могут существенно увеличить поступление в местные бюджеты.

Целесообразным является расширение перечня местных налогов и сборов за счет ввода налогов с целевым использованием полученных средств. Например, сбор за уборку и освещение улиц, за сбор мусора, благоустройство парков, улиц и другие. В условиях сложной экологической ситуации в Украине полезными станут экологические налоги, которые целесообразно стягивать в виде штрафов за загрязнение воздуха, водоемов, улиц, лесов, утилизацию отходов. Также правомерным является утверждение, что, поскольку сельская местность является пространственной и ресурсной базой развития многих отраслей народного хозяйства, то в недостаточной мере отработаны экономическая и правовая стороны получения налогов от государства и предприятий, которые используют природные ресурсы сельской территории и её пространственный базис для организации транспортировки разнообразных ресурсов продуктов их переработки и другой деятельности.

## **ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АПК БЕЛАРУСИ**

*А.П. Шпак, д.э.н., профессор*

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси (г. Минск)*

Аграрная отрасль вышла на положительную динамику роста производства сельскохозяйственной продукции и производимого из нее продовольствия, что обеспечило увеличение его экспорта, который в 2010 году достиг почти 3 млрд. долл. США при положительном сальдо примерно 600 млн долл. Очевидны успехи и в социальной сфере села. Продолжает вестись строительство агрогородков, в которых создается современная производственная база и социальная инфраструктура, направленная на сближение жизни в деревне и городе. В настоящее время в сельской местности насчитывается уже 1118 агрогородков. Важно отметить, что новые поселки городского типа будут связаны с другими населенными пунктами дорогами с асфальтным покрытием.

Такой подход в развитии социальной сферы села, мы полагаем, оправдан. Поскольку, во-первых, достигается экономия средств путем их концентрации и улучшение социального обслуживания всего сельского населения. Во-вторых, в силу объективных причин численность сельского населения в нашей стране будет сокращаться и рациональное использование социальных объектов, в случае их размещения в каждой сельскохозяйственной организации, стало бы проблематичным.

Однако, несмотря на достигнуты результаты, в то же время в аграрном секторе экономики имеются проблемы. Это, прежде всего, довольно низкий уровень эффективности производимой продукции во многих сельскохозяйственных организациях, обусловленный рядом объективных и субъективных причин (несвоевременное возмещение потерь от постоянного удорожания материально-технических ресурсов, недостаточное материально-техническое обеспечение хозяйств, медленное внедрение прогрессивных технологий, дефицит кадров и недостаточный уровень квалификации работников, низкий уровень технологической и производственной дисциплины, чрезмерный перерасход ресурсов в расчете на гектар посевов, голову скота, единицу производимой продукции, низкий уровень мотивации труда и др.).

Продолжает оставаться сложным финансово-экономическое состояние агропромышленного комплекса и особенно его центрального звена — сельского хозяйства. Имеет место постоянный рост долгов. Низкая доходность не позволяет обеспечить расширенное воспроизводство в отрасли без государственной поддержки. В аграрном секторе наблюдается слабая восприимчивость к инновациям, недостаточная мотивация работников, низкий уровень предпринимательской активности. Имеют место существенные различия в уровне жизни сельского и городского населения. Остро стоят демографические проблемы на селе.