Опубликовано:
Фатеев, В.С. Проблемы и перспективные направления совершенствования государственной региональной политики и местного самоуправления в Республике Беларусь / В.С. Фатеев // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 19–20 мая 2010 г.): в 2 т. − Минск: БГЭУ, 2010. − Т. 1. − С. 12−16 .

В.С. Фатеев, д-р экон. наук,
профессор
БГЭУ (г. Минск)

Проблемы и перспективные направления совершенствования государственной региональной политики и местного самоуправления в Республике Беларусь

В последние два года в Беларуси предпринимаются активные меры по совершенствованию государственной региональной политики, системы местного управления и самоуправления. В частности, во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров в 2008−2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов *проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года* (далее – проект Концепции). Этот документ несколько раз дорабатывался в Минэкономики с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, однако пока не получил никакого официального статуса. Судьба другого обсуждавшегося специалистами и политиками примерно в те же сроки документа – проекта нового *Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»*, уже вполне определена. В конце прошедшего года он принят Палатой представителей, одобрен Советом Республики Национального собрания, 4 января 2010 г. подписан Президентом Республики Беларусь и вступает в силу летом текущего года [1].

В связи с отмеченными выше двумя очень важными обстоятельствами представляется необходимым определить ключевые проблемы и перспективные направления совершенствования государственной региональной политики и местного самоуправления в нашей стране.

Последний вариант проекта Концепции, разосланный Минэкономики в апреле 2010 г. для согласования со всеми заинтересованными организациями, на наш взгляд, значительно улучшен, однако также не лишен недостатков. Наиболее существенные из них связаны с недостаточно четкой проработкой методологии проведения и повышения эффективности государственной региональной политики в Беларуси. В частности, в проекте Концепции содержится краткая оценка современного состояния и потенциальных возможностей дальнейшего социально-экономического развития регионов Республики Беларусь. Однако в нем нет ответов на принципиально важные вопросы: 1. Какие из белорусских регионов являются проблемными? 2. Какие из регионов в Беларуси находятся в худших, средних по республике и в лучших условиях, имеют конкурентные преимущества по отношению к другим регионам страны? Какие из этих групп регионов при формулировке соответствующих критериев можно рассматривать в качестве объектов «выравнивающей» региональной политики (проблемные регионы), а какие отнести к «территориям опережающего развития»? Без ответа на эти вопросы остается полной загадкой, что именно беспокоит государство в развитии белорусских регионов и поселений, каким регионам, имеющим те или иные проблемы, государство намерено оказывать поддержку. Таким образом, в проекте Концепции **не выделены регионы–объекты данного вида государственной политики**.

Отсутствие в данном документе объектов региональной политики (или хотя бы общих критериев их выделения) выглядит очень странным, поскольку даже в НСУР-2020 – более масштабном государственном прогнозе, разработанном на более длительную перспективу, такой перечень, пусть очень укрупненный, но приведен.

В рассматриваемом проекте Концепции не удалось достаточно четко сформулировать методологические основы государственной региональной политики и совершенствования действующей системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на среднесрочную перспективу. В

качестве основной методологической базы, на которой строятся все из проанализированных нами аналогичных концептуальных и стратегических документов по региональному и местному развитию, принятых в различных странах Европы, является концепция (теория) устойчивого развития, что само по себе не является неожиданным.

Отличия по странам заключаются в методологии создания условий для устойчивого регионального развития: в одних странах, успешно решивших в прошлом задачу догнать лидеров европейской и мировой экономики, на одном из этапов их развития использовалась известная теория «полюсов роста» или ее модификации, интерпретации («регионов-локомотивов», «точек роста», «ворот в мировую экономику»), например, в Ирландии [2])). Решив задачу вывода национальной экономики на определенный уровень развития за счет целенаправленной концентрации ресурсов в отдельных регионах, эти страны переходят к принципиально новому этапу проведения политики мультипликации успеха в других регионах (крупных городах) страны, а на последующих этапах (например, в Швеции в настоящее время [3]) – к созданию равных условий для устойчивого развития всех регионов страны (по всем трем составляющим – социальной, экономической и экологической).

С учетом изложенного выше в проекте Концепции предлагается отразить необходимость взвешенного ***сочетания в условиях Беларуси трех типов государственной региональной политики***: 1) **выравнивающей**, направленной на поддержку регионов страны, наиболее отстающих по основным критериям социально-экономического развития от среднереспубликанского уровня; 2) **политики «поляризованного развития»**, основанной на поддержке небольшого количества «регионов-локомотивов», «полюсов роста», которые имеют наиболее высокий потенциал, необходимый для быстрого прорыва на ведущие международные рынки высокотехнологичных и наукоемких товаров и услуг и тем самым имеют объективные возможности, чтобы стать «окнами» для интеграции всей белорусской экономики в европейскую и мировую; 3) **политики укрепления межрегиональных связей внутри Беларуси**,

заключающейся в преодолении оторванности периферийных регионов от больших, крупных и крупнейших городов Беларуси, трансевропейских и основных национальных автомобильных дорог, основных сетей и объектов энергетической, научной, телекоммуникационной и иной инфраструктуры.

В проекте Концепции не отражена позиция государственных органов Республики Беларусь по вопросу о том, какие меры планируется принять для существенного повышения эффективности и результативности уже проводимой государственной региональной политики. На наш взгляд, вполне очевидно, что только организацией постоянного мониторинга регионального развития в республике эту задачу полностью не решить. Необходимы построение современной системы оценки (оценивания) всех видов государственной политики, в том числе и региональной.

Зарубежная практика показывает, что для повышения эффективности любого вида проводимой правительством той или иной страны государственной политики одинаково важны как **внешнее оценивание** (external evaluation), проводимое сторонними наблюдателями (парламентом, специально созданными для этой цели правительственными комиссиями, экспертными группами ученых и специалистов, независимыми частными организациями и т.п., так и **внутреннее оценивание** (internal evaluation), проводимое непосредственно государственными органами, отвечающими за разработку и реализацию соответствующих политик и программ.

Как показывает зарубежный опыт, оценку (оценивание) государственных политик и программ целесообразно проводить на трех стадиях (в трех формах): **предварительное оценивание** (*ex-ante evaluation*) стартовых условий, различных вариантов проведения государственной политики, реализации государственных программ и проектов, а также предполагаемых результатов регулирующих воздействий, прямых и побочных, явных и косвенных эффектов; **сопровождающее или промежуточное оценивание** (*ongoing evaluation, mid-term evaluation, interim evaluation*) политик и программ, позволяющее точно обозначить промежуточные результаты, повлиять на процесс и механизмы

реализации, а при необходимости и скорректировать регулирующее воздействие; **ретроспективное оценивание** (*ex-post evaluation*) после завершения реформ, программ, других регулирующих интервенций.

Методика предварительного, промежуточного и ретроспективного оценивания региональной политики, достаточно хорошо отработана в течение 1990-х гг. и широко применяется в настоящее время в Европейском союзе, как в отдельных странах-членах, так и на супранациональном уровне, т.е. ЕС в целом (см., например, [4]). Эту методику, на наш взгляд, целесообразно использовать в рассматриваемом проекте Концепции при описании механизма реализации государственной региональной политики Республики Беларусь.

Вызывает недоумение тот факт, что рассматриваемом проекте Концепции не нашли отражения давно предлагаемые многими белорусскими специалистами следующие принципиально важные мероприятия:

– разработать проект закона Республики Беларусь «О региональном развитии в Республике Беларусь»;

– разработать и внедрить в практику ежегодный расчет валового регионального продукта (ВРП) по областям и г. Минску.

В большинстве стран, имеющих богатый опыт проведения региональной политики, одной разработкой концепций или основных направлений, определяющих региональное развитие, не ограничиваются, а переходят в последующем к более продвинутым в правовом плане действиям: разработке и принятию соответствующих законов. Одни страны это делают раньше, другие позже, но делают все. Например, в Великобритании первый соответствующий правовой документ – Закон о специальных районах (Special Areas Act) был принят еще в 1934 г., а в Финляндии Закон о региональном развитии (Law on Regional Development 1135/93) – только в 1993 г.

В странах с переходной экономикой принятие таких правовых актов тоже уже давно не рассматривается как некая «экзотика», а лишь подтверждает общее правило. Например, в Чешской Республике еще в 1992 г. был принят Закон об основах государственной политики регионального развития, в

Словении в 1999 г. – Закон о содействии сбалансированному региональному развитию, в Польше в 2000 г. – Закон о порядке поддержки регионального развития. В Болгарии одноименный закон в первом чтении рассмотрен в марте 2008 г.

Представляется, что Республике Беларусь аналогичный нормативный акт нужен не меньше, чем отмеченным выше странам.

По вопросу о необходимости введения в отечественную статистику показателя ВРП следует отметить, что он рассчитывается во всех без исключения странах ЕС, в России и других соседних странах. Именно он используется в качестве ключевого показателя при сравнении уровня развития регионов, как внутри отдельных стран, так и в международных сравнениях, а также как один из исходных индикаторов при расчете широко известного индекса развития человеческого потенциала на уровне регионов.

В целях совершенствования координации региональной и других видов государственной политики, контроля за поступлением и использованием средств, выделенных из республиканского бюджета на каждый вид государственной политики, целесообразно отразить в рассматриваемом проекте Концепции необходимость введения в состав бюджетной классификации Республики Беларусь еще одного специального вида группировки «Классификация по видам государственной политики» с внесением соответствующих дополнений в главу 4 Бюджетного кодекса Республики Беларусь. Такая классификация давно и с успехом используется в бюджетном процессе Европейского союза (см.: [5]).

Новым Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местным Советам депутатов предоставлено право создавать объединения в форме ассоциаций Советов. В свою очередь, ассоциации Советов и Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов [1]. Четкая правовая регламентация данного права – очень знаменательное для Беларуси событие. На наш взгляд, к созданию подобных структур нельзя подходить с чисто формальных позиций,

чтобы не превратить их в простой придаток государственных органов. Однако в рассматриваемом проекте Концепции перспективы создания и развития указанных ассоциаций вообще не рассматриваются, что также можно отнести к его слабым сторонам.

Представляется, что устранение отмеченных выше недостатков позволит выработать достаточно стройную стратегию дальнейшего повышения эффективности государственной региональной политики и укрепления системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

Список использованных источников

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010. – Режим доступа: http://zakon.by/webnpa/text.asp?RN=H11000108. – Дата доступа: 15.01.2010.
2. National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020: People, Places and Potential [Electronic resource] / Ministry for the Environment and Local Government of Ireland. − Dublin, 2002. − Mode of access: http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf. − Date of access: 05.10.2008.
3. A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013 / Ministry of Enterprise, Energy and Communications of Sweden. − Stockholm, 2006. − 66 p.
4. Bachtler, J. New Budget, New Regulations, New Strategies: The 2006 Reform of EU Cohesion Policy. European Policy Research Paper, October 2007, No 63 / J. Bachtler, F. Wishlade, C. Méndez; University of Strathclyde, European Policy Research Centre. – Glasgow: EPRS, 2007. – 79 p.
5. General Budget of the European Union for the Financial Year 2010. The Figures / European Commission; Directorate-General for Budget. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2010. – 25 p.