Опубликовано:
Регулирование и координация государственной региональной, институциональной и инновационной политики в Республике Беларусь / Е.Б. Дорина [и др.]; под ред. Е.Б. Дориной, В.С. Фатеева. – Минск: Изд-во «Четыре четверти», 2011.

В.С. Фатеев – автор разделов 1, 2, 7, заключения; соавтор раздела 10.

1 Региональное развитие в Республике Беларусь и объективная необходимость совершенствования его государственного регулирования

Различия между регионами и городами по ряду социально-экономических показателей, которые наблюдаются во всех странах мира, обусловлены многими природно-географическими, историческими, социальными, экономическими, демографическими и другими факторами. Мировая история, в том числе и новейшая, содержит немало свидетельств, когда обострение до критических размеров региональных различий становилось одной из причин ослабления социально-экономического единства, а в отдельных случаях – превращалось в угрозу территориальной целостности государств. Поэтому органы власти практически всех стран осуществляют (прямо или косвенно, широкомасштабно или локально) широкий комплекс мер, направленных на сокращение наиболее острых региональных диспропорций.

В этом плане Республика Беларусь не является исключением. Почти два десятилетия Беларусь развивается как суверенное государство, поэтому у белорусских ученых-экономистов, представителей других социальных наук есть все основания и профессиональный долг для всестороннего анализа развития за этот период национальной экономики, а также государственного управления и местного самоуправления в нашей стране. В данном разделе представлены результаты анализа основных тенденций социально-экономического развитии регионов и городов страны за этот период, а также экспресс-обзора истории становления, современного состояния и проблем государственного регулирования регионального развития в Республике Беларусь.

1.1 Тенденции социально-экономического развития регионов и городов Беларуси

Одной из основных проблем Республики Беларусь, впрочем, как и ряда других стран, находящихся в восточной части европейского континента, является сокращение численности населения. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь в целом по Беларуси с 1989 по 2010 гг. численность населения сократилась с 10152 тыс. человек до 9 480 тыс. чел. или на 6,6 %. Однако по отдельным регионам областного уровня зарегистрировано значительно более ощутимое сокращение, например, в Гомельской и Могилев-

ской областях, которые в наибольшей мере пострадали от аварии на Чернобыльской АЭС, население уменьшилось, соответственно, на 14,7 и 13,8 % (см. таблицу 1). В тот же период население столицы республики – города Минска – выросло более чем на 14 %.

Если рассматривать последние два десятилетия как один целый период развития Беларуси, то можно сделать вывод о том, что во всех областях страны наблюдалось сокращение ожидаемой продолжительности жизни при рождении: от 1 года (в Брестской области) до 2 лет (в Гомельской области; см. таблицу 1). За тот же период в г. Минске значение этого важного показателя ненамного (на полгода), но все же выросло. Однако следует признать, что два десятилетия – достаточно большой период, в течение которого тенденция резко менялась. Сначала на протяжении 15 лет (до 2005 г.) происходило постоянное сокращение ожидаемой продолжительности жизни во всех областях, а затем во всех регионах начался постепенный рост данного показателя. В Минске сокращение ожидаемой продолжительности жизни населения удалось преодолеть примерно на десятилетие раньше. Кроме того, стоит отметить изменение еще одной тенденции: в первые полтора десятилетия происходил рост дифференциации по регионам республики значений данного показателя, а затем она несколько уменьшилась. Если в 1990 г. разница между максимальным и минимальным значением показателя ожидаемой жизни при рождении по регионам Беларуси составляла всего 2

Таблица 1 – Изменения некоторых показателей, характеризующих уровень и качество жизни населения по регионам Республики Беларусь в 1989/1990 – 2009/2010 годах

	Численность населения в 2010 г. в % к 1989 г.	Рост (+), сокращение (–) ожидаемой продолжительности жизни в 1990–2009 гг., количество лет	Число врачей в расчете на 10000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Число больничных коек в расчете на 10 000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Заболеваемость населения по всем группам болезней в расчете на 100 000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.
Республика Беларусь	93,4	–0,6	131,7	83,7	166,2
Области:					
Брестская	96,5	–1,0	135,5	84,8	176,4
Витебская	87,1	–1,2	121,9	84,3	142,5
Гомельская	86,2	–2,0	150,0	73,6	173,2
Гродненская	91,9	–1,3	136,9	90,5	209,8
Минская	90,1	–1,7	135,0	92,5	178,2
Могилевская	85,3	–1,4	133,9	75,4	161,4
г. Минск	114,1	+0,5	118,6	80,6	144,0

Окончание таблицы 1

	Количество общеобразовательных учреждений в 2009 г. в % к 1990 г.	Удельный вес работников, имеющих высшее обра-зование в 1995 / 2008 гг., %	Реальные денежные доходы населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Число зарегистрированных преступлений на 10000 населения в 1990 / 2009 гг., случаев
Республика Беларусь	68,5	16,0 / 23,8	273,7	74 / 157
Области:				
Брестская	73,9	13,8 / 20,8	251,3	41 / 111
Витебская	68,2	14,4 / 20,7	230,1	92 / 148
Гомельская	73,2	14,3 / 20,9	200,4	90 / 165
Гродненская	58,4	15,0 / 21,2	266,3	47 / 124
Минская	63,1	13,0 / 18,5	258,5	73 / 171
Могилевская	60,5	13,1 / 20,2	219,3	83 / 148
г. Минск	113,6	26,1 / 35,9	437,0	74 / 196

Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным [1; 2; 3; 4; 7].

Таблица 2 – Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в регионах Республики Беларусь

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	**Рост (+), сокращение (–) в период с 1990 по 2005 гг., количество лет**	**Рост (+), сокращение (–) в период с 1990 по 2009 гг., количество лет**
Республика Беларусь	71,1	68,6	69,0	68,8	69,4	70,3	70,5	70,5	**–2,3**	**–0,6**
Области:										
Брестская	72,0	69,5	69,8	69,3	70,3	71,0	71,1	71,0	**–2,7**	**–1,0**
Витебская	71,0	68,0	68,4	68,1	68,6	69,8	69,9	69,8	**–2,9**	**–1,2**
Гомельская	71,6	68,5	68,5	68,5	68,8	69,5	69,8	69,6	**–3,1**	**–2,0**
Гродненская	71,8	68,5	69,0	67,7	68,5	70,2	70,4	70,5	**–4,1**	**–1,3**
Минская	70,7	67,5	67,8	67,3	67,8	68,6	68,9	69,0	**–3,4**	**–1,7**
Могилевская	71,2	68,5	68,2	67,7	68,5	69,5	69,7	69,8	**–3,5**	**–1,4**
г. Минск	72,7	69,7	70,8	72,3	72,4	72,9	73,0	73,2	**–0,4**	**+0,5**
Разница max и min	***2,0***	***1,7***	***3,0***	***5,0***	***4,6***	***4,3***	***4,1***	***4,2***	**—**	**—**

Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [1; 2; 4; 7].

года, то в 2005 г. она достигла 5 лет, а затем несколько снизилась – до 4,2 в 2009 г. (см. таблицу 2).

Очень противоречиво выглядят изменения других показателей, характеризующих региональные особенности качества населения, в частности, развития здравоохранения. С одной стороны, следует отметить позитивную и достаточно устойчивую во всех регионах областного уровня тенденцию роста обеспеченности населения врачами: за период с 1990 по 2009 гг. темпы роста количества врачей в расчете на 10 тыс. населения колебались в пределах от 121,9 % в Витебской области до 150,0 % – в Гомельской (см. таблицу 1). В городе Минске за тот же период рассматриваемый показатель составил всего 118,6 %, однако, следует учитывать, что в столице в течение длительного времени наблюдается значительно более высокая абсолютная и удельная обеспеченность населения врачами, и более высокие темпы роста указанного показателя в областях свидетельствуют о постепенном устранении одной из региональных диспропорций в развитии национальной системы здравоохранения.

С другой стороны, как негативную тенденцию необходимо отметить постоянное и существенное ухудшение обеспеченности населения местами в больничных организациях, а также сокращение количества таких организаций, которое также осуществлялось в анализируемый период во всех областях республики. Несмотря на то, что указанные изменения сопровождались резким ростом количества и мощности амбулаторно-поликлинических организаций (по количеству посещений в смену), вряд ли можно сокращение обеспеченности населения больничными койками и количества больничных организаций, в особенности в районах, находящихся на периферии, рассматривать как шаг отечественного здравоохранения вперед, к расширению доступа населения к медицинским услугам. Обостряет ситуацию и то, что все эти изменения происходили, как уже было отмечено выше, на фоне сокращения ожидаемой продолжительности жизни, а также роста заболеваемости населения, последняя в расчете на 100 тыс. населения в 2009 г. увеличилась по сравнению с 1990 г. в целом по Беларуси на 66,2 %, а по Гродненской и Гомельской областям, соответственно, – в 1,7 и в 2,0 раза.

Также противоречиво выглядят региональные изменения в некоторых показателях развития национальной системы образования, которые, однако, определяются главным образом неблагоприятными демографическими процессами, происходящими в республике, в частности, снижением рождаемости. С одной стороны, во всех регионах в период с 1990 по 2009 г. выросла обеспеченность дневных учреждений среднего образования учителями, а с другой стороны, количество таких учреждений в областях сократилось на 26,1 – 41,6 %. В тот же период в г. Минске количество дневных учреждений среднего образования выросло на 13,6 %.

В таблице 1 также приведены некоторые другие показатели, анализ которых позволяет более полно оценить наметившиеся за рассматриваемый период тенденции в изменении качества жизни населения областей и г. Минска. В частности, особое беспокойство вызывает рост преступности в регионах страны за указанный выше период в 1,6 – 2,6 раза, несмотря на то, что региональная дифференциация по количеству зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. населения существенно сократилась.

Среди положительных тенденций необходимо отметить увеличение реальных денежных доходов населения, темпы роста которых за период с 1990 по 2009 гг. в целом по республике составили 273,7 %. Тем не менее, по этому показателю наблюдается серьезная региональная асимметрия: по Гомельской области темпы роста реальных денежных доходов населения за указанный период составили всего 200,4 %, по Гродненской области – 266,3 %, а по г. Минску – 437 % (см. таблицу 1). Также вызывает озабоченность динамика роста региональной дифференциации денежных доходов в расчете на душу населения. Соотношение максимального и минимального значений этого показателя в 1990 г. составляло всего 1,14 раза. К 2000 г. это соотношение уже достигло почти двух раз и в самые последние годы с колебаниями сохраняется примерно на таком же высоком уровне (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Денежные доходы в расчете на душу населения по областям и г. Минску (тысяч рублей в месяц)

	1995	2000[1]	2005	2006	2007	2008	2009
Республика Беларусь	515,7	46,5	329,3	416,9	503,9	648,2	755,3
Области:							
Брестская	429,4	41,4	281,4	353,4	415,2	543,0	621,1
Витебская	480,8	42,5	280,9	365,3	435,5	567,1	652,8
Гомельская	521,1	44,5	289,2	357,9	419,6	537,8	612,7
Гродненская	478,3	45,4	324,4	405,5	486,4	616,5	703,2
г. Минск	715,9	70,3	520,3	644,9	799,4	990,7	1201,7
Минская	464,7	36,0	278,7	354,1	432,5	592,1	683,6
Могилевская	485,5	40,6	271,6	366,5	441,7	567,2	637,2
max / min	***1,67***	***1,95***	***1,47***	***1,82***	***1,93***	***1,82***	***1,96***

[1] С учетом деноминации 2000 года (уменьшение в 1000 раз).

Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [8, с. 79].

Естественно, что аналогичная тенденция роста региональной дифференциации также просматривается по показателям, характеризующим региональные различия в расходах населения. В таблице 4 также приведены данные, характеризующие изменение объема розничного товарооборота на душу населения по регионам областного уровня, а также динами-

ку региональной дифференциации значений данного показателя. Если в 1990 г. соотношение максимального и минимального значений розничного товарооборота по регионам составляло примерно 1,6 раза, то к 2004 г. – выросло почти до 2,7 раза, затем оно несколько снизилось, и колеблется в пределах 1,9 – 2,0 раза

Таблица 4 – Розничный товарооборот на душу населения по областям и г. Минску (тысяч рублей)

	1990[1]	1995[2]	2000[3]	2005	2006	2007	2008	2009
Республика Беларусь	1835	4588,8	419,4	2581,0	3191,6	3934,0	5232,1	5663,0
Области:								
Брестская	1780	3872,0	381,0	2221,3	2714,6	3240,9	4307,8	4870,2
Витебская	1766	4341,4	403,0	2221,9	2823,7	3402,7	4539,0	5125,0
Гомельская	1744	4157,6	423,9	2206,1	2612,0	3181,3	4235,8	4496,6
Гродненская	1706	3891,2	403,7	2517,5	3063,5	3677,3	4844,6	5382,2
Минская	1520	3658,9	306,3	2142,3	2670,9	3303,1	4691,1	5176,7
Могилевская	1804	4053,1	382,3	2143,1	2818,5	3406,5	4634,5	4680,9
г. Минск	2464	7649,5	602,9	4144,9	5066,8	6475,5	8281,6	8717,0
max / min	***1,62***	***2,09***	***1,97***	***1,93***	***1,94***	***2,04***	***1,96***	***1,94***

[1] В рублях.
[2] С учетом деноминации 1994 года (уменьшение в 10 раз).
[3] С учетом деноминации 2000 года (уменьшение в 1000 раз).
Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [7, с. 51–55; 445–446].

Региональная асимметрия в благосостоянии и других характеристиках уровня и качества жизни населения значительно лучше просматривается не на областном, а на более низких территориальных уровнях, а также при сравнении показателей по городу и селу, однако, в публикациях Национального статистического комитета Республики Беларусь пока ещё приводится гораздо меньше данных в разрезе районов, городских и сельских поселений, чем по областям.

Тем не менее, и эти данные позволяют выявить ряд важных тенденций. Например, возвращаясь к вопросу об изменении в региональной дифференциации доходов населения, можно привести результаты расчетов, свидетельствующих о соотношении размеров номинальной начисленной заработной платы по областям и районам, (зарплата, как известно, продолжает составлять наиболее весомую часть денежных доходов большинства слоев белорусского населения). Если в 1990 г. максимальное и минимальное значения данного показателя при сравнении по областям и г. Минску различались в 1,25 раза, то при сравнении по районам – в 1,76 раза. В 2003 г. различия по областям и районам уже составляли, соответственно, 1,43 и 2,24 раза. В 2009 г. максимальное и минимальное значения рассматриваемого

показателя по единицам областного уровня различались уже в 1,46 раза, однако, по районам их соотношение несколько снизилось и составило 2,24 раза. (см. таблицу 5).

Таблица 5 – Региональная дифференциация размеров номинальной начисленной среднемесячной заработной платы в 1990, 2003 и 2009 годах

	Номинальная начисленная заработная плата								
	в 1990 г			*в 2003 г.*			*в 2009 г.*		
	рублей	*max / min по областям и г. Минску*	*max / min по районам*	*тыс. руб.*	*max / min по областям и г. Минску*	*max / min по районам*	*тыс. руб.*	*max / min по областям и г. Минску*	*max / min по районам*
Республика Беларусь	269	–	1,76	250,7	–	3,03	981,6	–	2,24
Брестская	245 (min)	max/min = 1,25	1,30	221,4	max/min =1,43	1,44	869,6	max/min =1,46	1,32
Витебская	257		1,39	230,1		1,50	876,8		1,27
Гомельская	285		1,59	243,8		2,08	927,1		1,77
Гродненская	255		1,16	226,0		1,44	894,8		1,42
Минская	255		1,32	250,2		2,42	936,1		1,99
Могилевская	265		1,20	219,7 (min)		1,71	863,6 (min)		1,40
г. Минск	306 (max)		–	314,5 (max)		–	1263,2 (max)		–

Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [1; 4].

В период с 1989 по 2010 гг. только в 2 из 118 административных районов (без учета областных центров и крупных городов-райцентров) численность населения увеличилась. Среди городских поселений, входящих по типологии БелНИИПградостроительства в группы больших и средних городов, большинство не испытывало серьезных проблем, связанных с потерей населения под воздействием различных демографических и миграционных процессов. Наибольшую тревогу вызывает будущее малых городских населенных пунктов, большинство из которых интенсивно теряет население. Так, в группе малых городских поселений с людностью 5,0–9,9 тыс. чел. в анализируемый период лишь в 21 из 54 городов и поселков был отмечен рост населения, а в подавляющем большинстве поселений, отнесенных к группе с людностью до 5 тыс. чел. зарегистрировано постоянное сокращение численности населения (см. таблицу 6).

Следует отметить, что пять лет назад нами был выполнен аналогичный анализ [10], и сравнение его результатов с расчетами по последним статистическим данным приводят к неутешительному выводу: несмотря на огромные усилия, предпринятые белорусским государством по поддержке малых поселений в рамках Государственной программы возрождения и развития села на 2005 − 2010 годы и Государственной комплексной программы разви-

тия регионов, малых и средних поселений на 2007 – 2010 годы [11; 12], преодолеть негативную тенденцию оттока населения из малых поселений пока не удалось.

Таблица 6 – Изменение численности населения по районам и городским поселениям в 1989–2010 гг.

	Количество административно-территориальных единиц, имевших общий рост населения:[1]						
	городских поселений с численностью населения:						районов[2]
	250 тыс. чел. и более	100–249,9 тыс. чел.	20–99,9 тыс. чел.	10–19,9 тыс. чел.	5–9,9 тыс. чел.	менее 5 тыс. чел.	
Республика Беларусь	**4** (6)	**5** (7)	**19** (25)	**27** (46)	**21** (54)	**6** (65)	**2** (118)
Брестская	**1** (1)	**2** (2)	**4** (4)	**9** (10)	**2** (4)	**0** (8)	**0** (16)
Витебская	**1** (1)	**0** (1)	**2** (2)	**2** (7)	**2** (15)	**1** (16)	**0** (21)
Гомельская	**0** (1)	**1** (1)	**2** (5)	**2** (5)	**3** (9)	**1** (14)	**0** (21)
Гродненская	**1** (1)	**0** (0)	**5** (5)	**2** (5)	**8** (10)	**1** (9)	**0** (17)
Минская	**1** (1)	**2** (2)	**5** (6)	**9** (12)	**4** (8)	**2** (14)	**2** (22)
Могилевская	**0** (1)	**0** (1)	**1** (3)	**3** (7)	**2** (8)	**1** (4)	**0** (21)

[1] В скобках указано общее количество административно-территориальных единиц данного типа в соответствующей области или республике в целом.
[2] Без учета по соответствующим районам данных об изменении численности населения находящихся на их территории городов с людностью 50 тыс. человек и более.
Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [1; 4].

Анализ зарубежного опыта показывает, что эффект от мер, предпринимаемых правительствами большинства стран в рамках региональной политики, как правило, проявляется через несколько лет, а в отдельных случаях – через десятилетия. По этой причине большинство правительств не видит плоды от реализации данных мер, обычно ими пользуются их последователи, причем, не только политические сторонники, но и противники. Тем не менее, приведенные выше факты по Беларуси свидетельствуют о том, что усилия по государственному регулированию регионального развития должны проводиться в новом среднесрочном периоде более активно, а выделяемые на региональную политику ресурсы следует использовать более эффективно.

Наш анализ был бы не совсем полным без характеристики основных структурных изменений в экономике Республики Беларусь и её регионов, поскольку они во многом определяют те изменения в уровне и качестве жизни населения, которые были отмечены выше.

В настоящее время промышленность остается ключевой отраслью экономики Беларуси в целом, а также всех её областей. Однако промышленность размещена по территории страны неравномерно, и за последние два десятилетия её структура и территориальное распределение претерпели ряд значительных изменений.

Перед распадом СССР около четверти всего объема промышленного производства Беларуси было сконцентрировано в г. Минске, и в то время доля белорусской столицы по данному показателю была существенно выше, чем любой из шести областей республики. За годы самостоятельного развития Республики Беларусь ситуация неоднократно изменялась. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, к 2000 г. удельный вес г. Минска в общем объёме промышленного производства Беларуси снизился до 19,3%. Лидерство по данному показателю ненадолго перешло сразу к двум восточным регионам страны – Гомельской и Витебской областям, т.е. весь объём продукции, работ и услуг промышленного характера, производимый в Беларуси, распределился по регионам страны более равномерно. Однако в последующие годы г. Минск несколько улучшил свои позиции, прочно заняв по удельному весу в общем объёме производства промышленности второе место после Гомельской области, несмотря на то, что значение данного показателя в 2009 г. по столице незначительно, но всё же ещё снизилось и составило 19,1 % (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Изменения в распределении промышленного производства по регионам Республики Беларусь в 1990 – 2009 годах (в процентах к итогу)

	Удельный вес административно-территориальной единицы в общем объёме промышленного производства Республики Беларусь				
	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2009 г.
Республика Беларусь	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
области:					
Брестская	11,3	9,6	9,0	8,8	9,4
Витебская	15,3	13,9	19,4	18,3	17,7
Гомельская	16,8	16,1	19,5	22,6	22,1
Гродненская	10,3	10,7	9,6	8,3	9,6
Минская (без Минска)	11,8	13,6	13,1	13,8	13,4
Могилевская	12,4	14,2	10,1	8,0	8,7
город Минск	22,1	21,9	19,3	20,2	19,1

Источник: составлено автором раздела по данным [3, с. 24, 34; 4, с. 38; 5, с. 24].

Следует отметить, что до распада СССР на протяжении нескольких десятилетий осуществлялось опережающее индустриальное развитие западных областей Беларуси – Гродненской и Брестской. Несмотря на все усилия, доля этих регионов в промышленном производстве республики к началу 1990-х гг. оставалась значительно ниже, чем двух отмеченных выше восточных областей (Гомельской и Витебской), а в последующем – ещё снизилась. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2009 г. удельный

вес Гродненской и Брестской областей в общем объёме производства промышленности Беларуси составлял, соответственно, всего лишь 9,6 и 9,4 % против 10,3 и 11,3 %, зарегистрированных статистическими органами в 1990 г. Вызывает беспокойство «падение» на последнее место по указанному показателю третьего из индустриально развитых в прошлом восточных регионов Беларуси – Могилевской области.

В отраслевой структуре промышленности Беларуси и отдельных её регионов произошли еще более ощутимые изменения. В частности, доля легкой промышленности в общем объёме промышленной продукции (как по стране в целом, так и по всем без исключения её регионам) существенно сократилась. Примерно такая же тенденция наблюдалась при анализе соответствующего показателя по такой важной отрасли, как машиностроение и металлообработка: в общем объёме продукции промышленности, как по стране в целом, так и по большинству ее регионов, а также в г. Минске доля данной отрасли существенно сократилась. Исключение составила лишь Могилевская область, в отраслевой структуре промышленности которой удельный вес машиностроения и металлообработки несколько вырос: с 20,2 % – в 1990 г., до 21,1 % – в 2009 г.

При анализе статистических данных обращает на себя внимание ещё один факт: в отраслевой структуре двух регионов Беларуси – Гомельской и Витебской областей – топливная промышленность за последние два десятилетия превратилась в ключевую отрасль их промышленной специализации. В общем объёме промышленного производства Гомельской области удельный вес продукции данной отрасли вырос с 11,2 %, зарегистрированных в 1990 г., до 48,3 % – в 2009 г., а в Витебской области значение данного показателя в указанные годы выросло, соответственно, с 16,1 % до 47,6 %. Однако следует признать, что отмеченные выше и некоторые другие изменения в производственной специализации отдельных регионов Беларуси очень слабо связаны с изменениями в размещении предприятий и производств. Главным образом они определяются скачками цен на топливно-энергетические и сырьевые ресурсы, наблюдавшимися на протяжении последних двух десятилетий на всем постсоветском пространстве. Для индустрии Беларуси еще с советских времён был характерен очень высокий уровень территориальной концентрации производства в металлургической, топливной, химической и нефтехимической промышленности. От 53 до 98 % республиканского производства этих отраслей было сосредоточено в одной-двух восточных областях Беларуси, точнее говоря, в нескольких крупных и средних промышленных центрах этих областей: в Могилеве, Новополоцке, Полоцке, Мозыре, Жлобине. В остальных отраслях промышленности производство было размещено по территории страны значительно более равномерно [4, с. 315 – 317].

Из других изменений в отраслевой структуре промышленности, как Беларуси в целом, так и отдельных её регионов, следует отметить существенное развитие пищевой промышленности. Так, в Брестской и Гродненской областях в 2009 г. удельный вес данной отрасли в общем объёме производства продукции промышленности достиг, соответственно, 35,7 % и 30,1 %, выведя пищевую индустрию на лидирующие позиции в промышленной специализации западных областей Беларуси.

Особенности в структуре и специализации экономики регионов Беларуси в значительной мере обусловили региональные различия в развитии кризисных процессов, причем, как тех, которые охватили белорусскую экономику, впрочем, как и большинство других европейских переходных экономик в начале системных реформ 1990-х годов, так и тех, которые связаны с последним мировым финансово-экономическим кризисом. Так, в первой половине 1990-х гг. наибольший спад производства был зарегистрирован в восточных областях Беларуси, в которых в прошлые десятилетия был создан более крупный промышленный потенциал, чем в западных регионах. К концу 1995 г. в Гомельской области объем промышленного производства сократился на 49,6 % по сравнению с уровнем, достигнутым в 1990 г., в Витебской – на 45,6 %, а в Могилевской области – на 40,5 %. В тот же период сокращение промышленного производства в Гродненской области составило только 36,4 %, Минской области – 27,2 %, а в городе Минске – всего 25,4 % [2, с. 26].

К концу прошлого века промышленности ряда регионов Беларуси так и не удалось выйти на рубежи, достигнутые перед началом кризиса, а в отдельных из них, в частности в Витебской и Гомельской областях, лишь к середине текущего десятилетия удалось достичь и превысить по объему промышленного производства уровень 1990 г.

Региональные особенности и новые тенденции также наблюдаются в развитии других секторов белорусской экономики. Как уже было отмечено выше, западные области Беларуси (Гродненская и Брестская) на протяжении многих десятилетий отставали в индустриальном развитии от восточных и в настоящее время сохраняют относительно небольшую долю в промышленном производстве республики. Однако в западных областях в прошлые десятилетия был достигнут более высокий уровень развития сельского хозяйства. Данное положение сохранялось до конца 1990-х годов. Так, сравнения средних значений ряда показателей эффективности работы аграрного сектора по областям за 1995 – 1999 гг. свидетельствуют о том, что в Гродненской и Брестской областях в тот период сохранялись более высокие, чем в среднем по Беларуси, темпы роста производительности труда в сельском хозяйстве. По ряду основных продуктов аграрного сектора в них было выше производство в расчете на душу населения, а также урожайность зерновых и некоторых других культур [6, с. 328].

Следует признать, что в течение 1990-х гг. сильный аграрный сектор западных областей в меньшей степени пострадал от неблагоприятной экономической ситуации и погодных условий, чем сельское хозяйство восточных регионов. Так, если в Гродненской и Брестской областях численность крупного рогатого скота с начала 1991 г. по начало 2000 г. сократилось, соответственно, на 28 % и 34 %, то в других областях – на 41-48 %. О менее серьезных потерях сельского хозяйства западных областей в указанный период также свидетельствуют результаты сравнительного анализа динамики по ряду других показателей: объему реализации скота и птицы, производства молока и яиц, государственных закупок некоторых видов сельскохозяйственной продукции [6, с. 329].

Однако в последнее десятилетие положение стало изменяться. Гродненская область продолжает удерживать среди всех регионов Беларуси лидирующие позиции в развитии аграрного сектора экономики, хотя уже и не такие очевидные: по некоторым экономическим показателям, рассчитанным в среднем за последние шесть лет (см. таблицу 8), данный регион «скатился» на вторые – третьи места по республике.

Таблица 8 – Некоторые показатели работы сельскохозяйственных предприятий областей Беларуси (средние значения за 2004 – 2009 гг.)

	Урожайность зерновых и зернобобовых культур (ц / га)	Урожайность картофеля (ц /га)	Урожайность овощей (ц /га)	Урожайность льноволокна (ц /га)	Урожайность сахарной свеклы (ц /га)	Средний удой молока от коровы (кг)
Республика Беларусь	29,9	197,2	219,8	6,6	389,3	4030
области:						
Брестская	29,2	178,5	210,3	7,7	345,3	3940
Витебская	25,5	187,3	222,0	5,5	229,0[1]	3713
Гомельская	26,6	198,5	223,0	7,0	364,8	3043
Гродненская	38,7	218,2	231,8	7,5	447,0	4258
Минская	29,4	190,5	206,5	6,9	380,5	4445
Могилевская	31,2	224,5	239,5	7,6	325,2	4169

[1] Среднее значение за 2004 – 2006 годы.
Источник: составлено автором раздела по данным [7, с. 371 – 383].

В то же время Брестская область, которая в прошлом, судя по ключевым показателям работы аграрного сектора, следовала, как правило, за Гродненской областью, постепенно стала терять свое положение среди регионов-лидеров сельскохозяйственного производства. Так, по средней урожайности картофеля, рассчитанной за период 2004 – 2009 гг., Брестская область находилась на последнем (шестом) месте, по средней урожайности овощей – всего

на пятом месте, по средней урожайности зерновых и зернобобовых культур, сахарной свеклы, а также средним удоям молока – на четвертом месте.

Необходимо отметить еще одно изменение, наблюдаемое при анализе средних за ряд последних лет значений показателей работы сельского хозяйства: среди регионов-лидеров аграрного производства все чаще стала отмечаться Могилевская область.

На наш взгляд, не менее было бы полезным проанализировать произошедшие за последние два десятилетия изменения в структуре экономики Республики Беларусь, руководствуясь статистическими данными, пересчитанными в соответствии с Общегосударственным классификатором видов экономической деятельности (ОКРБ 05-2006). Однако национальная статистика Беларуси таких пересчетов данных за 1990-е годы пока не предоставила специалистам республики для анализа.

Таким образом, результаты исследования тенденций в изменении отраслевой структуры белорусской экономики и в территориальной организации экономической деятельности также свидетельствуют о том, что белорусское государство по-прежнему нуждается в государственном регулировании регионального развития. Однако для того, чтобы определить методологию его дальнейшего совершенствования необходимо проанализировать основные этапы проведения региональной политики в Республике Беларусь и дать характеристику особенностей регулирования регионального развития на отдельных этапах развития белорусского государства.

1.2 Становление и современные проблемы государственного регулирования регионального развития в Республике Беларусь

В период вхождения в состав Советского Союза Белорусская ССР по существу не проводила самостоятельной государственной региональной политики. Разумеется, нет оснований для отрицания того факта, что органами управления БССР осуществлялись, причем в широких масштабах, меры, направленные на совершенствование территориальной организации производительных сил, развитие разделения труда между регионами, а также системы расселения внутри республики. Однако эти действия были строго подчинены интересам развития единого народнохозяйственного комплекса СССР.

С началом процесса суверенизации национально-государственных образований Советского Союза в конце 1980-х гг. в БССР был инициирован поиск собственных средств и методов государственного воздействия на развитие регионов внутри республики, основываясь на принципах самоуправления и самофинансирования. После распада СССР региональная политика в Республике Беларусь, как и в большинстве других постсоциалистических

стран, на какое-то время перестала рассматриваться в качестве приоритетной сферы деятельности государства.

Однако проблемы развития внутриреспубликанских регионов в самом конце 1980-х − начале 1990-х гг. не ушли полностью из поля зрения государственных органов Беларуси, и некоторые меры по регулированию регионального развития всё же предусматривались в целом ряде разработанных в то время учеными по заданию правительства республики официальных документов и научных концепций, среди которых следует особо выделить следующие:

- ***проект Концепции экономического суверенитета Белорусской ССР*** (май 1990 г., авторы: В.А. Александров, Г.П. Бадей, Л.М. Крюков, М.С. Кунявский, Г.М. Лыч);
- ***Концепция перехода Белорусской ССР к регулируемой рыночной экономике*** (май 1990 г., коллектив авторов НИЭИ Госплана БССР);
- ***Основные положения программы и предложения правительства о переходе Белорусской ССР к рыночной экономике*** (одобрены Верховным Советом БССР 13 октября 1990 г., т.е. вскоре после принятия Декларации о государственном суверенитете БССР) [6, с. 363 – 365].

Стоит отметить, что в самом начале развития Республики Беларусь как суверенного государства вопросам, связанным с минимизацией последствий радиоактивного загрязнения значительной части территории республики в результате аварии на ЧАЭС, государственные органы уделяли гораздо больше внимания, чем всем другим региональным проблемам. В целом это было вполне обоснованно, поскольку по характеру своего воздействия на человека и окружающую среду, по используемому инструментарию проблема преодоления последствий аварии на ЧАЭС относится к ярко выраженным региональным экологическим проблемам. Однако по масштабам своего воздействия чернобыльская катастрофа является для Беларуси национальным бедствием. В то же время, как было признано на Генеральной Ассамблее ООН, состоявшейся в декабре 1990 г., эта катастрофа имела международные последствия беспрецедентного масштаба. Поэтому в 1991 г. Верховный Совет республики принял два очень важных закона: «***О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС***» и «***О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС***».

В то же время следует отметить, что под жестким давлением блока чернобыльских проблем сильный импульс получило формирование правовой базы для политики в области охраны окружающей среды и природопользования, которая по объектам воздействия и используемому инструментарию очень тесно связана с региональной политикой. В частности, в ноябре 1992 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды***», а в

последующие два года − ещё несколько постановлений правительства республики, направленных на реализацию положений этого закона.

Вполне очевидно, что определенное воздействие на развитие внутриреспубликанских регионов также оказали регионально ориентированные меры, зафиксированные в то время в нормативных правовых актах высших государственных органов Беларуси, принятых по вопросам создания и функционирования свободных экономических зон, конверсии военных городков, политики занятости, научно-технической, миграционной политики, поддержки развития малого и среднего предпринимательства, реформирования государственной собственности, регулирования развития рынка недвижимости, а также по другим направлениям деятельности государства.

Самые тесные связи и наиболее серьезное положительное влияние на формирование новой региональной политики в Беларуси, пожалуй, оказала градостроительная политика, связанная с так называемым физическим, пространственным или территориальным планированием. В первой половине 1990-х гг. для новой градостроительной политики также были созданы надежные правовые основы. Так, в 1994 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «Об основах архитектурной и градостроительной деятельности»***. Правительством республики утверждены основные положения прогнозов территориального развития городов Республики Беларусь, положения о порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительных, архитектурных и строительных проектов, об архитектурной и градостроительной деятельности в зонах особого государственного регулирования и многие другие важные для физического планирования, пространственного развития поселений страны документы.

Следует признать, что в тот период времени государственная региональная политика в Беларуси не получила такую же развитую законодательную базу, как политика в области охраны окружающей среды и природопользования, а также градостроительная политика. Тем не менее, несмотря на отсутствие специальных законодательных основ для эксплицитной региональной политики, отдельные требования к деятельности государства в области размещения производительных сил, а также некоторые важные территориальные пропорции все же были заложены в ряде подзаконных актов, а также в прогнозных и программных документах, подготовленных по распоряжению центрального и республиканских органов государственного управления. Среди таких документов можно выделить, например, ***Комплексный прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 года***, разработанный НИЭИ Госэкономплана в 1993 г., в свое время мог бы, по мнению автора, стать ценным исходным материалом для выработки эксплицитной региональной политики и систематического ее уточнения с учетом изменяющихся условий. Однако длительное

время оставалось неясным, каков правовой статус данного и других прогнозных документов, как экономическое прогнозирование должно быть координировано с физическим, градостроительным или территориальным планированием, а также с научно-техническим прогнозированием и программированием (по срокам, источникам финансирования, этапам реализации и т.д.)[1].

В 1998 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь.*** Вступление в силу данного акта можно рассматривать не только как важное событие в упорядочении деятельности государственных органов в разработке государственных прогнозов и программ социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, но и как начало нового периода усиления внимания к региональным проблемам в стране, а также к совершенствованию методологии государственного регулирования регионального развития в Беларуси.

В этом правовом акте была определена система государственных прогнозов социально-экономического развития страны, в которую вошли:

- на долгосрочную перспективу – национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь (НСУР) на 15 лет и основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- на среднесрочную перспективу – программа социально-экономического развития Республики Беларусь на пять лет;
- на краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь.

Завершая очень краткий обзор практики формирования в 1990-х гг. государственного регулирования регионального развития в Республике Беларусь, следует отметить еще одно важное событие: в начале 2001 г. Коллегия Минэкономики Республики Беларусь одобрила ***Концепцию государственной региональной экономической политики Республики Беларусь*** [13]. В целом ее содержание заслуживает, скорее, позитивной оценки. Тем не менее, низкий статус данного документа не позволил сформировать в республике действительно надежную правовую базу для проведения эффективной государственной региональной политики.

Говоря о современном этапе развития государственного регулирования регионального развития в нашей стране, следует отметить, что приоритеты современной региональной по-

[1] Более подробно о проблемах формирования государственной региональной политики в Республике Беларусь в тот период времени см. в источнике [6, с. 363 – 382].

литики белорусского государства определены в государственных прогнозах и программах социально-экономического развития Республики Беларусь.

В ***Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.*** (НСУР-2020) намечены самые общие направления государственной региональной политики в Беларуси [14]. В частности, в ней 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 то же время в НСУР-2020 все же достаточно подробно определены стратегические направления развития проблемных регионов, а также выделены сами проблемные регионы как объекты государственной региональной политики. В соответствии с указанным документом в Республике Беларусь к проблемным регионам относятся: депрессивные регионы, Солигорский промышленный район, Новополоцкий промышленный узел, Белорусское Полесье, Белорусское Поозерье; приграничные регионы, Минский столичный округ, а также самый проблемный регион Беларуси, имеющий официальный статус региона экологического бедствия, – это территории, загрязненные в результате катастрофы на ЧАЭС.

В ***Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 годы*** 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 [15].

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*** в качестве *основной задачи региональной экономической политики* в завершенной пятилетке было 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 [16].

Для улучшения уровня и качества жизни населения в таких регионах в завершенной пятилетке предусматривалось:

- 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 последние годы уделялось *развитию села, малых и средних городов*. Для этой цели в свое время были разработаны две программы, реализация которых уже заканчивается: ***Государственная программа возрождения и развития села на 2005−2010 годы*** и ***Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних поселений на 2007–2010 годы*** [11; 12].

К достоинствам проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики можно 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 слабых мест современной государственной региональной политики в Беларуси следует отметить:

- недостаточно развитая законодательная, а также нормативная правовая база, определяющая политику государства по отношению к социально-экономическому развитию регионов, правовые рамки государственного 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[2];
- 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.

---

[2] Например, в Венгрии для этих целей еще в 1990 г. было создано Министерство окружающей среды и региональной политики. В Чешской Республике в 1996 г. было создано специальное Министерство регионального развития. В России с 2007 года функционирует федеральное министерство, носящее такое же название. В Болгарии функции субъекта государственной политики в рассматриваемой сфере очень активно выполняет Министерство регионального развития и благоустройства. Аналогичные государственные органы имеются в некоторых других государствах. Кроме того, страны с развитой эксплицитной региональной политикой очень активно используют широкую гамму механизмов её координации с регионально ориентированными мерами, осуществляемых государственными органами в рамках региональной инновационной и инвестиционной политики, политики занятости и других видов политики.

В последние три года 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 2008−2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов ***проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года***. Этот документ несколько раз дорабатывался в Минэкономики с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, но, к сожалению, так и не получил никакого официального статуса. На наш взгляд, ряд положений этого проекта все же заслуживает использования в новой серии государственных прогнозов и программ, в частности, в процессе реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 гг.

2 Стратегии регулирования регионального развития: обзор зарубежного опыта

2.1 Основные стратегические документы, принятые на международном уровне

Судя по количеству публикаций, наиболее известной доктриной, ставшей особенно популярной в последние два десятилетия практически во всем мире и используемой в качестве методологии стратегического прогнозирования и программирования развития международного сообщества в целом, а также национальных, региональных и локальных сообществ, является ***концепция устойчивого развития (устойчивого человеческого развития)***. В научной литературе можно встретить разные мнения о времени зарождения и истоках данной концепции. Одни авторы считают, что ее корни следует искать в научных разработках обществоведов и гуманитариев, работавших еще столетие назад (а в отдельных случаях взгляды исследователей обращены в значительно более ранние периоды истории).

Другие авторы утверждают, что данная концепция тесно пересекается с подходом к развитию с точки зрения «основных потребностей», который был введен в оборот Международной организацией труда еще в 1970-е годы и с того времени стал активно использоваться другими специализированными учреждениями ООН.

Третья группа специалистов связывает начало широкого применения термина «устойчивое развитие» с выходом в 1987 г. доклада Всемирной комиссии по экономическому развитию «*Наше общее будущее*».

Четвертая группа экспертов, которая, пожалуй, наиболее многочисленная, утверждает, что концепция устойчивого человеческого развития (или устойчивого развития человеческого потенциала) происходит из двух источников или корней: концепции (или стратегии) человеческого развития, и концепции устойчивого развития. Если не появление, то, по крайней мере, более-менее четкое изложение первой из них связывается с 1990 г., когда в рамках Программы развития ООН (ПРООН) был подготовлен первый «Отчет по человеческому развитию», в котором человеческое развитие было определено как процесс обеспечения людей более широким выбором [17; 18].

Дальнейшее развитие концепции устойчивого человеческого развития фактически осуществлялось в рамках подготовки под эгидой ПРООН ежегодных докладов (отчетов) о развитии человека. С выходом каждого нового такого документа концепция насыщалась все более глубоким и комплексным содержанием, последовательно включая в себя вопросы доходов и расходов общества и индивида, общественной и личной безопасности, гендерного

развития, бедности, демократии и прав человека, влияния новых технологий на человеческое развитие, международного сотрудничества, обеспечения развития человечества водными и другими ресурсами, борьбы с изменениями климата и многих других. Устойчивое развитие человеческого потенциала стало охватывать несколько важнейших парадигм, например, такие компоненты, как *продуктивность, равенство, расширение возможностей, устойчивость*.

Естественно, что с развитием концепции все сложнее становилась задача формулировки определения понятия «устойчивое человеческое развитие». Вот как выглядит одно из его наиболее ранних определений, сформулированное в «*Отчете по человеческому развитию 1994*»: «Устойчивое человеческое развитие представляет собой такое развитие, которое не только приводит к экономическому росту, но и к справедливому распределению его результатов, которое восстанавливает окружающую среду, а не уничтожает ее, которое повышает ответственность людей, а не превращает их в бездушных исполнителей, такое развитие уделяет первостепенное внимание бедным, повышая их возможности и обеспечивая им участие в принятии решений, которые влияют на их жизнь. Такое развитие – развитие для людей, для природы, для увеличения количества рабочих мест и улучшения положения женщин в обществе» [18]. В докладах ПРООН последних лет практически не используются дефиниции для обозначения понятия «устойчивое человеческое развитие», поскольку сформулировать краткое, но достаточно исчерпывающее его содержание определение стало практически невыполнимой задачей (см. например, *Доклад о развитии человека 2010* [19]).

Поскольку концепция устойчивого развития постоянно расширяется во многих аспектах и наполняется новым содержанием, не случайно, а вполне закономерно, что в ее орбиту втягивается ***все более широкий спектр вопросов развития региональных и городских сообществ***.

Следует отметить, что еще в «Повестке дня на XXI век» (1992 г.), рассматриваемой в качестве всемирной программы действий по обеспечению устойчивого развития, было уделено самое пристальное внимание этим вопросам. Для реализации принятых в этом документе мер предлагалось органам местного управления во всех странах мира вступить в диалог со своими гражданами, местными организациями и частными предприятиями и принять «*Местные Повестки дня 21*» [20].

Положения концепции устойчивого развития активно используются в качестве методологического каркаса или базиса при подготовке многих других стратегических документов, принятых на международном уровне. В частности, необходимо отметить ряд документов, принятых на специальных конференциях и сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Так, на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), которая проходила в Стамбуле в

июне 1996 г., правительства 171 государства приняли *Стамбульскую декларацию по населенным пунктам* и *Повестку дня Хабитат* (принципы, обязательства и план действий) для решения в XXI столетии вопросов и проблем, касающихся населенных пунктов, – как городских, так и сельских. В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН на своей двадцать пятой специальной сессии принимает *Декларацию о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии*. По итогам Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 г. в Йоханнесбурге, принято еще два стратегических документа: *Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию* и *План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию* [21].

Концепция устойчивого развития применительно к регионам, городским и сельским поселениям активно используется другими международными организациями, например, Всемирным банком в новой городской стратегии «*Города на пути трансформации: стратегическое видение проблем местного управления*», принятой этой известной международной финансовой организацией в декабре 1999 г. Этот документ основывается на четырехмерном представлении понятия «устойчивый город». Прежде всего, города и поселки *должны быть пригодны для жизни* (*livable*), т.е. обеспечивать достойное качество жизни и равные возможности для всех жителей, включая самые бедные слои населения. Для достижения этой цели они должны быть *конкурентоспособны и хорошо управляемы*, а также *финансово устойчивы* [22].

Идеи устойчивого развития – индивидов, городских и сельских поселений, регионов и стран – буквально пронизывают доклады о мировом развитии, регулярно выпускаемые Всемирным банком. Так, в *Докладе о мировом развитии 2009* опубликованном под весьма символичным заголовком «Реформируя экономическую географию» (далее – Доклад ВБ) [23], обращается внимание политических, академических и деловых кругов различных стран мира к широкому спектру социально-экономических проблем развития человеческих поселений и региональных образований, к пространственному аспекту экономической деятельности, с целью активизировать дискуссии о позитивных и негативных последствиях территориальной концентрации производства и населения, придать новый импульс политическим дебатам о целесообразности «сбалансированного роста», обеспечивающего устойчивое развитие.

На протяжении последних двух столетий города, миграция и торговля были основными катализаторами прогресса в развитом мире, и эта история, по мнению авторов Доклада ВБ, имеет все предпосылки для повторения в развивающемся мире, более того, уже повторяется в наиболее динамичных странах этой группы (Китае, Индии).

В Докладе ВБ на основе компаративного анализа по многим странам и регионам мира отстаивается идея о том, что в отдельных из них ощутимый прогресс в развитии достигнут

благодаря переосмыслению, поддержке трансформаций по **трем направлениям экономической географии**:

- более высокой **плотности** (*density*). Последняя рассматривается экспертами Всемирного банка как «экономическая масса на единицу площади земли» и может измеряться с помощью ряда показателей, например, объем добавленной стоимости или ВВП на 1 кв. км земли. Другими словами, более высокая плотность экономической деятельности связывается с ее географической компактностью, с более высоким уровнем ее территориальной концентрации, что как раз и наблюдается в больших городах;
- сокращению **расстояния** (*distance*), которое рассматривается в анализируемой публикации не столько как категория Евклидовой геометрии, сколько в экономическом аспекте. При таком подходе для исследователя географическое расстояние между двумя местами менее важно, чем ответ на вопрос о том, насколько легко или сложно товары, услуги, труд, капитал, информация и идеи преодолевают пространство между этими пунктами;
- ослаблению **разделения** (*division*) между странами, регионами, поселениями, которое означает не только преодоление государственных и других установленных между ними административных либо физико-географических (реки, горы и т.п.), но и экономических (таможенных, визовых, налоговых и др.), культурных, языковых и иных барьеров.

Благодаря такому переосмыслению экономической географии, по мнению авторов Доклада ВБ, Соединенные Штаты и Япония сделали прорыв в своем развитии в прошлом. И именно в таком ключе в настоящее время переосмысливает свою экономическую географию Китай [23].

На основе обобщения результатов компаративного анализа национальных политик и практики регулирования развития отсталых регионов и различных типов городов, выполненного по многим странам мира, в Докладе ВБ делается ряд очень важных выводов. Прежде всего, авторы этой публикации выделяют **три основные составляющие или три блока инструментов национальной политики регулирования**:

- ***ИНСТИТУТЫ*** *(или «пространственно слепые» виды политики)*. Этот термин использован в Докладе ВБ для того, чтобы выделить в отдельную группу политические меры (политики), которые эксплицитно или специально не разрабатывались с учетом пространственного аспекта. Тем не менее, они оказывают опосредованное воздействие на региональное развитие, и их результаты могут различаться по регионам. В эту группу входят такие виды национальной политики, которые используются в системе подоходного налогообложения, в организации финансово-бюджетных отношений между различными уровнями управления стран, в государственном управлении рынков земли и жилья, а также в области образования, здравоохранения, водоснабжения и др.;

- ***ИНФРАСТРУКТУРА*** *(пространственно привязанные виды политики).* Данный термин использован как обобщающий по отношению ко всем инвестициям, вложенным в развитие коммуникаций между различными пунктами, в том числе, в строительство между городами и регионами железных и автодорог для обеспечения торговли товарами, развитие информационно-коммуникационных технологий для расширения потоков информации и обмена идеями;
- ***СТИМУЛЫ (пространственно сфокусированные виды политики)***, которые включают территориально ориентированные, пространственно нацеленные меры, призванные стимулировать экономический рост в отсталых регионах, в том числе: инвестиционные субсидии, налоговые льготы, регулятивные меры по размещению экономической деятельности (лицензии, сертификаты, разрешения, запреты и т.п.), развитие местной инфраструктуры (инженерной, коммунально-бытовой и т.п.), а также территориально ориентированные меры, нацеленные на изменение инвестиционного климата в конкретном географическом месте, например, такие, как особые меры для экспортных и других специальных зон.

Все отмеченные выше инструменты интеграции − институты, инфраструктура и стимулы − охватывают весь круг или спектр универсальных и территориально ориентированных видов политик. Каждая из трех групп может включать налоги, государственное финансирование и административные меры [23].

В зависимости от того, какие в той или иной стране регионы отстают в своем развитии и имеют серьезные проблемы (с низкой плотностью населения; с высокой плотностью населения, но при наличии небольших региональных различий в целом по стране; с высокой плотностью населения и значительной региональной дифференциацией в целом по стране), а также от того, насколько широкий доступ к мировым рынкам имеет та или иная страна, и наличия потенциальных возможностей для расширения этого доступа в перспективе, в Докладе ВБ сформулированы рекомендации **по разработке пакета инструментов интеграции для государств различного типа**.

В частности, Республика Беларусь в этой публикации отнесена ко второму типу государств − с большим окружением, имеющим очень низкую доступность мировых рынков по сравнению с уровнем доступности экономики США (главным образом имеется в виду Российская Федерация). Тем не менее, это окружение имеет значительные потенциальные возможности для глубокой интеграции в мировую экономику в ближайшие годы. Однако сама Беларусь отнесена к странам, уже в настоящее время находящимся в непосредственной близости к основным мировым рынкам (имеется в виду Западная Европа). Поэтому для нашей республики эксперты Всемирного банка рекомендуют акцентировать внимание на заключении широкого спектра соглашений в соседними странами, стимулирующих развитие торгов-

ли, а также мер, направленных на повышение мобильности факторов производства, товаров и услуг, как между регионами внутри страны, так и с соседними государствами.

Несмотря на то, что Беларусь относится к странам, находящимся в непосредственной близости к одному из наиболее развитых мировых рынков − Западной Европе, тем не менее, она пока в него недостаточно глубоко интегрирована. Кроме того, с остальными развитыми мировыми рынками наша страна пока еще имеет относительно ограниченные связи. Поэтому для нее представляются актуальными рекомендации экспертов, ориентированные на другие страны, находящиеся в менее благоприятной геоэкономической позиции. В частности, в числе стратегических приоритетов Беларуси целесообразно сохранить обеспечение доступности регионов к предоставляемым публичной экономикой товарам и услугам за счет строительства транспортных коридоров и совершенствования другой транспортной, а также энергетической инфраструктуры, развития в регионах информационно-коммуникационных технологий и сетей, совершенствования функционирования рынка земли и недвижимости и др.

Возвращаясь к вопросу об распространении в глобальных масштабах концепции устойчивого развития, следует отметить, что она активно используется в официальных документах **Европейского союза**, как на уровне основных институтов ЕС, так и на уровне стран-членов Сообщества. Из таких документов, прежде всего, стоит отметить *Европейскую перспективу пространственного развития* (ESDP), принятую в 1999 г. на неформальном Совете министров, ответственных за пространственное планирование [24].

В последующие годы на основе ключевых положений ESDP различными институтами ЕС была разработана серия руководящих документов, например, «*Стратегия Европейского союза для устойчивого развития*», принятая Еврокомиссией в Гётеборге в 2002 г. В этой стратегии отмечается, что устойчивое развитие, отвечающее потребностям современного поколения без ущерба будущим поколениям, объективно требует учитывать в политике ЕС и всех стран-членов Сообщества трех взаимосвязанных и определяющих друг друга измерениях − экономическом, социальном и экологическом. Стратегическая цель устойчивого развития ЕС в указанном документе определена достаточно амбициозно: «стать наиболее конкурентоспособной и динамичной, основанной на знаниях экономикой в мире способной обеспечить устойчивый экономический рост в сочетании с созданием большего количества и лучшего качества рабочих мест и более высоким уровнем социального сплочения» [25].

Региональное и поселенческое (город–село) измерение устойчивого развития также четко прослеживается в самых последних документах, принятых на уровне ЕС и определяющих среднесрочную стратегию Сообщества. Один из их, опубликованный в 2007 г., так и называется «*Городское измерение политик Сообщества на период 2007−2013 гг.*» [26]. В нем четко обозначены точки соприкосновения с проблемами городов отдельных политик ЕС,

координация финансовых и других инструментов ориентированных на решение проблем городских поселений и используемых в рамках Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), Европейского социального фонда (ЕСФ), Фонда сплочения (ФС), определены финансовые процедуры по обеспечению трансграничного, транснационального и интеррегионального сотрудничества, а также применение ориентированных на города действий в рамках отдельных секторальных политик (конкуренции, социальной и занятости, природоохранной, транспортной, молодежной политики, а также политики в области НИОКР, культуры, здравоохранения, подготовки кадров, энергетики и др.).

Завершая обзор опыта Европейского союза в области регулирования и обеспечения условий для устойчивого развития региональных и локальных сообществ, стоит остановиться на самой последней инициативе Еврокомиссии: в октябре 2008 г. она опубликовала *Зеленый доклад по территориальному сплочению «Обратить территориальное разнообразие в силу»* [27]. В этом документе, с учетом новых подходов, с формулированных в рассмотренном выше Докладе ВБ, уточняются ранее принятые различными институтами ЕС меры по регулированию регионального и городского развития, а также сформулированы новые предложения Еврокомиссии по обеспечению устойчивого развития региональных, городских и сельских сообществ.

2.2 Национальные стратегические документы, содержащие меры по регулированию развития региональных и локальных сообществ

Инициативы по устойчивому развитию регионов, городских и сельских поселений, принятые различными международными организациями в 1990-х гг., а также в начале XXI в., находят все более широкую поддержку на уровне отдельных государств. Среди документов, в которых прямо и недвусмысленно декларируется такая поддержка, формулируется перечень специфических, характерных для каждой конкретной страны проблем обеспечения устойчивого развития регионов, городов и сел, а также определяются стратегические подходы и наиболее общий инструментарий решения как общих, так и специфических проблем, особое место занимают **национальные стратегии устойчивого развития**. Проанализируем содержание лишь некоторых из большого множества такого рода документов, выделенных нами *в первую группу*.

Так, *Национальная стратегия устойчивого развития Швеции 2002*, опубликованная как коммюнике правительства этой страны № 2001/02:172, также как и другие подобные документы базируется на общепринятом подходе сведения воедино социальных, экономических и природоохранных приоритетов, однако к ним еще добавляется культурная составля-

ющая [28]. Две из восьми ключевых сфер деятельности шведского общества по обеспечению условий для своего устойчивого развития связаны с региональным сплочением, а также с развитием шведских коммун. В частности, сохранение по ряду показателей различий в развитии отдельных частей Швеции, обусловливает необходимость разработки специальных мер по стимулированию развития в некоторых регионах страны. Отмечается, что сельское и лесное хозяйство продолжают оставаться основными отраслями экономики ряда сельскохозяйственных регионов, а также северных территорий с низкой плотностью населения. Ставится задача сделать политику регионального развития (такое с начала 2000-х гг. носит название региональная политика шведского правительства) более эксплицитной, явной, более тесно скоординировать ее с региональной политикой, проводимой на уровне ЕС.

В развитии локальных сообществ Швеции, которые развиваются на уровне отдельных коммун, в стратегии поставлена задача на сбалансированное развитие как городских, так и сельских мест. При этом особый упор делается на поддержку информационных технологий как части инфраструктуры, которая обеспечивает современные потребности и отдельных людей, и предприятий, и регионов.

В сентябре 2003 г. постановлением Правительства Литовской Республики № 1160 была принята *Национальная стратегия устойчивого развития* этой страны. В этом документе в качестве основной цели устойчивого развития Литвы определено достигнуть к 2020 г. современный средний по странам-членам ЕС уровень развития, оцениваемый по основным социально-экономическим показателям, по эффективности использования ресурсов, а также не превысить европейские стандарты по показателям загрязнения окружающей среды [29].

В области регионального развития в данной стратегии провозглашается намерение реализовать все те меры, которые определены в принятом Сеймом Литвы в 2000 г. *Законе о региональном развитии*, а также в *Мастер-плане Литовской Республики* (основном градостроительном документе этой страны), которыми предусмотрено достижение равномерного распределения городов и других поселений по территории страны, а также содействие рациональному использованию экономического и социального потенциала, формированию условий для более быстрого роста наименее развитых регионов страны путем сокращения региональных диспропорций.

Эстонская национальная стратегия устойчивого развития «Эстония 21» утверждена Правительством Эстонии в марте 2005 г., а также Парламентом этой страны в сентябре того же года [30]. Как и в большинстве других постсоветских государств, в Эстонии существует большой блок проблем, связанных с региональной дифференциацией по ряду социально-экономических показателей, поляризацией по оси «центр-периферия». Поэтому в стратегии «Эстония 21» в качестве задач по достижению основных национальных целей определены

регионально ориентированные меры. Наиболее рельефно региональный аспект выделен в направлениях по реализации цели «Сплоченность общества». В соответствующем разделе стратегии предусматривается достичь регионального баланса путем сокращения региональных различий по доходам населения, численности населения, находящегося за чертой бедности и путем повышения ценности населенных пунктов как мест с достойными условиями для жизни и работы.

В *Национальной стратегии устойчивого развития Республики Молдова* [31], опубликованной в 2000 г., проблемам развития регионов и поселений уделено очень много внимания. Так, в главе 5, посвященной характеристике накопленного в Молдове капитала, созданного человеком (авторы назвали его «антропогенный капитал»), приведен самостоятельный раздел по человеческим поселениям. Как известно, после распада СССР, Молдова − самая малая из бывших союзных республик, в которой сельское население пока еще составляет большую его часть (53%) − оказалась в очень глубоком кризисе. Последний буквально «обвалил» экономику городов и поселков страны, большинство из которых относится по европейским критериям к малым городским и сельским поселениям. Сокращение, а в отдельных случаях и полное нарушение транспортного сообщения между поселениями, отключение электричества, средств связи и многие другие спутники глубокого кризиса − все это не из далекого прошлого Молдовы, а зачастую наблюдается и в настоящее время. Поэтому в стратегии этой страны ставятся пока весьма скромные задачи по восстановлению достигнутого в прошлом уровня и качества жизни населения в районах и поселениях.

Ко *второй группе документов*, принимаемых на национальном уровне, в которых содержатся отдельные меры и инструменты по регулированию регионального и городского развития, и которая также достаточно многочисленна, можно отнести *документы по физическому (территориальному, градостроительному, земельному и т.п.) планированию*. Так, в ряде стран-членов Евросоюза, основываясь на положениях Европейской перспективы пространственного развития, были разработаны аналогичные долгосрочные национальные документы.

В качестве примера подобных разработок можно привести «*Национальную пространственную стратегию Ирландии 2002−2020: Люди, поселения, потенциал*», разработанную Министерством по делам окружающей среды и местного управления Ирландии, а также «*Перспективу пространственного развития Польши*», впервые разработанную и принятую Сеймом Польши в 1999 г., а затем в 2005 г. изданную в новой значительно переработанной редакции [32; 33].

Из этих двух документов, на наш взгляд, особый интерес представляет первый, поскольку, как известно, за последнее десятилетие Ирландия добилась значительного прогрес-

са в своем социально-экономическом развитии, превратившись из страны-реципиента помощи Европейского союза, оказываемой через Европейский фонд регионального развития, другие структурные фонды и финансовые институты ЕС, в государство, основные социально-экономические показатели которого находятся на среднем по ЕС уровне или даже выше.

В качестве приоритетов своего пространственного развития в перспективе до 2020 г. Ирландия не ставит задачу увеличения количества городов, несмотря на то, что их в стране по европейским меркам не так уж много. Она стремится закрепить тот успех прошлого десятилетия, который во многом был достигнут, благодаря обеспечению высокой концентрации экономической деятельности в столичном регионе (так называемой «зоне Большого Дублина», которая по численности населения охватывает почти 38,5% всего населения Ирландии (примерно 1,5 млн. из 4 млн. чел.), а также открытости экономики этого региона и его высокой интегрированности в европейскую и мировую экономику.

В Национальной пространственной стратегии Ирландии ставится задача наряду с Большим Дублином создать еще четыре «локомотива регионального и национального роста» или «ворот» в мировую экономику на основе развития городов Корк, Лимерик, Голуэй и Уотерфорд. Открытие этих ворот, по мнению разработчиков рассматриваемого документа, позволит обеспечить более сбалансированное региональное развитие в стране, сократить социально-экономические различия между приграничными и центральными районами, между регионами на западе, юге и востоке Ирландии. В стратегии также уделяется внимание проблемам развития сельских территорий страны.

К *третьей группе* можно отнести официальные документы, принимаемые непосредственно национальными министерствами (департаментами, агентствами), отвечающими за региональную политику, а также за политику городского и сельского развития в конкретных странах. В качестве примера из данного арсенала нормативных инструментов можно привести «*Национальную стратегию региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости на 2007−2013 гг.*», подготовленную и опубликованную в 2006 г. Министерством предпринимательства, энергетики и коммуникаций Швеции [34]. В этом документе определены в более детальном виде меры и инструменты по регулированию регионального и городского развития, которые в виде общих направлений сформулированы в рассмотренной ранее Национальной стратегии устойчивого развития Швеции, принятой на уровне правительства в 2002 г. В частности, в разработанном Министерством предпринимательства, энергетики и коммуникаций Швеции документе основной упор в решении задачи повышения конкурентоспособности шведских регионов сделан на стимулирование инноваций, обеспечение региональной экономики более квалифицированной рабочей силой, доступности регионов через развитие трансграничного сотрудничества, на поддержку разработки на местах

собственных стратегий регионального развития, а также на координацию региональной и городской политики шведского правительства.

В Беларуси также приняты и успешно реализуются подобные общенациональные документы, в частности, ранее отмеченные нами *Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.*, *Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 годы*, *Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы*, *Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2007−2010 годы*, а также новая *Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь*.

2.3 Стратегические инициативы, реализуемые на региональном и локальном уровне

Как уже было отмечено выше, еще в «Повестке дня на XXI век» (1992 г.), рассматриваемой в качестве всемирной программы действий по обеспечению устойчивого развития, был определен ряд стратегических решений и мер, направленных на развитие регионов и человеческих поселений. Эти решения были подержаны многими организациями, занимающимися вопросами развития местного самоуправления и получили продолжение во многих инициативах. В качестве примера из европейского опыта можно привести так называемую «*Европейскую кампанию устойчивого развития*», организованную рядом международных организаций – Международным советом по местным инициативам в области охраны окружающей среды (ICLEI), Конгрессом местных и региональных властей CE, Eurocities, Организацией объединенных городов (UTO) – в сотрудничестве с Европейской комиссией и ее экспертной группой по городской окружающей среде. В рамках этой кампании был проведен ряд общеевропейских форумов, в работу которых постепенно втягивалось все большее количество представителей так называемой «местной демократии» со всего европейского континента.

Так, в мае 1994 г. в Ольборге (Дания) на Европейской конференции по устойчивым городам была принята *Хартия европейских городов по устойчивости (Ольборгская хартия)*, в которой была определена роль европейских городов как центров промышленности, торговли, образования, культуры и управления, а также получили дальнейшее развитие основные принципы устойчивости развития городских поселений [35].

В 1996 г. на аналогичной конференции в Лиссабоне (Португалия), в работе которой принимали участие представители местной демократии из 35 стран Европы, был принят *Лиссабонский план действий: от хартии к действию*, в которой местные органы власти европейских стран призывались стать основными организаторами подготовки *Местных повесток дня 21*, а также была признана необходимость разработки инструментов управления устойчивостью развития городских поселений [36]. В том же году на очередной конференции, также организованной в рамках Европейской кампании устойчивого развития в Германии, было принято *Ганноверское обращение к европейским муниципальным лидерам на рубеже XXI столетия*, в котором были определены основные проблемы, с которыми сегодня сталкиваются европейские города (в том числе в странах с переходной экономикой), а также стратегические меры, направленные на обеспечение устойчивости их развития.

Разумеется, что отмеченные выше форумы, прошедшие в рамках Европейской кампании устойчивого развития, являются лишь небольшой частью «инициатив с мест», направленных в поддержку и развитие тех вроде бы слишком абстрактных, декларативных решений, принятых на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 г., но и они, на наш взгляд, вполне убедительно показывают, что концепция устойчивого развития городов и регионов – вполне рабочая доктрина, заслуживающая самого пристального внимания науки, в том числе региональной и городской экономики.

Таким образом, обобщение международного опыта разработки концептуальных, стратегических документов, содержащих положения по регулированию регионального и городского развития, можно сделать следующие выводы:

1. Теоретической и методологической основой практически всех указанных документов, принятых на международном, межгосударственном, национальном и местном уровнях, является концепция устойчивого развития и заложенный в ней методологический принцип гармоничного, непротиворечивого сочетания социальной, экономической и экологической составляющей обеспечения такого типа развития.
2. В качестве фундаментальной научной основы для разработки национальных стратегий регионального развития, использованной в некоторых странах, успешно решивших в прошлом задачу догнать лидеров европейской и мировой экономики, не менее популярна была другая известная теория – «полюсов роста» или ее модификации, интерпретации («регионов-локомотивов», «точек роста», «ворот в мировую экономику»). Решив задачу вывода национальной экономики на мировой уровень развития за счет целенаправленной концентрации национальных ресурсов и международной помощи в отдельном регионе (городской агломерации), 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) – к созданию равных условий для устойчивого развития всех регионов страны (по всем трем составляющим – социальной, экономической и экологической).

3. В отдельных странах при разработке национальных концепций и стратегий регионального развития также активно использовались и используются такие теории, доктрины и концепции регионального развития, как теории пропульсивных, инновативных (инновационных) и креативных регионов, регионов знаний, теория регионального высокотехнологичного развития, теории капитала (включая теории человеческого и социального капитала), а также очень популярные в последнее время теория конкуренции и кластерная теория.

4. Практически во всех концепциях и стратегиях устойчивого развития (в том числе и регионального) делается ставка на методологический принцип партнерства (между органами власти всех уровней, между публичным, частным и негосударственным сектором).

5. В качестве методологической основы построения отношений между национальными, региональными и местными органами также очень часто используются принципы децентрализации, субсидиарности, программирования, транспарентности.

6. Происходит постепенное осознание необходимости сбалансированного развития национальных систем расселения, в которых различные по размерам городские и сельские поселения функционально дополняют друг друга, налаживается партнерство по оси «крупный город–малое городское поселение–село», экономика и социальная сфера села диверсифицируются, сохраняемые селом национальные культурные традиции получают дальнейший импульс в их развитии.

7. Ключевые положения документов по физическому планированию (градостроительному планированию, функциональному зонированию и т.п.) всё теснее увязываются с положениями стратегических документов по экономическому и социальному развитию регионов.

8. Более активно предпринимаются действия по координации региональной и городской политики с другими направлениями национальной и супранациональной политики (занятости, социальной, природоохранной, транспортной, энергетической, научно-технической и инновационной и др.), ведется очень интенсивный поиск новых методов и инструментов такой координации.

Представляется, что отмеченный выше зарубежный опыт выработки стратегических направлений регионального развития, а также хорошо зарекомендовавшая себя теоретическая и методологическая база и практика его регулирования могут быть использованы в адаптированном виде для решения задачи совершенствования государственной региональной политики в Республике Беларусь.

7 Опыт выделения объектов региональной политики в Европейском Союзе

7.1 Краткий обзор эволюции региональной политики в ЕС и методологии выделения её объектов в программных периодах 1994 – 1999 гг. и 2000 – 2006 гг.

Обзор региональной политики Европейских Сообществ (с 1992 г. – Европейского Союза) за весь период проведения в эксплицитной форме данного вида политики в ЕС представлен в ряде публикаций (см, например: [6; 195; 196] и др.). Тем не менее, в рамках данного исследования все же необходимо вновь выделить и кратко осветить основные изменения в архитектуре региональной политики ЕС, произошедшие 1994 – 1999 гг. и в 2000 – 2006 гг.

Сделать это необходимо по следующим важным причинам:

Во-первых, все ключевые компоненты, изменения в методологии разработки и реализации всей региональной политики ЕС и, в частности, в методологии и конкретных методах выделения регионов – объектов данной политики, были заложены в конце 1980-х гг. и стали своеобразным каркасом всей последующей региональной политики Евросоюза. Многие из них продолжают определять архитектуру современной региональной политики ЕС. Поэтому без определения и характеристики истоков многих из ныне применяемых положений выделения объектов региональной политики в ЕС очень сложно (если вообще возможно) объяснить, почему именно эти положения применяются сейчас.

Во-вторых, применение исторического подхода к исследованию методологии выделения объектов региональной политики (любого государства или межгосударственного образования, а не только ЕС) позволяет ответить на следующие принципиально важные вопросы: «Какие положения методологии и конкретных методик выделения объектов региональной политики хорошо зарекомендовали себя на протяжении десятилетий? Какие не выдержали испытания временем и почему (просто выполнили свою функцию на определенном историческом этапе, или не оправдали себя, т.е. были ошибочными)? Какие применимы только на уровне ЕС в целом, а какие полезны и на уровне отдельных стран, как членов ЕС, так и не входящих в это межгосударственное образование?».

Чтобы ответить хотя бы на часть этих вопросов, стоит вновь выполнить очень краткий или экспресс-обзор изменений региональной политики ЕС в прошедшие полтора–два десятилетия.

Как известно, основы для проведения региональной политики на межгосударственном (супранациональном) уровне были декларированы еще в *Договоре об учреждении Европей-*

ского экономического сообщества (Рим, 1957 г.). В преамбуле этого договора отмечается решимость стран, учреждающих ЕЭС, «… в укреплении единства своих экономик и в обеспечении гармоничного их развития посредством сокращения существующих между многими регионами различий и отсталости регионов, находящихся в менее благоприятном положении» [197; 6, с. 108].

Однако сам договор не содержал специальных статей, описывающих механизм достижения этой цели. На первом этапе развития Сообщества сглаживание различий между отсталыми преимущественно сельскохозяйственными регионами стран–членов ЕЭС осуществлялось в неявной или имплицитной форме, главным образом с помощью аграрных субсидий из Европейского социального фонда (European Social Fund – ESF), а затем из Европейского фонда аграрной ориентации и гарантирования (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). Вопрос о необходимости введения эксплицитной региональной политики Сообщества встал более остро в связи с первым его укрупнением в 1973 г., т.е. с присоединением к нему Великобритании, Дании и Ирландии, в результате которого обострились региональные и структурные различия в ЕС в целом.

Эксплицитную форму региональная политика Европейских Сообществ (с 1992 г. – Европейского Союза) приобрела в 1975 г., когда был создан Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF), и с этого времени она является **одним из основных инструментов укрепления экономической и социальной сплоченности или интеграции стран–членов ЕС**.

Для достижения данной наиболее общей цели, определенной еще в Едином европейском акте (Single European Act), подписанном в 1986 г., было выделено пять более частных целей или задач. Ответственность за решение этих задач возлагалась на ряд инструментов ЕС, в частности, на так называемые структурные фонды: упомянутые выше Европейский фонд регионального развития – ERDF, Европейский социальный фонд – ESF, а также Европейский фонд аграрной ориентации и гарантирования (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). В 1993 г. к вышеуказанным был добавлен еще один фонд – Финансовый инструмент для ориентирования рыболовства (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG).

В соответствии с Единым европейским актом Комиссия Европейских Сообществ была уполномочена подготовить всесторонние предложения по совершенствованию деятельности органов ЕС. В 1987 г. такие предложения были представлены, в частности, они содержали основные принципы очередной реформы всех структурных фондов.

Эти общие принципы в следующем году были использованы при подготовке трех регулятивных постановлений (regulations): «рамочного», устанавливающего перечень новых задач структурных фондов; «горизонтального», предусматривавшего механизм координации деятельности фондов между собой, а также с Европейским инвестиционным банком; и «имплементарного», в котором был описан механизм реализации, инструментарий выполнения «рамочного» постановления применительно к ЕФРР. Все три указанных документа вступили в силу с начала 1989 г.

Перечень целей и распределение между ними структурных фондов приведены ниже:

цель 1 – *содействие развитию и структурной перестройке отстающих регионов* (ERDF, ESF, секция ориентации EAGGF);

цель 2 – *конверсия или преобразование регионов, пограничных зон или частей регионов (в том числе зон занятости и городских общин), серьезно пострадавших от промышленного спада* (ERDF, ESF);

цель 3 – *борьба с застойной безработицей* (ESF);

цель 4 – *содействие включению молодежи в профессиональную деятельность* (ESF);

цель 5 – для реформы общей аграрной политики:

(а) – *ускорение исправления структуры сельскохозяйственного производства* (секция ориентации EAGGF, FIFG);

(б) – *содействие развитию аграрных регионов* (секция ориентации EAGGF, ESF, ERDF) [6, с. 112].

Как видно из приведенного выше перечня, *цели 1, 2 и 5(б) имеют четко выраженную региональную ориентацию*. Причем подчеркивается, что цель 1 является доминирующей среди всех перечисленных. После подписания в Маастрихте Договора о Европейском союзе (1992 г.) была вновь подтверждена необходимость достижения этих целей. Более того, с 1995 г., когда к ЕС присоединились Австрия, Финляндия и Швеция к ним добавилась шестая цель, которая также имела региональную ориентацию:

цель 6 – *развитие и исправление структуры регионов с исключительно низкой плотностью населения* (ERDF, ESF, секция ориентации EAGGF).

Работа структурных фондов основывалась на нескольких взаимосвязанных основных принципах:

- *концентрация* деятельности структурных фондов на ограниченном количестве приоритетных целей;
- *партнерство*, под которым понимается наиболее тесное сотрудничество между Еврокомиссией и органами управления на национальном, региональном и местном уровне в каж-

дой стране, входящей в ЕС, начиная с подготовительной стадии и, заканчивая реализацией тех или иных мер;

- *программирование*, результатом которого являются многолетние программы развития, и которое, в свою очередь, является итогом процесса выработки решений через партнерство;
- *аддитивность, или принцип дополнительности*, который означает, что помощь, поступающая из Сообщества, как правило, служит дополнением к усилиям стран–членов в решении региональных проблем, а не подменяет эти усилия.

После подписания Маастрихтского договора приведенный выше перечень пополнился еще одним основополагающим положением – принципом *субсидиарности* (subsidiarity), или вспомогательности. В наиболее общем смысле он означает, что любой орган управления не предпринимает и не может осуществлять какие-либо действия, если поставленная задача может быть успешно решена на более низком уровне управления. В работах последних лет среди перечисленных основных принципов также называется *прозрачность* (transparency) политики ЕС, т.е. доступность информации о целях, инструментах и результатах проведения политики для всех заинтересованных сторон.

В период с 1994 по 1999 гг. в дополнение к отмеченным выше основным целям также реализовалось **13 инициатив Сообщества**, большинство из которых тоже имело регионально ориентированную направленность:

INTERREG II – состояла из двух частей – **INTERREG I** и **REGEN**, решала задачу развития трансграничного сотрудничества через оказание помощи районам, расположенным вдоль внутренних и внешних границ ЕС, соединение этих районов с основными европейскими энергетическими сетями;

LEADER II – связана с оказанием помощи в развитии сельских районов;

REGIS II – решала задачу интеграции в ЕС наиболее удаленных регионов;

EMPLOYMENT – состояла из трех направлений: **NOW, HORIZONT, YOUTHSTART**, которые обеспечивали создание равных возможностей в области занятости для женщин, инвалидов и молодежи;

ADAPT и **ADAPT-BIS** – нацелена на адаптацию рабочей силы к экономическим и технологическим изменениям в промышленности;

RECHAR II – связана с конверсией регионов угледобычи;

RESIDER II – решала задачу конверсии районов концентрации предприятий сталелитейной промышленности;

RETEX – направлена на решение проблемы экономической диверсификации в районах, которые сильно зависят от развития текстильной и швейной промышленности;

KONVER – решала ту же задачу в регионах, зависимых от оборонной промышленности;

SMEs – нацелена на укрепление конкурентоспособности малых и средних предприятий;

URBAN – связана с восстановлением пораженных кризисом городских районов;

PESCA – направлена на решение проблемы экономической диверсификации в районах, которые сильно зависят от развития рыбной промышленности;

PEACE – обеспечивает поддержку процесса мирного урегулирования в Северной Ирландии и шести граничащих с ней странах [198, с. 24].

Вполне очевидно, что для реализации всех этих целей, принципов и инициатив при проведении региональной политики требовалось ***выработать как можно более простую и доходчивую методику выбора регионов, требующих помощи со стороны институтов ЕС***. Такая методика (точнее, комплекс методик) была разработана и отражена в отмеченных выше регулирующих распоряжениях Совета Европейских Сообществ, принятых в 1988 г., с внесением некоторых изменений после образования Европейского союза [198, с. 39–53].

Разработка относительно простой методики также была вызвана необходимостью существенно повысить эффективность всей политики, проводимой основными институтами ЕС, и в частности, региональной политики, ответственность за которую была возложена на Европейскую Комиссию (конкретнее, на ее Генеральный директорат по региональной политике – DG XVI). В преамбуле отмеченного выше регулирующего распоряжения было ясно заявлено, что оно принимается *« с учетом того, что структурные фонды должны продолжать до 1999 г. руководствоваться в своей деятельности принципами, определенными в 1988 г. в ходе реформы этих фондов, однако, принимая во внимание, что накопленный к настоящему времени опыт продемонстрировал необходимость совершенствования структурной политики, ее необходимо сделать более эффективной, простой и более прозрачной»* [198, с. 39].

Строго говоря, речь идет не об одной методике, а об отдельных, но увязанных в единую систему, методиках по каждой из регионально ориентированных целей. Рассмотрим их.

Методика выделения регионов по <u>цели 1</u>, действовавшая в ЕС в 1994–1999 гг. Регионы, которые рассматривались в качестве объектов региональной политики ЕС по цели 1, должны были отвечать следующим основным условиям:

- они должны были относиться к регионом второго уровня NUTS *(Номенклатура территориальных единиц для целей статистики. Принята Статистическим управлением ЕС и включает трехуровневую классификацию регионов стран–членов ЕС. В 1994 г. в Евросоюзе было: 71 регион первого уровня, 183 – второго, 1044 – третьего);*

- валовой внутренний продукт на душу населения в этих регионах, рассчитанный на основе данных за последние три года, должен был составлять **менее 75 %** от среднего значения данного показателя по ЕС;
- страны–члены ЕС, регионы которых отвечали указанным выше требованиям, должны были представить в Европейскую Комиссию свои планы регионального развития с описанием сложившейся в соответствующих регионах ситуацией, основных региональных диспропорций и проблем, стратегии их решения, состояния окружающей среды, ориентировочным объемом финансовых затрат, необходимых для поддержки таких регионов как со стороны национальных правительств, так и финансовых институтов ЕС.

К регулятивному постановлению Совета ЕС, в котором описана эта методика, был приложен список регионов ЕС, которые в тот период времени отвечали этим критериям и, следовательно, имели основания для поддержки. Очень важно отметить, что сроки действия этого списка были строго оговорены – в течение шести лет, начиная с 1 января 1994. То есть **национальным и региональным органам управления была предоставлена очень важная для них информация: в течение какого срока тем или иным регионам будет оказываться поддержка из структурных фондов ЕС**.

Данной методикой предусматривался ряд исключений из этого общего правила, которые также достаточно четко были сформулированы. Во-первых, под цель 1 также подпадает ряд регионов первого уровня, т.е. более крупных территориальных единиц (например, вся Северная Ирландия, пять новых земель Германии, т.е. территория бывшей ГДР, заморские департаменты Франции и др.). Во-вторых, в отношении некоторых регионов второго уровня были установлены более узкие временные рамки оказания помощи (два года). В третьих, с учетом чрезвычайных обстоятельств, исключение было сделано для нескольких регионов третьего уровня, т.е. более мелких территориальных единиц. Им также было предоставлено право претендовать на помощь ЕС на тех же условиях, что и регионам второго уровня.

Методика выделения регионов по цели 2, действовавшая в ЕС в 1994–1999 гг. В качестве районов промышленного спада, которые имели отношение к цели 2, рассматривались целые регионы, их отдельные части, а также пограничные районы (включая зоны занятости и города). Такие районы должны были подпадать под статус территориальной единицы третьего уровня NUTS и отвечать всем перечисленным ниже критериям:

(a) средний уровень безработицы, зарегистрированный на протяжении последних трех лет должен быть выше среднего значения по ЕС в целом;

(b) удельный вес работающих в промышленности в общей численности занятых должен быть равным или превышать среднее значение этого показателя по ЕС в целом в любом году, начиная с 1975 г.;

(c) в этих районах должно наблюдаться падение занятости в промышленности по сравнению с годом, выбранным в качестве точки отсчета в пункте (b).

В дополнение к указанному выше, помощь ЕС в тот период могла также распространяться на следующие регионы:

– прилегающие территории, отвечающие критериям (a), (b), (c), а также регионы, подпадающие под цель 1, но одновременно отвечающие критериям (a), (b), (c);

– городские общины, в которых зарегистрировано значительное падение занятости в промышленности и с уровнем безработицы, по крайней мере, на 50 % выше среднего значения по ЕС;

– районы, в которых зарегистрировано существенное сокращение рабочих мест на протяжении последних трех лет, или в которых наблюдается или появилась угроза сокращения рабочих мест в тех отраслях промышленности, которые имеют решающее значение для развития соответствующих районов, включая сокращение рабочих мест, которое вызвано изменениями в структуре промышленности, в производственных системах, несущим существенный рост безработицы в этих районах;

– территории, в особенности городские районы с острыми проблемами, связанными с восстановлением заброшенных промышленных зон;

– другие промышленные или городские районы, где социально–экономическое воздействие реструктуризации рыбной промышленности, оцененное с помощью объективных критериев, свидетельствует о необходимости помощи.

При использовании указанных выше критериев Европейская Комиссия принимала во внимание общую ситуацию в соответствующей национальной экономике с точки зрения уровня безработицы, темпов индустриализации и промышленного спада по сравнению со средними значениями соответствующих показателей по ЕС в целом.

После того как регулятивное постановление Совета ЕС, в котором приведена эта методика, вступило в силу, страны–члены ЕС должны были представить в Европейскую Комиссию перечень районов, отвечающих, по их мнению, отмеченным выше критериям, и которым следовало бы предоставить право воспользоваться помощью ЕС по цели 2, а также предоставить Еврокомиссии всю необходимую информацию по этому вопросу.

На основе всесторонней оценки этой информации предложения утверждались Еврокомиссией, при этом в ходе прямых консультаций со странами–членами ЕС принимались в расчет национальные приоритеты, затем составлялся перечень районов на первые три года поддержки. С содержанием этого перечня Еврокомиссия должна была ознакомить Европарламент.

Регулятивным постановлением также предусматривалось, что через три года, после вступления в силу указанного перечня, критерии, по которым он составлялся (a), (b), (c), могут быть уточнены Советом ЕС с учетом предложений Еврокомиссии и после консультаций с Европарламентом.

Для того чтобы регионы, определенные по цели 2, могли получить помощь от ЕС, страны–члены обязаны были (в дополнение ко всему отмеченному выше) представить Еврокомиссии свои планы региональных и социальных преобразований (конверсии), содержащих следующие данные:

- описание современной ситуации, финансовых ресурсах и результатах их использования за предыдущий программный период;
- описание стратегии достижения целей преобразований, а также приоритетов развития соответствующих регионов и др.;
- оценку состояния окружающей среды;
- описание направлений, по которым планируется использовать возможную помощь из структурных фондов, из Европейского инвестиционного банка и других финансовых инструментов в процессе реализации плана.

Европейская Комиссия должна была оценить предложенные планы с точки зрения соответствия их определенным выше требованиям. На основе этих планов Еврокомиссия должна была определить конкретные формы и процедуры помощи ЕС, а также партнерства с соответствующими странами–членами ЕС в процессе реализации планов.

Методика выделения регионов по цели 5 (б), действовавшая в ЕС в 1994–1999 гг. Сельские районы, которые находились за пределами регионов, определенных по цели 1, могли получить помощь ЕС по цели 5 (б). К таким объектам относились сельские регионы с низким уровнем социально–экономического развития, оцененным с помощью показателя ВВП на одного жителя, а также отвечающие, по крайней мере, двум из трех перечисленных ниже критериев:

(a) высокая доля работающих в сельскохозяйственном производстве в общей численности занятых;

(b) низкий уровень доходов от сельского хозяйства, в частности, выраженный в величине добавленной стоимости сельского хозяйства в расчете на одно сельхозпредприятие;

(c) низкая плотность населения и (или) тенденция к быстрой депопуляции.

Оценка соответствия районов указанным выше критериям должна была принимать во внимание социально-экономические параметры, которые свидетельствовали о серьезности сложившейся ситуации в соответствующем регионе, а также как эта ситуация изменяется.

Право на получение помощи ЕС по данной цели могло быть также распространено на другие сельские районы с низким уровнем социально–экономического развития, которые не входили в перечень регионов, определенных по цели 1, в случае, если они отвечали или были сильно зависимы от одного или более из перечисленных ниже критериев:

– периферийного положения регионов по отношению к основным центрам экономической и торговой деятельности ЕС, или их расположения на островах;

– чувствительности района к изменениям в сельском хозяйстве, в особенности в рамках реформы единой сельскохозяйственной политики ЕС, которая измерялась на основе тенденции в изменении доходов от сельского хозяйства и численности рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве;

– структуры сельскохозяйственных землевладений, а также возрастного состава рабочей силы, основным источником получения доходов которой является сельское хозяйство;

– нагрузки, оказываемой на окружающую среду и на сельскую местность;

– расположения районов в горных и других труднодоступных местах;

– социально-экономического воздействия на районы рыболовства, определенного на основе объективных критериев.

После того как регулятивное постановление Совета ЕС, в котором была изложена эта методика, вступило в силу, страны–члены ЕС должны были, руководствуясь этими критериями, представить в Еврокомиссию перечень районов, которым, по их мнению, следует предоставить право воспользоваться помощью по цели 5 (б), а также всю необходимую информацию по этому вопросу.

На основе всесторонней оценки этой информации предложения утверждались Еврокомиссией, при этом, также как и по цели 2, в ходе прямых консультаций со странами–членами ЕС принимались в расчет национальные приоритеты, затем составлялся перечень районов, нуждающихся в помощи. С содержанием этого перечня Еврокомиссия должна была ознакомить Европарламент.

В дополнение ко всему отмеченному выше, страны–члены ЕС, претендующие на получение помощи по цели 5 (б), обязаны были представить в Еврокомиссию свои планы развития сельских районов, содержащие следующие данные:

- описание современной ситуации, финансовых ресурсах и результатах их использования за предыдущий программный период;
- описание стратегии достижения целей преобразований, а также приоритетов развития соответствующих сельскохозяйственных регионов и др.;

- оценку состояния окружающей среды с описанием возможного воздействия на него намеченных мер;
- описание направлений, по которым планируется использовать возможную помощь из структурных фондов, из Европейского инвестиционного банка и других финансовых инструментов в процессе реализации плана;
- возможность увязки намеченных мер с реформой единой сельскохозяйственной политики ЕС, а также с единой политикой ЕС в области рыболовства.

Европейская Комиссия должна была оценить предложенные планы с точки зрения соответствия их определенным выше требованиям по цели 5 (б). На основе этих планов от Еврокомиссии также требовалось определить конкретные формы и процедуры помощи ЕС, а также партнерства с соответствующими странами–членами ЕС в процессе реализации планов [198, с. 44–49].

Методика выделения регионов по цели 6, применявшаяся в ЕС с 1995 по 1999 г., является самой простой. По цели 6 был установлен лишь один критерий: на предоставление помощи по этой цели могут претендовать регионы второго уровня NUTS *с плотностью населения восемь и менее жителей на один квадратный километр*. Дело в том, что эта цель была определена после последнего расширения ЕС и была прямо рассчитана на оказание помощи малонаселенным регионам Швеции и Финляндии.

Регулятивными постановлениями, касающимися работы структурных фондов ЕС, также была детально описана процедура организации и проведения эффективного мониторинга процесса оказания помощи Евросоюза регионам в странах–членах ЕС, оценки степени достижения основных целей и целесообразности произведенных расходов.

Резюмируя все изложенное выше, можно сделать вывод о том, что к началу программного периода 1994 – 1999 гг., региональная политика стала относительно самостоятельным направлением деятельности институтов ЕС (в основном Европейской комиссии) с четко выделенными объектами – регионами, которым выделяется помощь. В то же время региональная политика ЕС осталась тесно взаимосвязанной с другими видами политики Союза.

Для укрепления экономической и социальной сплоченности стран–членов ЕС были определены шесть приоритетных целей, четыре из которых имели ярко выраженную региональную окраску (*1, 2, 5(б) и 6*). Различные виды регионально ориентированной помощи по этим целям охватывали территорию, на которой проживало (по данным 1994 г.) 178,6 млн. человек [199, с. 129]. В период 1994–1999 гг. только в отстающих регионах Португалии, Греции, Испании, Ирландии, новых землях Германии, определенных в качестве объектов помощи ЕС по цели 1, при финансовой поддержке структурных фондов было создано поряд-

ка 700 тыс. новых рабочих мест и еще 567 тыс. мест – по цели 2. Получили помощь примерно 800 тыс. малых и средних предприятий. Общий эффект региональной политики ЕС в этом периоде выразился в дополнительном приросте ВВП Португалии на 4,7 %, в новых землях Германии – на 3,9 %, в Ирландии – на 2,8 %, в Греции – на 2,2 %, в Испании – на 1,4 % [200, с. 17].

В следующем программном периоде (2000 – 2006 гг.) в региональной политике Европейского союза произошел ряд существенных изменений, который был заложен за несколько лет до этого. Еще в середине 1997 г. Европейской комиссией был подготовлен информационный документ *«Повестка дня 2000» (Agenda 2000)*, в котором был представлен проект программы действий по укреплению Европейского союза, предложения по проведению серии реформ, связанных с модернизацией общей сельскохозяйственной политики Сообщества и направленных на повышение эффективности структурных фондов и Фонда сплочения. В этот документ вошли также предложения по укреплению стратегии подготовки к расширению ЕС. В частности, в дополнение к действующей с 1990 г. программе *PHARE*, было рекомендовано создать два новых финансовых механизма, обеспечивающих помощь кандидатам на вступление в ЕС при проведении структурных преобразований, развитии транспортной и природоохранной инфраструктуры (*ISPA*), а также реформировании сельского хозяйства (*SAPARD*). Кроме того, в нем были определены финансовые перспективы развития Европейского союза в 2000 – 2006 гг. [201].

В марте 1998 г. Европейская комиссия представила Совету ЕС проекты новых регулятивных постановлений, связанных с очередной реформой структурных фондов и их работой в 2000 – 2006 гг. Все эти документы широко и активно обсуждались на всех уровнях: в странах-членах ЕС, Комитете регионов и других институтах Европейского союза. Наконец, 24–25 марта 1999 г. на Берлинском саммите было достигнуто политическое соглашение по всему пакету вопросов, изложенных в «Повестке дня 2000», а 21 июня 1999 г. Совет ЕС утвердил отмеченные выше новые регулятивные постановления [202; 203 и др.].

В чем же состоит суть тех основных изменений, которые определили новые методологические и методические основы региональной политики Европейского союза в самом начале XXI в.? Пожалуй, наиболее важное из них заключается **в сокращении количества основных целей, на достижение которых должны ориентироваться в своей работе все структурные фонды** (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG), а также Фонд сплочения (Cohesion Fund – CF), Европейский инвестиционный банк и другие финансовые инструменты Сообщества. В программном периоде 2000 – 2006 гг. их осталось всего три:

- **цель 1** – *содействие развитию и структурной перестройке отстающих регионов* (ERDF, ESF, секция ориентации EAGGF, FIFG);
- **цель 2** – *поддержка экономических и социальных преобразований (конверсии) районов, столкнувшихся с проблемами структурного характера* (ERDF, ESF, FIFG);
- **цель 3** – *адаптация и модернизация политики и систем в области образования, профессиональной подготовки, занятости* (ESF) [202, с. 7].

Из приведенного выше перечня следует, что два из трех новых приоритетов имеют ярко выраженную региональную ориентацию. Сравнивая этот перечень с целями, определенными в предыдущем программном периоде 1994 – 1999 гг., нетрудно заметить, что цель 1 не претерпела изменений. Сохранилась и доминирующая роль этой цели. В 2000–2006 гг. на мероприятия, связанные с содействием развитию и исправлению структуры отстающих регионов, планировалось израсходовать 135,9 млрд. евро (в ценах 1999 г.), что составляет 69,7% общего объема финансовых ресурсов всех структурных фондов ЕС [202, с. 10].

В целом не изменилась и методика выделения регионов – объектов региональной политики ЕС по цели 1, т.е. условия, при соблюдении которых регионы имели право претендовать на помощь ЕС:

- они должны относиться к регионам второго уровня NUTS;
- валовой внутренний продукт на душу населения (с учетом ППС) в этих регионах, рассчитанный на основе данных за последние три года, должен составлять ***менее 75 %*** от среднего значения данного показателя по ЕС.

Два небольших изменения в «формуле» предоставления помощи по цели 1 на период с 2000 по 2006 гг. состояли в следующем: во-первых, право на поддержку по цели 1 также было предоставлено заморским территориям Франции, Канарским островам (Испания) Азорским островам и Мадейре (Португалия); к объектам поддержки Сообщества по данному приоритету стали также относиться и те территориальные единицы, которые в 1995 – 1999 гг. пользовались ресурсами, распределяемыми по цели 6 (районы Швеции и Финляндии, в которых плотность населения составляла восемь и менее жителей на 1 квадратный километр [202, с. 8; 204, с. 10].

Новая цель 2 объединила определенные в прошлом программном периоде цели 2 и 5(б). На ее достижение было запланировано израсходовать 22,5 млрд. евро, или 11,5 % всех ресурсов структурных фондов. Цель 3 на период 2000 – 2006 гг. расширяется за счет включения в нее установленных на предыдущем этапе целей 3 и 4 с соответствующим финансированием в 24,1 млрд. евро (12,3 % всех средств структурных фондов) [202, с. 10; 204, с. 12].

Существенно сузились границы регионов, которым Евросоюз стал оказывать помощь в 2000 – 2006 гг., а по численности проживающего в них населения были установлены предельные лимиты. Например, в 1994 – 1999 гг. в регионах, пользовавшихся финансовой поддержкой из структурных фондов Сообщества по целям 2 и 5 (б), проживало 25,2 % общей численности населения стран-членов ЕС. В новом программном периоде, в соответствии с решением Совета ЕС, удельный вес населения регионов, определенных в качестве объектов помощи Сообщества в рамках новой «укрупненной» цели 2, был ограничен 18 % совокупного населения Европейского союза, из них не более:

– 10 % должно было проживать в промышленных районах;
– 5 % – в сельских;
– 2 % – в городских;
– 1 % – в регионах, находящихся в сильной зависимости от развития рыбной промышленности.

В целом же поддержкой по всем трем новым приоритетам, как следовало из рекомендаций Европейской комиссии, в программном периоде 2000 – 2006 гг. следовало охватить не более 35 – 40 % населения ЕС (против 50,7 % в 1994 – 1999 гг.) [201].

Проекты и программы, направленные на реализацию трех основных целей, предстояло осуществлять в иных условиях финансирования. Если в 1994 – 1999 гг. через структурные фонды было аккумулировано и направлено на решение проблем Сообщества 163 млрд. евро, то в 2000 – 2006 гг., т.е. в период, который дольше на один год, в них планировалось сосредоточить и перераспределить финансовые ресурсы в объеме 195 млрд. евро (в ценах 1999 г.). Причем, объемы ассигнований на работу структурных фондов с каждым годом планировалось сокращать (см. таблицу 15). Однако следует принять во внимание, что часть средств бюджета ЕС стала перераспределяться на регионально ориентированную помощь странам-кандидатам на вступление в Евросоюз через такие инструменты, как *ISPA* и *SAPARD*. Поэтому совокупные расходы на региональную поддержку, оказываемую ЕС, все же из года в год продолжали увеличиваться.

В программном периоде 2000 – 2006 гг. количество инициатив Сообщества существенно сократилось – с 13 до 4 программ:

1. **INTERREG** – приграничное, транснациональное и межрегиональное сотрудничество, призванное стимулировать гармоничное, сбалансированное и устойчивое развитие на всей территории Сообщества;

2. **URBAN** – экономическое и социальное возрождение городов, а также оказавшихся в кризисной ситуации пригородных районов с целью создания условий для устойчивого городского развития;

3. **LEADER** – сельское развитие;

4. **EQUAL** – транснациональное сотрудничество в разработке новых средств борьбы со всеми формами дискриминации и неравенства на рынке труда [202].

Таблица 15 – Распределение финансовых ресурсов структурных фондов ЕС по годам программного периода 2000 – 2006 гг.

(млн. евро в ценах 1999 г.)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Структурные фонды (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG)	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660

Примечание – Источник: [202, с. 42].

Удельный вес инициатив Сообщества в общем бюджете структурных фондов в новом программном периоде тоже снизился (с 9 % до 5,35 %). Изменения внесены также в порядок их финансирования.

На всех стадиях программирования, мониторинга и контроля над выполнением программ и проектов расширилось партнерство между институтами ЕС, национальными, региональными и местными органами управления, неправительственными организациями, в особенности с теми, которые работают в области охраны окружающей среды, обеспечения равных прав мужчин и женщин.

Некоторые корректировки были также внесены в процедуру долевого финансирования программ странами-членами и Сообществом, в порядок выплат средств из структурных фондов, а также в процедуру финансового контроля и оценки операций по программам. Кроме того, был уточнен перечень направлений, по которым может осуществляться финансирование из Европейского социального фонда и Европейского фонда аграрной ориентации и гарантирования.

Области деятельности Европейского фонда регионального развития на этом этапе в целом не претерпели изменений. В 2000 – 2006 гг. ERDF продолжал оказывать помощь при осуществлении производственных инвестиций, направленных на создание новых и сохранение существующих рабочих мест, инфраструктуры (транспортной, энергетической, телекоммуникационной), на развитие внутреннего потенциала регионов через стимулирование местных инициатив, поддержку малых и средних предприятий, а также занимался финансирова-

нием мероприятий по оказанию технической помощи в рамках отмеченных выше четырех инициатив Сообщества [203].

Оценивая в целом весь пакет изменений, принятых Советом ЕС и Европейской комиссией в 1999 г. на программный период 2000 – 2006 гг., можно сделать вывод о том, что большинство из них было нацелено на дальнейшее повышение эффективности работы структурных фондов, упрощение управления ими, обеспечение большей прозрачности и гибкости в работе финансовых инструментов ЕС, совершенствование контроля над расходованием выделенных средств, а также на децентрализацию в процессе реализации программ. Иными словами, очередная реформа структурных фондов Сообщества обеспечила более строгое и последовательное проведение в жизнь тех основных принципов, которые были приняты еще в конце 1980-х гг. и в последующие годы эффективно применялись в практике проведения региональной, аграрной и других видов политики Европейского союза.

7.2 Современная архитектура региональной политики ЕС и методология выделения её объектов в программном периоде 2007 – 2013 гг.

В начале 2004 г. Европейская Комиссия опубликовала ряд документов со своими предложениями по развитию Европейского союза в 2007–2013 гг. Из них стоит особо выделить *Третий доклад по экономическому и социальному сплочению «Новое партнерство ради сплочения: конвергенция, конкурентоспособность, сотрудничество»* [205], а также *Информационный доклад Еврокомиссии Совету и Европейскому Парламенту «Строя наше общее будущее: политические вызовы и бюджетные средства Союза после расширения в 2007–2013 гг.»* [206].

В июле 2004 г., Еврокомиссия также приняла пакет из пяти документов по реформе политики сплочения в новом программном периоде 2007–2013 гг. с законодательными предложениями-проектами: **по генеральному регулятивному постановлению** (regulation), устанавливающему общий порядок формирования и использования трех основных источников финансирования структурных преобразований (Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, а также Фонда сплочения) [210]; **по трем частным постановлениям**, регулирующим деятельность каждого из указанных источников [207; 208; 211]; а также **по постановлению, регулирующему порядок создания и деятельности принципиально нового инструмента сотрудничества – Европейской группировки по трансграничному сотрудничеству (EGTC)** [209].

Прежде всего, следует отметить выстроенную Еврокомиссией достаточно стройную систему приоритетов, целей и задач ЕС в новом программном периоде, которая представляет собой своеобразную пирамиду. На ее вершине находятся следующие целевые ориентиры первого уровня:

1. ***Устойчивое развитие***, требующее мобилизации и более тесной координации трех видов политики ЕС – экономической, социальной, а также в области охраны природы. Устойчивое развитие, по определению Еврокомиссии, обеспечивают конкурентоспособность экономики, сплочение общества, устойчивое управление и охрана природных ресурсов.

2. ***Европейское гражданство***, которое предусматривает обеспечение свободы, правосудия, безопасности, и доступа к основным общественным услугам.

3. Европейский союз должен выступать на международной экономической и политической арене в роли ***глобального партнера***.

Каждый из целевых ориентиров первого уровня подразделяется, в свою очередь, на ряд более частных приоритетов второго и еще более низкого уровня. В частности, по первому целевому ориентиру «***устойчивое развитие***» предусматривается:

1.1. Трансформировать Евросоюз в динамично развивающуюся, основанную на знаниях и ориентированную на рост экономику.

1.2. Обеспечить более высокий уровень сплочения как средства обеспечения роста и занятости в контексте укрупненного Европейского союза.

1.3. Придать новый импульс повышению конкурентоспособности сельского хозяйства, развитию села, ориентироваться на устойчивое использование рыбных ресурсов и улучшение окружающей среды.

Для успешного продвижения в новом программном периоде ЕС по приоритетному направлению 1.2. определены следующие **<u>три цели и</u>** (в скобках) **<u>инструменты</u>**:

1.2.1. **Цель «Конвергенция»** – направлена на ускорение процесса конвергенции наименее развитых стран-членов ЕС и регионов посредством улучшения условий для роста и занятости, которые, в свою очередь, обеспечиваются через увеличение и более эффективное использование инвестиций в физический и человеческий капитал, развитие инноваций и общества знаний, адаптивности к экономическим и социальным изменениям, охрану и улучшение окружающей среды и повышение эффективности управления (ERDF, ESF, CF).

1.2.2. **Цель «Региональная конкурентоспособность и занятость»** – охватывает все остальные регионы, не отвечающие критериям, определенным по цели «Конвергенция» и предусматривает повышение конкурентоспособности и привлекательности этих регионов, а также занятости их населения через предвидение экономических и социальных перемен, в том числе связанных с открытой торговлей. При достижении данной цели также делается

ставка на увеличение и более эффективное использование инвестиций, но преимущественно в человеческий капитал, инновации, в поддержку общества знаний, предпринимательства, охрану и улучшение окружающей среды, а также на улучшение доступности и адаптивности рынков труда для рабочих и бизнеса (ERDF, ESF).

1.2.3. **Цель «Европейское территориальное сотрудничество»** – направлена на укрепление трансграничного (cross-border), транснационального (transnational) и межрегионального (interregional) сотрудничества и обмена (ERDF).

На реализацию мероприятий по всем трем указанным выше целям, планируется выделить в 2007–2013 гг. через Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, а также Фонд сплочения примерно треть всех планируемых бюджетных ресурсов ЕС – более 308 млрд. евро в ценах 2004 г. [210, с. 40]; см. таблицу 16.

Таблица 16 – Распределение финансовых ресурсов структурных фондов и Фонда сплочения ЕС по годам программного периода 2007–2013 гг. (млн. евро в ценах 2004 г.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Структурные фонды (ERDF, ESF) и Фонд сплочения (CF)	42863	43318	43862	43860	44073	44723	45342

Примечание – Источник: [210, с. 70].

Систематизированные данные, сведенные в таблицу 17, позволяют составить общее представление об основных изменениях в архитектуре и финансовом обеспечении политики сплочения Евросоюза в прошлом и текущем программных периодах, как в разрезе отдельных целей, программ и инструментов, так и по условиям реализации и приоритетам данной политики. В частности, общее число стратегических целей и инициатив Сообщества намечено сократить в три раза, а общее количество инструментов, с помощью которых предполагается реализовать эти инициативы, – вдвое.

Особо стоит отметить проблему так называемого «статистического эффекта», возникшую с расширением ЕС до 25, а затем до 27 государств. В ряде регионов, расположенных в старых странах-членах ЕС, валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения при проведении расчетов по 15 странам-членам был менее 75 % от среднего ВВП по всему Евросоюзу, т.е. такие регионы ранее имели право на поручение помощи из структурных фондов ЕС. Однако после расширения Европейского Союза до 25 (и позже до 27) государств, в данной группе регионов ВВП на душу населения оказался более 75 % от среднего ВВП по ЕС,

поскольку его укрупнение состоялось за счет относительно менее развитых государств, чем большинство старых стран-членов ЕС.

Таблица 17 – Цели и финансовые инструменты, обеспечивающие сплочение ЕС в двух программных периодах (2000 – 2006 гг. и 2007 – 2013 гг.)

<table>
<tr><th colspan="3">2000 – 2006 гг.</th><th colspan="2">2007 –2013 гг.</th></tr>
<tr><th colspan="2">Цели, инициативы Сообщества, Фонд сплочения</th><th>Финансовые инструменты</th><th>Цели</th><th>Финансовые инструменты</th></tr>
<tr><td colspan="2">Цель 1
(149,2 млрд. евро)</td><td>ERDF,
ESF,
EAGGF секция ориентации,
EAGGF секция гарантирования,
FIFG</td><td rowspan="2">Конвергенция
(282,8 млрд. евро)</td><td rowspan="2">ERDF,
ESF,
Фонд сплочения</td></tr>
<tr><td colspan="2">Фонд сплочения
(25,4 млрд. евро)</td><td>Фонд сплочения</td></tr>
<tr><td colspan="2">Цель 2
(22,5 млрд. евро)</td><td>ERDF,
ESF</td><td rowspan="2">Региональная конкурентоспособность и занятость
(54,9 млрд. евро)</td><td rowspan="2">ERDF,
ESF</td></tr>
<tr><td colspan="2">Цель 3
(24,1 млрд. евро)</td><td>ESF</td></tr>
<tr><td>INTERREG</td><td rowspan="4">11,5 млрд. евро</td><td>ERDF</td><td rowspan="4">Европейское территориальное сотрудничество
(8,7 млрд. евро)</td><td rowspan="4">ERDF</td></tr>
<tr><td>URBAN</td><td>ERDF</td></tr>
<tr><td>EQUAL</td><td>ESF</td></tr>
<tr><td>LEADER+</td><td>EAGGF секция ориентации</td></tr>
<tr><td colspan="2">Сельское развитие и реструктуризация рыбной отрасли вне регионов, подпадающих под Цель 1</td><td>EAGGF секция гарантирования
FIFG</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">4 цели
4 инициативы Сообщества
Фонд сплочения</td><td>6 инструментов</td><td>3 цели</td><td>3 инструмента</td></tr>
</table>

Примечание – Источник: составлено автором раздела по данным [200, с. 18–25; 202, с. 10; 204, с. 18; 210, с. 40–41; 212, с. 10; 213, с. 59].

По этой причине для указанной группы регионов в старых странах-членах в новом программном периоде также была предусмотрена так называемая «переходная поддержка» (transitional support), но на ограниченный срок и с постепенным сокращением ассигнований на помощь ЕС. По цели «Конвергенция» – это так называемая группа регионов «phasing-out», перечень которых, определенный на весь программный период, включает по одному региону Бельгии, Италии, Австрии, Португалии и Великобритании, а также по 3–4 региона Германии, Греции и Испании. По цели «Региональная конкурентоспособность и занятость» – это группа регионов «phasing-in», в которую включена вся территория Кипра, по одному ре-

гиону Италии, Португалии, Финляндии и Венгрии, а также по 2–3 региона Северной Ирландии, Греции, Испании и Великобритании [212, с. 14, 18].

Какие **методики выделения объектов региональной политики Евросоюза** в рамках более широкой или «зонтичной» политики сплочения ЕС применяются в текущем программном периоде 2007 – 2013 гг.?

Методика выделения регионов <u>по цели «Конвергенция»</u>. Первых два критерия отнесения регионов к объектам поддержки ЕС через структурные фонды[3] по данной цели не изменились и заключаются в следующем:

- они должны быть регионами второго уровня по классификации NUTS;
- валовой внутренний продукт на душу населения в этих регионах, рассчитанный на основе данных за 2000 – 2002 гг., должен составлять **менее 75 %** от среднего значения данного показателя по 25 государствам-членам ЕС (с 1 января 2007 г. – по 27 государствам).

Кроме того, как уже было указано выше, в рамках цели «Конвергенция» переходная поддержка (*transitional support*) оказывается группе регионов «*phasing-out*» из старых стран-членов ЕС, выделенных в отдельный список.

Таким образом, по данной цели помощью ЕС имеют право воспользоваться все без исключения регионы Болгарии, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Румынии, Словении и Эстонии, бóльшая часть регионов Венгрии, Словакии и Чешской Республики, отдельные регионы в восточной части Германии, в Греции, Испании, Италии, Португалии и Великобритании [210, с. 37; 212, с. 13–14].

Методика выделения регионов <u>по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость»</u> основана на следующих критериях:

- поддержкой из структурных фондов Евросоюза по данной цели могут воспользоваться все регионы стран-членов ЕС, кроме тех, которым оказывается помощь по цели «Конвергенция», регионов с переходной поддержкой, включенных в группу «*phasing-out*», а также регионов, описанных в следующем пункте;
- по цели «Региональная конкурентоспособность и занятость» также составлен свой, дополнительный список регионов с переходной поддержкой «*phasing-in*», в которую включены все регионы Кипра, по одному региону Италии, Венгрии, Португалии и Финляндии, а также по 2–3 региона Ирландии, Греции, Испании и Великобритании [210, с. 38; 212, с. 18–19].

[3] Здесь не рассматривается поддержка из Фонда сплочения, нацеленного на помощь не регионам, а целым государствам.

Методика выделения регионов <u>по цели «Европейское территориальное сотрудничество»</u> для поддержки из структурного фонда ERDF использует следующие критерии:

- на помощь в развитии **трансграничного сотрудничества** (cross-border cooperation) могут претендовать приграничные регионы стран-членов ЕС, относящиеся к третьему уровню по классификации NUTS, находящиеся вдоль всех внутренних границ стран-членов, некоторых внешних границ ЕС, а также вдоль внешних морских границ на расстоянии не более 150 км;
- помощью в развитии **транснационального сотрудничества** (transnational cooperation) потенциально могут воспользоваться все регионы после консультаций с правительствами соответствующих стран-членов ЕС. Однако следует учитывать, что Еврокомиссия 31 октября 2006 г. определила 13 зон сотрудничества, поэтому приоритетной поддержкой будут пользоваться регионы, которые географически охвачены этими зонами;
- на помощь в развитии **межрегионального сотрудничества** (interregional cooperation) и налаживании сетей сотрудничества и обмена опытом могут рассчитывать все регионы стран-членов ЕС [210, с. 38; 212, с. 20].

* * *

Таким образом, оценивая в целом все изменения, произошедшие в региональной политике Евросоюза, как и в целом всей политики сплочения ЕС, можно сделать вывод, что они нацелены на дальнейшее повышение эффективности работы структурных фондов, упрощение управления политиками, программами и отдельными инструментами, обеспечение большей гибкости и децентрализации в процессе реализации программ, другими словами – на более строгое и последовательное проведение в жизнь тех основных принципов, которые были заложены в конце 1980-х гг. и отлично показали себя на практике (принципов концентрации, партнерства, программирования, аддитивности или принципа дополнительности, субсидиарности или вспомогательности и, наконец, прозрачности политики).

Многое из того, что составляет методологические и методические основы современной региональной политики ЕС и прошло испытание временем, с успехом используется для проведения аналогичной политики на национальном уровне, разумеется, с учетом особенностей каждой из стран-членов Евросоюза. Более того, одна из задач, на решение которой были направлены все три последние реформы структурных фондов, как раз и состояла в том, чтобы обеспечить более тесную координацию супранациональной политики ЕС с усилиями отдельных стран-членов Сообщества при решении своих внутренних проблем регионального развития.

Представляется, что опыт ЕС по реформированию отдельных направлений политики ЕС, выделению приоритетов его развития, прогнозированию намечаемых преобразований и

концентрации финансовых ресурсов на решении ограниченного числа задач может быть очень полезен и в восточной части европейского континента, причем, не только на межгосударственном уровне – в практике развития различных интеграционных образований, но и на национальном уровне – при совершенствовании государственного управления в отдельных странах.

10 Методологические положения по совершенствованию региональной политики в Республике Беларусь и практические рекомендации по координации её с инновационной и социальной политикой

В последние три года 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 2008 − 2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов ***проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года***. Этот документ несколько раз дорабатывался в Минэкономики с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, однако до сих пор так и не получил никакого официального статуса. На наш взгляд, ряд положений этого проекта все же заслуживает использования в процессе реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы, основные положения которой уже одобрены на четвертом Всебелорусском народном собрании, а также при разработке других государственных прогнозов и программ.

В связи с этим представляется необходимым кратко сформулировать основные методологические положения дальнейшего совершенствования государственной региональной политики в нашей стране и перспективные направления её координации с инновационной и социальной политикой.

Для использования региональной политики в качестве эффективного инструмента преодоления негативных, а также закрепления позитивных тенденций в социально-экономическом развитии белорусских регионов, городских и сельских поселений, необходимо осуществить следующие наиболее важные в методологическом плане меры:

1. Дополнить государственную региональную политику, формируемую на республиканском уровне, собственной региональной политикой административно-территориальных единиц. Целесообразно продолжить усилия на сокращение прямого вмешательства государства в развитие региональных и местных сообществ и, соответственно, на повышение роли местных органов самоуправления в решении большинства вопросов локального масштаба.

2. Необходимо осуществить последовательный перенос акцента с перераспределения государственных ресурсов между административно-территориальными единицами на стимулирование максимального использования внутренних материальных, трудовых и финансовых ресурсов областей, городов и т.д., а также роста экономической активности населения проблемных регионов.

3. Сокращение масштабов воздействия государства на развитие внутриреспубликанских регионов должно сопровождаться существенным повышением эффективности государственной региональной политики, мерами по более тесной ее координации с другими инструментами государства (политикой занятости, инновационной, социальной, бюджетно-налоговой, экологической политикой и др.). Иными словами, необходимо имплицитную государственную региональную политику, дополнить и скоординировать с эксплицитной политикой, которая предусматривает четкое законодательное определение целей и задач, объектов и субъектов политики, а также более совершенный организационно-экономический механизм ее реализации.

4. Необходимо также выработать и закрепить в нормативной правовой форме механизм привлечения к разработке региональной политики (как на республиканском, так и региональном уровне) местных органов управления и самоуправления, неправительственных организаций, академических и деловых кругов.

Наиболее серьезная актуальная проблема в области государственного регулирования регионального и городского развития в Республике Беларусь заключается в недостаточно четкой проработке методологии проведения и повышения эффективности государственной региональной политики в Беларуси. В частности, в последнем варианте отмеченного выше проекта Концепции так и не удалось однозначно и ясно сформулировать ответы 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 Беларуси все ещё нет точного в правовом плане выделения конкретных регионов-объектов данного вида государственной политики**. Нет и простых, понятных методик выделения данных объектов, утвержденных Советом Министров.

Отсутствие в отмеченной выше Концепции 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. Для выделения объектов государственной региональной политики в Республике Беларусь рекомендуется использовать описанный в разделе 7 настоящего отчета опыт к выделению объектов региональной

политики в Европейском Союзе, а также конкретные методики российских авторов, адаптированные в разделе 8 к конкретным условиям и статистической базе Республики Беларусь.

Вторая актуальная и требующая быстрого решения проблема заключается в том, что ни в одном официальном нормативном правовом документе (законе, указе Президента или постановлении Совета Министров Республики Беларусь) не сформулированы методологических основы государственной региональной политики в Республике Беларусь на среднесрочную перспективу.

Результаты исследования показывают, что в качестве основной методологической базы, на которой строятся все проанализированные в разделе 2 данного отчета стратегические документы 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 и интерпретации – «регионов-локомотивов», «точек роста», «ворот в мировую экономику», (например, в Ирландии). 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) – к созданию равных условий для устойчивого развития всех регионов страны (по всем трем составляющим – социальной, экономической и экологической).

С учетом изложенного выше в среднесрочном периоде (в ближайшие 5 лет) предлагается придерживаться в условиях Беларуси взвешенного ***сочетания 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.

Ни в одном из реализуемых в настоящее время государственных прогнозов Республики Беларусь нет четкого изложения официальной позиции 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 во многих странах Западной Европы, а также на уровне ЕС (см., например: [231]. На наш взгляд, основные положения этой методики в адаптированном виде вполне применимы для оценивания самых разных видов государственной политики Республики Беларусь.

Еще одна актуальная для Беларуси проблема заключается в необходимости совершенствования территориальной статистики. В течение длительного времени статистическими

органами республики упорно игнорировалось давно обоснованное белорусскими учеными-регионалистами предложение о расчете валового регионального продукта (ВРП) по областям и г. Минску. Методики расчета данного или весьма близких к нему показателей давно известны и успешно применяются во всех без исключения странах ЕС, в России и других соседних государствах. Именно ВРП 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. И хотя в Беларуси, наконец-то, планируется публикация соответствующих статистических данных в 2011 г., все еще остается открытым вопрос о том, предоставит ли белорусская статистика ученым-регионалистам возможность для компаративного анализа ВРП по областям в динамике за весь период самостоятельного развития Республики Беларусь.

Существенное укрепление правовых основ государственного регулирования регионального и городского развития в Беларуси может обеспечить **разработка проекта Закона Республики Беларусь «О региональном развитии в Республике Беларусь»**.

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 в 2008 г. – Закон о региональном развитии [233].

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

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, на наш взгляд, было бы целесообразным ввести в состав бюджетной классификации Республики Беларусь еще один

специальный вид 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.: [234]).

Перспективным направлением повышения эффективности государственного регулирования регионального развития является **использование институциональных механизмов в деятельности региональных органов власти**.

Создание эффективных региональных институтов необходимо для появления нормативно-правовой основы экономического планирования и функционирования рыночных механизмов, а также для проведения целенаправленной социально-экономической и финансовой на местах. Предполагается, что развитие экономики региона последовательно будет проходить по трем базовым сценариям:

- инерционному (с сохранением таких отрицательных тенденций как сокращение объемов производства в отдельных отраслях экономики с переходом в фазу стагнирующей стабилизации, опережающий рост промежуточного продукта перед конечным, углубление социального расслоения и др.);
- свободного предпринимательства (ориентирован на получение максимальной прибыли и производство наиболее конкурентоспособной продукции на внутреннем и внешнем рынке. В наибольшей мере он отражает интересы предпринимателей-инвесторов, но в той или иной степени соответствует и интересам прочих субъектов); свободное предпринимательство создает рабочие места, выпускает нужную обществу продукцию, дает солидные отчисления от прибыли в бюджеты всех уровней. Сценарий предполагает максимизацию доли доходов, направляемой на развитие производства, и минимизацию доли доходов, направляемой на социальные нужды (помимо зарплаты);
- устойчивого развития (под устойчивым понимается развитие, отвечающее потребностям настоящего времени, без ущемления возможностей будущих поколений для достижения их целей).

Общие подходы к формированию конкретных механизмов сценария устойчивого развития предполагают ряд отличительных черт:

- интеграцию природоохранных аспектов и включение их в процесс разработки и принятия экономических решений, повышение действенности природоохранной политики, введение жестких санкций за загрязнение окружающей среды;
- расширение базы экономического роста путем стимулирования малого бизнеса и предпринимательства; участие значительной части населения в предпринимательской деятельности - один из главных факторов устойчивого развития;

- максимальную передачу властных полномочий региональным органам государственной власти и местного самоуправления как важнейший инструмент решения всех задач, связанных с развитием территории; право территории самостоятельно определять цели социально-экономического развития должно быть подкреплено адекватными финансовыми возможностями и механизмами.

Реформы регионального управления должны обязательно сопровождаться изменениями в системах институтов, причем именно изменения неформальных норм поведения людей поддерживают действие новых законов. Развиваются все институты вследствие смены парадигмы общественного развития и выбора более эффективного метода хозяйствования.

Для эффективной реализации стратегии, в частности, для взаимодействия между национальным и региональным уровнями власти, жизненно необходима координация по вертикали на национальным, региональным и местным уровнях управления. В целях организации взаимодействия национальных и региональных органов власти целесообразно создать информационную инфраструктуру регионального развития, которая должна включать в себя:

- формирование регионального разреза национальных отраслевых стратегий;
- формирование сводной информации по регионам в отношении комплексных целевых программ, инвестиционной программы, национальных проектов, инвестиционных проектов, ведомственных целевых программ (в части средств развития);
- формирование региональной статистики, необходимой для разработки и реализации региональных программ развития.

Международный опыт свидетельствует о том, что региональная политика государства отражается в нормативно закрепленных стратегиях разного уровня (национальных, региональных, межрегиональных). Тем самым стратегия является главным институциональным инструментом реализации региональной политики, так как формирует ее содержание.

Стратегии должны включать:

- результаты анализа региональных ситуаций и проблем с оценкой их общегосударственной (региональной) значимости, приоритетности и очередности решения;
- обоснование необходимости разработки долгосрочных и среднесрочных программ, решения отобранных проблем территориального развития с указанием их содержания, основных характеристик решаемых проблем до и после реализации программ, а также требуемых ресурсов.

Эффективная реализация стратегии социально-экономического развития региона во многом определяет темпы и динамичность решений, принимаемых региональными органами управления. Поэтому современный этап развития территорий предполагает необходимость **разработки инструментария и реализации институциональных мер по совершенство-**

ванию координации и повышению эффективности государственного воздействия на социально-экономические процессы с целью обеспечения устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни населения.

Институциональные преобразования предполагают*:*

- изменение отношений собственности и организационно-экономической структуры экономики региона;
- повышение роли различного типа хозяйственных субъектов;
- создание необходимых условий и форм привлечения капитала;
- усиление управленческих и регулирующих функций в новых социально-экономических отношениях и др.

Среди основных направлений институционализации региональной экономики в среднесрочной перспективе можно выделить следующие.

Первое направление. Проведение мониторинга и анализа состояния нормативно-правовой базы на региональном и местном уровнях; выявление инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах; формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов; создание системы принятия решений в области экономической и инвестиционной политики.

Второе направление. Оказание содействия местным органам власти по проведению экономической политики, в том числе в плане реализации инвестиционных проектов.

Третье направление. Проведение политики по выявлению и развитию экономических кластеров на территориальном уровне.

Четвертое направление. Развитие механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов. Реализация республиканскими органами власти политики содействия экономическому развитию территории, в том числе кластерной политики, требует создания адекватных институтов реализации такой политики, включая формирование агентств территориального регионального и муниципального развития, основными функциями которых должны стать создание структур мониторинга и анализа экономического развития, проведение обследований предприятий, прогнозных исследований, разработка и реализация стратегической программы развития региона, привлечение иностранных инвесторов, вывод предприятий на международные рынки.

Конкретная институциональная модель, которая выбирается для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. Даже развитые страны сильно отличаются и по остроте региональных проблем, и по уровню территориальных диспропорций, и по уровню политической культуры с ее отношением к «допустимому неравенству» территорий, и по методам государственного вмешательства в региональные процессы. Специфика

геоэкономических интересов также влияет на выбор институциональной структуры, так как порождает кооперативные связи и стратегические партнерства различных территорий и государств.

Институциональная стратегия регионального развития для Беларуси должна соответствовать следующим основным требованиям: государственная региональная политика должна обеспечивать переход к инновационной модели развития, а также общий рост конкурентоспособности страны и ее регионов; региональная политика должна базироваться на интеллектуальных технологиях коллективного стратегического планирования; региональное развитие должно оставаться управляемым процессом; институциональные формы политики регионального развития должны учитывать реальности политической ситуации и особенности социокультурной среды.

Достижение целей регионального развития, обеспечение эффективного взаимодействия субъектов и объектов при реализации программ социально-экономического развития территорий предполагает улучшение качества государственного управления. Поэтому внедрение новых механизмов административного управления, развития механизмов частно-государственного партнерства становится одним из приоритетов стратегии регионального развития Республики Беларусь.

В рамках повышения качества управления на региональном уровне должны быть осуществлены следующие институциональные меры:

- создание стимулов для повышения эффективности инструментов стратегического планирования, упорядочения функций (эффективное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления);
- создание системы мониторинга региональных социально-экономических показателей, состояния нормативно-правовой базы, хода социально-экономических реформ, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов, выявления инфраструктурных ограничений и возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов, создание системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровне;
- содействие межрегиональной координации решений в области экономической политики;
- реализация существующих механизмов финансового поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ;

▪ координация деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и научных организаций по вопросам разработки реализации стратегий социально-экономического развития регионов (групп регионов).

С учетом международного опыта в рамках реализации задачи институционализации государственной региональной политики возможно создание агентства регионального развития и территориального планирования, основными задачами которого должны стать:

- организационное и экспертное обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти по согласованию территориальных приоритетов отраслевых и инфраструктурных проектов и программ;
- методическое и организационно-финансовое обеспечение процесса стратегического планирования регионального развития с учетом обязательного публичного характера разработки и согласования региональных стратегий;
- организация доработки согласованных приоритетных проектов регионального развития с целью их включения в действующие отраслевые и инфраструктурные проекты и программы;
- реализация системы мер, включая создание организационных форм, обеспечивающих интеграцию инициатив бизнеса, территориальных и профессиональных сообществ в целях регионального развития;
- осуществление мероприятий по привлечению (помимо средств консолидированного бюджета) внебюджетных средств для реализации программ регионального развития;
- оказание государственных услуг в сфере регионального развития и территориального планирования;
- осуществление правоприменительных функций (кроме функций по контролю и надзору) в части государственной политики регионального развития.

По результатам выполненного в разделе 4 данного отчета исследования регионального аспекта инновационной политики представляется возможным сформулировать следующие обобщающие методологические положения и рекомендации:

1. Теория региональных инновационных систем основывается на новой трактовке комбинаций инноваций и обучения. Если традиционная экономика занимается определением оптимального размещения существующих ресурсов, то эволюционная тория инновационных систем исследует, как различные наборы институтов влияют на создание новых ресурсов. В то время как традиционная экономика анализирует, как экономические агенты делают выбор на основе заданного набора информации и компетенций, теория инновационных систем исследует каким образом знания, включая информацию о мире, меняют экономический процесс. Практическое применение в инновационной политике данного положения состоит в

том, что обучение и построение компетенций является столь же необходимым, как и стимулирование научных исследований и разработок. На основе данного методологического положения можно сформулировать следующие рекомендации:

- необходимо расширить сферу мер и инструментов, которые входят в область региональной инновационной политики, что позволит выравнивать национальные механизмы с международным опытом инновационной политики и поднять эффективность инструментов ее реализации;
- целесообразно выполнить критическую оценку инновационной политики в регионах Беларуси на основе измерителей, принятых в других странах, чтобы определить несовпадения в инструментах и механизмах;
- рекомендуется разработать на этой основе план действий, направленный на расширение политических мер и инструментов, которые входят в область региональной политики, предпринять совокупность мер повышающих осведомленность, как политических деятелей, так и общественных инициатив.

2. С принятием Концепции Национальной инновационной системы (НИС) и Государственной программы инновационного развития Республики Беларусь на 2007 – 2010 годы в республике сделаны важные шаги по созданию элементов инновационной инфраструктуры. Тем не менее, фокус действий в основном пока направлен на использование административного ресурса НИС, а не на совершенствование взаимосвязей и взаимодействия между другими подсистемами (например, бизнес, наука, образование, инфраструктура). Для решения задачи обеспечения такого взаимодействия можно сформулировать следующие рекомендации

- дальнейшие меры нужно направить на слабые или отсутствующие связи между участниками национальной системы инноваций и выявлении этих разрывов на региональном уровне через стратегические меры. Инициативы в этой области должны иметь цель – переход от линейной модели инноваций (ориентированной на НИОКР) до модели полностью учитывающей сложные взаимосвязи НИС;
- Обеспечивать взаимосвязанность инновационного процесса с тем, чтобы, избегать любых разрывов в механизмах его поддержки; использовать пошаговую стратегию методом, фокусирующимся первоначально на улучшениях, которые более вероятно, окажут положительное влияние в краткосрочном периоде, таким образом, создавая пространство для дальнейшего вмешательства.

3. Современная система инноваций в стране и регионах по большей части сориентирована на отраслевой подход (так называемый вертикальный метод). Но такой метод не устанавливает эффективное горизонтальное взаимодействие (например, многостороннее,

межсекторное, перекрестно-ведомственное), которое занимает важное место в современной концепции НИС. Для устранения данного недостатка рекомендуется:

- усилить горизонтальные стратегические методы управления в региональной инновационной политике. В стратегии регионального прогнозировании подчеркивать горизонтальные механизмы политики, направленные на усиление взаимодействия и сотрудничества экономических агентов региона;
- в дополнение к существующим инструментам вертикальной (отраслевой) инновационной политики разработать горизонтальные инструменты с учетом практики международного опыта (бенчмаркинг регионального развития, выделение точек роста, взаимодействие с системой образования), содействовать установлению связей участников инновационного процесса, поддерживать центры трансфера технологий на региональном уровне.

1. При подготовке новой Государственной программы инновационного развития на период 2011 – 2015 гг. целесообразно разработать механизмы оценки, обеспечивающие эффективность и связность будущих инициатив на региональном уровне, для чего необходима адекватная оценка результатов прошлых мер политики, которая должна являться составной частью механизма выработки региональной инновационной политики. Для этого потребуется:

- расширить мониторинг реализации программ, проектов и инструментов политики, включать оценку количественных и качественных показателей и степени их соответствия целям политики, используя международную практику оценки результатов инновационной политики;
- эффективно использовать обратную связь оценки в следующем цикле выработки политики;
- использовать независимую международную оценку, чтобы идентифицировать области достижений, а также области слабости политики, что позволит увеличить потенциал регионального развития.

По результатам исследования проблем совершенствования социальной политики в Республике Беларусь и ее координации с региональной и другими видами государственной политики (раздел 5) сформулированы следующие методологические положения и рекомендации:

1. Разнообразие объектов, субъектов, а также направлений социальной политики определяет необходимость принятия и реализации значительного числа нормативных актов, регулирующих проведение социальной политики в Республике Беларусь. Выявлены основные проблемы, требующие решения в данной сфере для разработки эффективных и взаимосвязанных мероприятий государственной политики (непрозрачность, множественность и

взаимное дублирование отдельных положений, применение категориального подхода в выделении объектов социальной политики, наличие отсылочных норм и др.).

Для решения названных выше проблем рекомендуется:

- систематизировать законодательные акты, принятые по различным направлениям социальной политики и социальной защиты, что может быть реализовано в рамках подготовки Социального кодекса, существующего в ряде государств мира – в ФРГ, например, как Sozialgesetzbuch, или аналогичного документа;
- ввести в практику работы центров социального обслуживания и местных органов власти информирование населения об отдельных направлениях социальной политики, что может быть реализовано через расширение круга обязанностей сотрудников, введение дополнительных штатных единиц либо выполнение названных функций общественными организациями через использование технологий межсекторного партнерства. Целесообразно также активизировать работу по оказанию консультативной поддержки трудоспособных граждан, что будет способствовать укреплению их независимости от социальной помощи в денежной форме и позволит повысить эффективность распределения социальных ресурсов.

2. В результате анализа показателей, используемых при разработке социальной политики в Республике Беларусь, выявлено, что, как правило, показатели уровня жизни и социального развития в сельской местности ниже по сравнению с аналогичными в городских населенных пунктах, отмечаются также существенные различия при рассмотрении показателей по областям. Оценка тенденции изменения показателей свидетельствует о достигнутом повышении уровня жизни, в то же время отдельные проблемы остаются нерешенными, а при оценке воздействия с учетом существующих региональных диспропорций в ряде случаев можно говорить о неэффективности мероприятий социальной политики либо неадекватном оценивании показателей социального развития и уровня жизни. Отсутствие единого подхода к определению объектов социальной политики и несоблюдение общих принципов разработки мероприятий по социальной защите приводит к неэффективности использования ресурсов. По результатам данного анализа можно сформулировать следующие рекомендации:

- целесообразно распространение общего принципа адресности на все виды социальной помощи и выплат. Необходим постепенный переход исключительно к адресным формам социальной защиты, что позволяет снизить уровень расходов на программы социальной защиты; требуется усовершенствовать систему идентификации бедных домохозяйств, активизировать работу по стимулированию производительного труда, повысить эффективность политики в сфере услуг относительно льгот, тарифов, качества оказываемых услуг;
- необходимо осуществить переход от регулирования по макроскопическим объектам (территориям) к регулированию по конкретным объектам, на основе учета особенностей

микро- и наноуровня экономики. Тогда при формировании региональной социальной политики возможно наиболее полно учесть особенности маломасштабных систем;

- предлагается установить единый порядок учета доходов для определения права на получение социальных выплат с постепенным сокращением количества различных выплат. Это должно найти свое отражение в законодательных актах, регулирующих порядок предоставления выплат;
- целесообразно введение социальной карты для учета доходов и помощи, полученных гражданином, и предоставления всех видов помощи, льгот, пособий. При организации учета объемов полученных социальных выплат, льгот и дотаций необходимо решить, будет ли он производиться отдельно по каждому из граждан-получателей, либо по домашним хозяйствам. Второй вариант представляется более предпочтительным с учетом того, что он позволяет в наибольшей степени соблюсти общие принципы социальной защиты (при этом должна проводиться корректировка доходов, полученных всеми членами домохозяйства, с учетом количества его членов). Именно такой подход реализован во многих экономически развитых странах, причем применяется он не только относительно социальных выплат, но и при налогообложении, предоставлении социальных услуг, а также в других сферах. Требуется определить также форму, в которой будет производиться подобный учет. Это может быть реализовано, например, через систему т.н. «социальной карты» или иную сходную технологию.

3. Мероприятия социальной политики должны разрабатываться с учетом выявленных региональных различий и проблем, необходимо принимать во внимание эти различия и при установлении минимальных стандартов и гарантий. Такая дифференциация применяемых нормативов и гарантий может осуществляться с использованием различных подходов, которые выработаны и применяются в рамках различных моделей социальной защиты населения.

4. При определении путей координации региональной, инновационной и социальной политики целесообразно отойти от традиционного рассмотрения социальной политики в разрезе ее отдельных направлений и выделить общие механизмы и инструменты, применение которых позволит повысить результативность проводимой социальной политики во всех сферах и регионах страны.

5. Перспективным направлением совершенствования государственной политики (как социальной, так и региональной) является развитие института государственно-частного партнерства (ГЧП), а также социального партнерства, понимаемого в широком смысле. Однако во всех нормативных актах по социальному партнерству в Республике Беларусь последнее понимается исключительно в узком смысле, и до настоящего времени оно не играло существенной роли при разработке социальной политики.

Тесное и взаимовыгодное сотрудничество государственных и общественных организаций – необходимое условие эффективной реализации государственной социальной политики. В социальной сфере оно может осуществляться через применение социального заказа.

Социальный заказ позволяет создать рынок социальных услуг, расширить спектр предоставляемых услуг, повысить эффективность использования бюджетных средств. Система государственного социального заказа позволяет также снизить нагрузку на государственные социальные службы и обеспечить адресность социальной помощи. Социальный заказ может быть реализован через социальные контракты, когда органы государственной власти (или местного самоуправления) заказывают четко определенные услуги (в этом случае необходима разработка стандартов качества оказания социальных услуг), либо через конкурс грантов или инициативных проектов, участвуя в котором общественные организации предлагают свои способы решения обозначенной социальной проблемы.

Необходимо создание нормативной базы и институциональных условий для применения социального заказа в социальной политике.

6. Развитие отношений государственно-частного партнерства также представляется перспективным при решении проблем финансирования социальных программ, расширении сети объектов социальной инфраструктуры. Инструменты ГЧП сформированы и применяются в большей части государств мира с рыночной экономикой, активно развиваются в ряде стран СНГ – Российской Федерации, Казахстане. В Республике Беларусь ГЧП пока находится на начальной стадии развития и практически не используется при достижении целей национальной экономики. Это обусловлено целым рядом причин. В частности, общественность, представители органов власти и бизнеса имеют недостаточное и неполное представление о сути ГЧП, практике его использования в регулировании развития национальной экономики. В Республике Беларусь недостаточно специалистов, владеющих вопросами сферы ГЧП.

В качестве субъектов ГЧП обязательно выступают представители бизнеса, общественных организаций, которые должны рассматриваться представителями государственных структур как партнеры, знания, опыт и связи которых могут быть использованы для достижения социальных и экономических целей. Сдерживающими факторами развития ГЧП могут быть также возможное несовпадение интересов доноров средств и общества в целом, недостаточная координация действий различных организаций в масштабе страны, недостаточная подготовка персонала, который может работать в проектах ГЧП и др.

Для развития ГЧП в социальной политике Беларуси необходимо создание благоприятного общественного мнения, информирование потенциальных участников о возможностях ГЧП, задачах, которые могут решаться на его основе. Возможно создание структур, которые

могли бы кооперировать друг с другом и между собой общественные организации, представителей бизнеса и предприятий, а также органы власти и управления. Чрезвычайно важно создание информационно-коммуникационной инфраструктуры для облегчения процесса принятия решений, оказания информационных услуг всем субъектам ГЧП, улучшения их взаимодействия. Это в совокупности позволит существенно сократить затраты ресурсов на осуществление социальных выплат.

В Беларуси в настоящее время разрабатывается лишь рамочный документ о государственно-частном партнерстве и не выработано единое мнение о содержании подобного документа. В то же время развитие государственно-частного партнерства определено как один из инструментов достижения целей социально-экономического развития Республики Беларусь в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы.

В мировой практике имеются различные примеры целевой направленности и содержания проектов ГЧП в социальной сфере (система сервисных ваучеров, информационные агентства для достижения целей регионального маркетинга, определение направлений развития образования, повышение конкурентоспособности отдельных групп населения на рынке труда и т.п.), а также финансирования и организации их выполнения. Это определяет необходимость изучения зарубежного опыта развития ГЧП и оценки возможностей его применения в Республике Беларусь.

Назрела необходимость введения курсов по государственно-частному партнерству и межсекторному взаимодействию (социальному партнерству в широком смысле) в учебные планы подготовки специалистов – в первую очередь по «Государственному управлению», а также по специальностям подготовки для предприятий и организаций, которые впоследствии могут выступать социальными партнерами и субъектами социальной политики.

7. Представляется целесообразным сформировать систему мониторинга и анализа предоставления государственной адресной социальной помощи и других социальных выплат, что позволить оценивать эффективность проводимых мероприятий социальной политики. Необходимо также развитие института социальной экспертизы принимаемых решений и реализуемых проектов, как в социальной политике, так и по другим направлениям политики государства.

Заключение

К основным результатам проведенного исследования можно отнести следующие выводы, методологические положения и рекомендации:

1. Анализ современных проблем и тенденций развития регионов и городов в Республике Беларусь за последние двадцать лет показал наличие более или менее существенных региональных различий по ряду социально-экономических показателей. При этом по одним индикаторам региональные различия наблюдаются со времен вхождения Беларуси в состав СССР, т.е. на протяжении не одного десятка лет, по другим они впервые проявились или резко обострились в годы рыночных преобразований. Кроме того, рост и сокращение региональной дифференциации по разным социально-экономическим показателям наблюдаются в разные годы. Например, с начала 1990-х годов до 2005 г. во всех областях Беларуси происходило постоянное сокращение ожидаемой продолжительности, однако затем во всех регионах начался постепенный рост данного показателя. В Минске сокращение ожидаемой продолжительности жизни населения удалось преодолеть примерно на десятилетие раньше. В 1990 г. разница между максимальным и минимальным значением показателя ожидаемой жизни при рождении по регионам Беларуси составляла всего 2 года, в 2005 г. она достигла 5 лет, затем несколько снизилась, но до сих пор продолжает оставаться очень большой.

Значительные региональные различия и негативные тенденции роста или, по крайней мере, сохранения существенной региональной дифференциации прослеживаются также по объему денежных доходов и расходов населения, товарообороту в расчете на душу населения и другим показателям, причем, на более низких территориальных уровнях (административных районов, городских и сельских поселений) региональная асимметрия просматривается еще более отчетливо, чем на областном уровне. За последние два десятилетия существенные изменения также произошли в отраслевой структуре и специализации экономики всех областей Беларуси.

На основании анализа отмеченных выше и ряда других региональных различий и тенденций социально-экономического развития административно-территориальных единиц сделан вывод о том, что белорусское государство по-прежнему нуждается в государственном регулировании регионального развития.

Достоинство проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики заключается в том, что в настоящее время регионально ориентированные меры разрабатываются и реализуются практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления. 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 слабых мест современной государственной региональной политики в Беларуси следует отметить:

– недостаточно развитая законодательная, а также нормативная правовая база, определяющая политику государства по отношению к социально-экономическому развитию регионов, правовые рамки государственного 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;

– неразвитые государственные институты, ответственные за разработку и реализацию государственной региональной политики;

– неполное и недостаточно 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.

По результатам исследования сформулирован ряд методологических положений по совершенствованию регулирования регионального и городского развития в Республике Беларусь, а также конкретные рекомендации по их реализации. В частности, в среднесрочном периоде предлагается придерживаться в условиях Беларуси взвешенного сочетания 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.

Сформулированы также предложения по разработке проекта Закона Республики Беларусь «О региональном развитии в Республике Беларусь», по использованию опыта стран ЕС по выделению объектов региональной политики, а также разработанной в рамках настоящего отчета для указанной цели собственной методики. Также представлены рекомендации по совершенствованию региональной статистики и бюджетной классификации Республики Беларусь.

2. На основании обобщения международного опыта разработки концептуальных, стратегических документов, содержащих положения по регулированию регионального и городского развития сделаны следующие выводы:

▪ Теоретической и методологической основой практически всех этих стратегических документов, принятых на международном, межгосударственном, национальном и местном уровнях, является концепция устойчивого развития и заложенный в ней методологический принцип гармоничного, непротиворечивого сочетания социальной, экономической и экологической составляющей обеспечения такого типа развития.

▪ В качестве фундаментальной научной основы для разработки национальных стратегий регионального развития, использованной в некоторых странах, не менее популярна была другая известная теория – «полюсов роста» или ее модификации, интерпретации («регионов-локомотивов», «точек роста», «ворот в мировую экономику»). В отдельных странах при разработке национальных концепций и стратегий регионального развития также активно использовались и используются такие теории, доктрины и концепции регионального развития, как теории пропульсивных, инновативных (инновационных) и креативных регионов, регионов знаний, теория регионального высокотехнологичного развития, теории капитала (включая теории человеческого и социального капитала), а также очень популярные в последнее время теория конкуренции и кластерная теория.

▪ Практически во всех концепциях и стратегиях устойчивого развития (в том числе и регионального) делается ставка на методологический принцип партнерства (между органами власти всех уровней, между публичным, частным и негосударственным сектором).

▪ Более активно предпринимаются действия по координации региональной и городской политики с другими направлениями национальной и супранациональной политики (занятости, социальной, природоохранной, транспортной, энергетической, научно-технической и инновационной и др.), ведется очень интенсивный поиск новых методов и инструментов такой координации.

Представляется, что отмеченный выше зарубежный опыт выработки стратегических направлений регионального развития, а также хорошо зарекомендовавшая себя теоретическая и методологическая база и практика его регулирования могут быть использованы в адаптированном виде для решения задачи совершенствования государственной региональной политики в Республике Беларусь.

3. К результатам исследования также следует отнести ряд методических положений по укреплению институциональных основ для регулирования регионального развития. В частности, исследование зарубежного опыта показало, что институциональное развитие экономики региона происходит под влиянием взаимодействия между институтами и организациями. Новые институты появляются тогда, когда появляются новые возможности получения прибыли, которая не может быть получена в уже существующей институциональной системе.

Также сделан вывод о том, что создание эффективных региональных институтов необходимо для формирования нормативно-правовой основы экономического планирования и функционирования рыночных механизмов. Институциональные реформы регионального управления должны сопровождаться изменениями в системах институтов, причем именно изменения неформальных норм поведения людей поддерживают действие новых законов. Развиваются все институты вследствие смены парадигмы общественного развития и выбора более эффективного метода хозяйствования.

Анализ современных институциональных стратегий регионального развития показал, что они представляют собой институциональную модель, включающую три уровня технологий: политической технологии (идеология «пространственного развития»), необходимой для учета различных факторов регионального развития, согласования интересов, целей и приоритетов разного уровня, формирования консенсуса участников, контроля за соблюдением установленных «правил игры»; интеллектуальной технологии, отвечающей за разработку картины будущего, формулирование проблем и поиск наиболее эффективных решений (она все больше приобретает характер коллективной деятельности и находит новые институциональные формы, выходя за рамки традиционных научных учреждений и университетов); управленческой технологии (технологии территориального планирования и правоприменения), призванной обеспечить реализацию поставленных целей регионального развития с учетом реальных временных, финансовых, организационных, человеческих и других видов ресурсов.

Сделан вывод о том, что проблема формирования системы институтов координации может иметь решение на стыке экономической и общественных сфер деятельности. Чрезмерное увлечение рычагами административного ресурса, грозит ростом экономических про-

блем. Усиление госрегулирования при неэффективности институтов никак не приведет к искомому результату. Это означает, что уже сейчас необходимо выработать инструменты регулирования регионального развития и подкрепить региональную стратегию формированием институтов экономической и социально-политической координации. Несомненно, что региональное сотрудничество в глобальном мире должно расти, становясь важнейшим фактором предотвращения кризисов и обеспечения устойчивого роста. Сегодня поставлена задача модернизации глобальной системы регулирования, основными элементами которой являются упорядочение самих институтов регулирования, более четкая координация между республиканскими органами и территориальными органами.

Реализация региональной политики предполагает институциональные преобразования, формирование институциональной инфраструктуры, позволяющей реализовать ее цели и задачи. Ядром последней являются институты региональной политики – государственные (или с участием государства) организации, комиссии, уполномоченные формировать и проводить региональную политику. Они являются частью государственного механизма, специализированного не только на решении региональных проблем, но и на взаимодействии с регионами.

В целях повышения эффективности взаимодействия между национальным и региональным уровнями власти, жизненно необходима координация по вертикали на национальном, региональным и местном уровнях управления. В странах, где координация отсутствует, может потребоваться ее законодательное введение и усиление. Кроме того, вновь созданные координационные структуры могут оказаться слабыми, если организация координации недостаточно формализовано или недостаточно финансируется.

4. Исследование теоретических основ формирования национальных и региональных инновационных систем, а также зарубежного опыта разработки регионально ориентированных мер в рамках инновационной политики позволило сделать вывод о целесообразности использования в Беларуси методологии «Взаимная обучающая платформа знаний», разработанной и активно используемой в ЕС при решении задачи совершенствования инновационной политики в рамках европейских регионов. В частности, заслуживают внимания три основных компонента указанной платформы: региональное прогнозирование, региональный бенчмаркинг и формирование региональных приоритетов развития.

Для использования в Беларуси также могут представлять практический интерес методики расчета ряда индексов, используемых в ЕС для построения Инновационного табло регионов Европы, а также методические положения по использованию регионального бенчмаркинга.

По результатам изучения опыта Евросоюза в области координации региональной и инновационной политики сделан вывод о том, что в ЕС становится всё более явно выраженной синергия между европейской региональной политикой и научно-исследовательской политикой, которая посредством финансирования науки действует как инструмент регионального развития. С одной стороны, региональная политика и ее инструменты играют важнейшую роль, ускоряя темпы перехода менее развитых регионов Европы от традиционной экономики к экономике, основанной на знаниях. С другой стороны, научно-исследовательская политика посредством финансирования НИОКР в регионах стимулирует их к разработке региональных стратегий, обмену опытом, сотрудничеству, что позволяет получать выгоды от европейских фондов по поддержке исследовательской карьеры, мобильности ученых и их участия в международных исследовательских консорциумах.

5. Исследование проблем проведения социальной политики в Республике Беларусь на национальном и региональном уровнях также позволило сформулировать ряд важных в теоретическом и практическом плане выводов и предложений по координации социальной политики с другими направлениями деятельности белорусского государства. В частности, обоснован вывод о том, что мероприятия социальной политики должны разрабатываться с учетом выявленных региональных различий и проблем, необходимо принимать во внимание эти различия и при установлении минимальных стандартов и гарантий. Такая дифференциация применяемых нормативов и гарантий может осуществляться с использованием различных подходов, которые выработаны и применяются в рамках различных моделей социальной защиты населения.

При определении путей координации региональной, инновационной и социальной политики рекомендуется отойти от традиционного рассмотрения социальной политики в разрезе ее отдельных направлений и выделить общие механизмы и инструменты, применение которых позволит повысить результативность проводимой социальной политики во всех сферах и регионах страны. Перспективным направлением совершенствования различных видов государственной политики, так и эффективным инструментом их координации является развитие института государственно-частного партнерства.

6. По итогам проведенного исследования также сформулирован ряд методологических и методических положений (принципов, подходов и конкретных методик), которые могут быть использованы для решения задач комплексной количественной оценки регионального развития, анализа экономической специализации регионов Республики Беларусь и оценки возможностей создания в них отраслевых кластеров, а также развития жилищно-коммунального хозяйства в регионах страны.

Представляется, что реализация предложенных выше методологических положений позволит выработать достаточно стройную стратегию дальнейшего повышения эффективности государственной региональной политики в Республике Беларусь.