

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

ФАТЕЕВ Владимир Сергеевич

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ**

**Специальность 08.00.05 -- экономика,
планирование и организация управления
народным хозяйством и его отраслями**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук**

Минск - 1995

Институте экономики Академии наук

т - доктор экономических наук, профессор,
академик АНБ ЛЫЧ Г.М.

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент АНБ МЕДВЕДЕВ В.Ф.

доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент АНБ НИКИТЕНКО П.Г.

доктор экономических наук, профессор
БЕЛЯЦКИЙ Н.П.

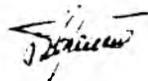
Оппонирующая организация - Научно-исследовательский
экономический институт Министерства экономики Республики
Беларусь.

Защита состоится 26 мая 1995 г. в 14 ч. 15 мин. на заседании совета
по защите диссертаций в Белорусском государственном
экономическом университете по адресу: Республика Беларусь, 220672,
Минск, Партизанский проспект, 26. зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского
государственного экономического университета.

Автореферат разослан "26" апреля 1995 г.

Ученый секретарь совета
по защите диссертаций



КОРОЛЕНКО Г.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Социально-экономическое развитие Беларуси в последние годы отмечено резким углублением кризисных процессов в экономике. По оценкам многих отечественных и зарубежных специалистов, занимающихся сравнительным анализом по странам с переходной экономикой, одной из основных причин этого является медленное реформирование белорусской экономики, по некоторым направлениям (приватизация государственной собственности, земельная реформа и т.д.) наблюдается явное торможение. Ряд экономических преобразований недостаточно увязан с реформами в социальной, политической и других сферах, причем не только во временном, но и в территориальном аспекте.

В высших органах государственной власти и управления Беларуси в качестве основных рычагов вывода страны из кризиса рассматривают совершенствование денежно-кредитной, финансово-бюджетной, налоговой, ценовой, внешнеэкономической, структурной политики, а решение региональных проблем, реформирование системы местных Советов, административно-территориального устройства отодвигают на второй план - до стабилизации положения в экономике. Однако преобразования в этих сферах невозможно осуществлять в отрыве друг от друга, они тесно связаны и взаимообусловлены. В разных частях Беларуси кризис проявляется неодинаково. Кроме общих черт он имеет в каждом городе, районе, области и особые причины, и различные последствия, т.е. свое, образно говоря, "лицо". Поэтому выработанные для всей страны общие направления действий по выходу из кризиса должны быть дополнены и увязаны со специфическими, ориентированными на конкретные регионы.

Если сложную для любого оказавшегося в трудном положении государства задачу вывода экономики из кризиса решать только средствами макроэкономического регулирования из центра, ничего не меняя в административно-территориальных единицах, то из ресурсов, необходимых для осуществления реформ, в значительной степени исключается огромный внутренний потенциал местных сообществ. Кроме того, в этом случае для молодого белорусского государства, делающего лишь первые шаги на пути к демократии, есть большой риск возврата к командной экономике, пусть и в модифицированной форме.

Необходимость в глубоких демократических переменах в Беларуси стала очевидной не сегодня, и было бы необъективным утверждать, что в стране не происходят позитивные сдвиги. После провозглашения государственного суверенитета предпринят ряд мер, направленных на развитие рыночных отношений, демонополизацию и демилитаризацию экономики, поощрение предпринимательства. В Беларуси заложены некоторые правовые основы для реформирования государственного управления и местного самоуправления: принята новая Конституция, избран Президент, в целом завершено формирование 'исполнительной вертикали", внесены некоторые прогрессивные изменения в законодательство о местном управлении и самоуправлении.

Тем не менее ряд преобразований в этой области осуществляется в значительной мере старыми методами, в спешке, без тщательного научного обоснования и увязки содержания мероприятий по отдельным блокам реформ, срокам, ресурсам, без учета регионального аспекта при разработке программ реализации намеченного. Официальные документы по выводу экономики Республики Беларусь из кризиса не дают ответа на ряд вопросов. В чем состоят региональные особенности современных негативных процессов, какова роль областей, городов и районов в оживлении экономики страны. каковы основы государственного регулирования регионального развития, какой должен быть создан в ходе реформ организационный и экономический механизм, обеспечивающий слаженную работу как системы государственного управления, так и местного самоуправления, сочетание общегосударственных интересов и интересов региональных сообществ, насколько осуществляемые в Беларуси преобразования в этой области соответствуют международным процессам? К сожалению и экономическая наука пока не дала исчерпывающих ответов на эти вопросы. Все это определяет актуальность темы настоящего исследования.

Связь работы с крупными научными программами и темами.

Основная часть диссертационной работы выполнялась автором в ходе исследований и подготовки научных отчетов в Институте экономики АНБ по государственным плановым темам: "Исследование сущности, структуры и актуальных проблем комплексного совершенствования хозяйственного механизма (народнохозяйственный и региональный аспекты)" (N гос. регистрации 01840025860, утверждена постановлением Президиума АН БССР N 194 от 15.12.83 г.); "Методологические и теоретические проблемы хозяйственного механизма управления региональной экономикой" (утверждена отделением общественных наук АН Беларуси 5 июля 1989 г.); раздела 9.7.5 по проблеме "Обоснование экономической целесообразности производственной деятельности и

изучение социально-психологических и правовых аспектов жизнедеятельности на загрязненной радионуклидами территории" (исследования проводились в 1992 г. в соответствии с Государственной программой по преодолению последствий в Республике Беларусь катастрофы на Чернобыльской АЭС).

В 1992-1993 гг. автор являлся руководителем и основным исполнителем проекта N ГЗ-134 "Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее реализации", выполненного при финансовой поддержке Фонда фундаментальных исследований Республики Беларусь (акт о приемке от 23 июня 1994 г.).

Результаты, полученные лично автором в ходе выполнения указанных выше работ, составляют основную часть положений диссертации.

Цель работы - на основе изучения и развития теории, обобщения практики регулирования регионального развития органами власти и самоуправления в различных странах, а также на уровне межгосударственных организаций разработать концепцию государственной региональной политики в Республике Беларусь на период перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике. Для ее достижения потребовалось решить следующие **задачи**:

- выяснить сущность региональной политики, определить основные компоненты, составляющие ее содержание и формы проявления;
- проанализировать недостаточно изученные ранее стороны практики директивного управления развитием национально-государственных и административно-территориальных образований в централизованно планируемой советской экономике;
- исследовать на основе оригинальных зарубежных источников теоретико-методологические основы и практический опыт воздействия государственных (национальных, федеральных), субнациональных (местных, промежуточных и т.п.) органов, а также межгосударственных институтов на развитие различных региональных сообществ в странах с рыночной экономикой;
- изучить результаты первых попыток формирования самостоятельной государственной региональной политики, а также реформирования систем местного самоуправления в некоторых новых независимых государствах - бывших республиках СССР;
- проанализировать основные современные региональные проблемы в Республике Беларусь (экономические, социальные, экологические и др.), причины их появления и практику решения;
- разработать на основе результатов решения всех перечисленных выше задач концептуальные положения новой, самостоятельной, дол-

госрочной государственной региональной политики в Республике Беларусь, а также меры по реализации этих положений.

Объектом исследования является региональная политика как совокупность целей, задач, методов, инструментов и других компонентов, используемых в государственном управлении и местном самоуправлении разных стран, а также на межгосударственном уровне для воздействия на развитие различных региональных сообществ.

Методологической основой работы послужили положения по региональной и городской экономике, в том числе по теории размещения производства и региональному анализу, финансовым, научно-техническим, экологическим и иным проблемам развития локальных сообществ, по вопросам местного самоуправления, физического планирования, методам и инструментам регулирования регионального развития и оценки эффективности региональной политики, а также по другим региональным проблемам, изложенным в трудах отечественных и зарубежных специалистов: У.Айзарда, Э.Б.Алаева, Я.М.Александровича, С.С.Артоболевского, Т.Байрна, Б.М.Биренберга, А.В.Богдановича, А.Г.Гранберга, Э.Гувера, Дж.Демко, О.Г.Дмитриевой, Г.А.Ковалевой, Л.В.Козловской, А.Куклинского, В.Н.Лексина, Дж.Леви, А.Леша, А.Г.Лиса, И.И.Лукинова, А.Маркузен, В.Ф.Медведева, Э.Миллса, В.П.Можина, Б.Мура, С.Мяэльтсемээса, П.Найкамп, Н.Н.Некрасова, М.В.Никитенко, П.Г.Никитенко, Д.Парсонса, А.Е.Пробста, О.С.Пчелинцева, Г.Ричардсона, А.Д.Сапожникова, Ю.Г.Саушкина, М.В.Смольникова, Ш.Тацуно, И.Тюнена, Я.Г.Фейгина, Х.Фолмера, Дж.Фридмана, Б.С.Хорева, Н.Г.Чумаченко, А.А.Шамова, А.Н.Швецова, В.Н.Шимова, Р.И.Шнипера, Б.М.Штульберга и других.

Информационную основу исследования составили: нормативные акты высших законодательных и исполнительных органов Республики Беларусь, ряда других стран; данные статистических органов Беларуси, бывшего СССР, СНГ, Бюро цензов Министерства торговли США; официальные материалы и другие публикации ООН, Европейского союза, Совета Европы; отчеты, доклады и концепции Института экономики АН Беларуси, НИЭИ Минэкономики Беларуси, СОПС и ЭС Минэкономики и Госкомсотрудничества РФ, документы Минского городского и районных Советов депутатов, а также материалы других отечественных и зарубежных организаций. В ходе работы применялись методы абстракции, анализа и синтеза, системного подхода, аналогий, статистических группировок, компьютерного редактирования и другие.

Научная новизна работы заключается в следующих основных положениях, **выносимых автором на защиту**:

1. Сформулирована новая концепция государственной региональной политики Республики Беларусь, которая в отличие от ранее опубликованных концептуальных подходов более полно учитывает последние изменения в системе государственной власти и управления Беларуси, особенности ее экономики, международный опыт и современные тенденции в государственном регулировании регионального развития как в странах с развитой рыночной, так и с переходной экономикой. Концепция включает: новое определение цели, уточненный перечень основных задач и принципов региональной политики Беларуси, характеристику ее объектов, субъектов, методов и инструментов, а также предлагаемые автором меры по сокращению государственного вмешательства в развитие региональных сообществ (при повышении его эффективности) и развитию системы местного самоуправления. В таком более полном объеме содержание государственной региональной политики, нацеленной на сохранение территориальной целостности Республики Беларусь, представлено впервые.

2. В работе получили дальнейшее развитие теоретические разработки, позволившие полнее раскрыть сущность региональной политики, дать характеристику основным компонентам, составляющим ее содержание и, следовательно, более качественно обосновать положения указанной выше концепции. Автором сформулировано новое определение понятия "региональная политика", которое дополняет имеющиеся в литературе дефиниции характерной чертой современности - созданием межгосударственных органов, ответственных за проведение рассматриваемого вида политики.

3. Дополнена классификация форм региональной политики. В диссертации выделены и рассмотрены во взаимодействии государственная, наднациональная и субнациональная региональная политика, а также политика других институциональных единиц, в то время как другими авторами исследуется одна - две из этих форм. Обоснована необходимость и уточнены опубликованные в работах западноевропейских регионалистов критерии разграничения эксплицитной (или явной, точно сформулированной, законодательно определенной) и имплицитной (или скрытой) региональной политики. Впервые сделан вывод о необходимости проведения и координации эксплицитной и имплицитной региональной политики.

4. В развитие проведенных ранее другими специалистами исследований по периодизации советской практики территориального управления дана развернутая характеристика особенностей периода "с

веренизации регионов", выявлена роль нединамичной, неэффективной советской государственной региональной политики как одного из факторов дезинтеграции СССР.

5. Осуществлен анализ практики проведения региональной политики в странах с рыночной экономикой в период с 20-х по начало 90-х годов, который позволил уточнить основные направления и тенденции в регулировании регионального развития (расширение круга стран, активно использующих исследуемый вид политики, а также субъектов, непосредственно осуществляющих регулирование, количественные и качественные изменения в составе объектов воздействия, а также в инструментах, используемых в рассматриваемой области регулирования). Обобщена малоизвестная в СНГ практика наднациональной или межгосударственной региональной политики в рамках ЕС.

6. В результате сравнительного анализа конкретных инструментов, наиболее часто использовавшихся для регулирования регионального развития в директивно планируемой и рыночной экономике, уточнены достоинства и недостатки отдельных инструментов и предложено сочетание наиболее эффективных из них в практике государственного регулирования переходной белорусской экономики.

7. Впервые обобщены результаты первых попыток формирования самостоятельной региональной политики в ряде новых независимых государств-бывших республик СССР, что позволило выделить и объяснить причины появления существенных различий в содержании и формах регулирования регионального развития в странах этой группы, а также аналогичные региональные проблемы и способы их решения.

8. Впервые выявлены и проанализированы новые проблемы развития областей, городов и других административно-территориальных единиц Беларуси, связанные с переходным состоянием белорусского общества, в первую очередь - ее экономики (рост региональной дифференциации в доходах, расходах и занятости населения и др.), на основе последних данных уточнены характеристики старых региональных проблем (деградация малых городских и сельских поселений, снижение качества состояния окружающей среды в регионах Беларуси и др.). Для решения этих проблем обоснована необходимость разработки эксплицитной государственной региональной политики и увязки последней с другими подсистемами государственного регулирования.

Теоретическое значение работы состоит в систематизации и дополнении новыми положениями отечественной и зарубежной теории, а также обобщении практики формирования и проведения региональ-

ной политики на различных уровнях принятия решений, в разработке методологии государственного регулирования развития регионов в условиях Беларуси.

Практическая значимость исследования заключается в том, что положения разработанной автором концепции государственной региональной политики в Республике Беларусь, а также методические подходы к ее реализации могут быть использованы высшими законодательными и исполнительными органами Республики Беларусь при определении основ государственного регулирования регионального развития, разработке соответствующих нормативных актов. Ряд рекомендаций автора может быть использован (и уже частично используется) республиканскими органами и местными Советами депутатов в подготовке и проведении комплекса реформ системы местного управления и самоуправления.

Потенциальная экономическая значимость диссертации состоит в возможности использования ее в качестве коммерческого информационного продукта в национальной и международных системах научно-технической информации (работа оформлена как в рукописном варианте, так и на компьютерных дискетах).

Положения диссертации в форме спецкурса могут быть включены в программу подготовки студентов экономических и географических факультетов университетов в странах-членах СНГ.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные положения работы, выводы и рекомендации апробированы автором в течение 1986-1994 гг. в форме докладов и выступлений на 28 конференциях, семинарах, конгрессах и симпозиумах в Вильнюсе, Витебске, Гомеле, Санкт-Петербурге, Минске, Москве, Екатеринбурге, Таллинне, в том числе за последние два года: на международной конференции "Проблемы регулирования национальных экономик" (Минск, 1992), 33-м Европейском Конгрессе Ассоциации региональной науки (Москва, 1993), Белорусско-германском семинаре по проблемам экономической реформы, развития предпринимательства, ценообразования и местного самоуправления (Минск, 1994). Информация о некоторых результатах исследования изложена в докладе на годичном собрании отделения гуманитарных наук Академии наук Беларуси (Минск, 1993), а также в выступлениях по белорусскому телевидению и радио.

По результатам диссертационной работы автором была подготовлена серия научных докладов, докладных записок и других документов, которые были направлены Институтом экономики АНБ и нашли при-

менение в высших законодательных и исполнительных органах Беларуси, местных Советах, в том числе за последние два года:

- Концепция стабилизации экономики и социально-экономических преобразований в Республике Беларусь (в соавторстве, 1993, направлена в Верховный Совет и Госэкономплан Республики Беларусь);

- Аналитический доклад "Опыт проведения региональной политики в странах с рыночной экономикой" (1992, направлен через БелНИИТИ в Совет Министров и Госэкономплан Республики Беларусь);

- Докладная записка "Предложения по реформированию системы местных органов власти в рамках выработки и реализации новой региональной политики в Республике Беларусь" (1993, направлена в Правительственный секретариат по делам территорий УД Совета Министров Республики Беларусь);

- Научный доклад "О формировании и реализации новой региональной политики в Республике Беларусь" (1994, направлен в Правительственный секретариат по делам территорий УД Совета Министров Республики Беларусь);

- Аналитический доклад "Система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь и проблемы ее реформирования" (1994, направлен в Правительственный секретариат по делам территорий УД Совета Министров Республики Беларусь, а также во Всемирный банк).

Ряд результатов диссертации использован: 1) при доработке и обсуждении отдельных статей проекта Закона БССР "О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР" (1990 г.); 2) раздела по местному самоуправлению проекта Конституции Республики Беларусь (по состоянию на 6 апреля 1992 г.); 3) при подготовке первого Национального отчета по человеческому развитию в Республике Беларусь (доклад подготовлен в рамках Программы развития ООН (UNDP) и при поддержке Представительства ООН в Беларуси, находится в печати).

Публикации. Положения диссертации отражены в более чем 50 научных публикациях общим объемом 38,0 п.л., в том числе в двух индивидуальных монографиях, разделах в трех коллективных монографиях.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, общей характеристики работы, шести глав, выводов, списка использованной литературы (294 наименования, в том числе 86 на английском языке) и приложения. Работа изложена на 274 страницах и содержит 211 стр. машинописного текста, 20 таблиц, 4 рисунка, 18 стр. приложения и 21 стр. списка использованной литературы.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава **"Теоретические основы региональной политики"** посвящена исследованию сущности региональной политики, основных компонентов, составляющих ее содержание, и форм проявления.

Анализ различных подходов, изложенных в отечественной и зарубежной литературе, дает основание использовать в настоящем исследовании термин "регион" в самом широком понимании применительно к любым территориальным единицам, место которых не определено в той или иной системе таксонирования, либо не имеет значения по контексту. Это может быть и небольшой район в городе, и несколько стран, и значительная часть континента. Регионы рассматриваются не только как некоторая ограниченная часть пространства, но и как часть сообщества (локального, национального, международного), проживающего и осуществляющего хозяйственную деятельность в границах этого пространства, а также соответствующая часть окружающей среды.

В работе обосновано, что региональная политика имеет богатую предысторию. Данный вид политики, рассматриваемый в наиболее широком смысле как искусство применения органами власти различных подходов к разным частям страны, зародился в глубокой древности. Он существует столько же веков, сколько и само государство, одним из основных и необходимых признаков возникновения которого является принятие территориального деления. Однако основы теории и современной практики регулирования регионального развития начали формироваться лишь в начале нынешнего столетия.

По мнению автора, современную региональную политику можно определить как осуществляемое с помощью различных специальных инструментов воздействие национальных, федеральных и субнациональных органов власти какой-либо страны, а также органов, созданных на межгосударственной правовой основе, на развитии сообществ, проживающих и осуществляющих хозяйственную деятельность на одной или нескольких частях национальной либо совокупной территории ряда государств. Поскольку любая дефиниция позволяет составить лишь самое общее впечатление об исследуемом явлении или процессе, в диссертации более детально анализу подвергнуты основные содержательные характеристики региональной политики, а также этапы эволюции государственного регулирования развития региональных сообществ в СССР (до его распада), в ряде стран с рыночной экономикой, а также в новых независимых государствах.

Среди основных целей и задач региональной политики к наиболее общим, присущим большинству стран, относятся: сохранение целостности и единства государства, достижение и поддержка баланса государственных и региональных интересов, сокращение региональных различий в уровне жизни населения, создание относительно равных жизненных шансов для всех граждан страны независимо от места проживания и трудовой деятельности. В качестве более конкретных целей или задач чаще определяются экономические: сглаживание порайонных различий по уровню занятости и доходов на душу населения, стимулирование экономической активности в отсталых, недостаточно освоенных, депрессивных регионах и ограничение хозяйственной деятельности в регионах, перенасыщенных производством, с неблагоприятной экологической обстановкой, комплексное социальное и экономическое развитие различных частей страны и др.

В диссертации обосновано, что объектами региональной политики являются самые разные регионы, границы которых могут быть либо закреплены национально-государственным или административно-территориальным делением страны, либо специально определены для целей региональной политики в нормативных документах. Контуры специально определенных регионов могут не совпадать с границами одной или нескольких национально-государственных или административно-территориальных единиц.

Основными субъектами региональной политики являются высшие государственные органы. В последние десятилетия во многих странах предприняты шаги по децентрализации управления, в ходе которой права субнациональных (местных, локальных, промежуточных и т.п.) органов управления и самоуправления значительно расширены. В регулировании регионального развития в странах Западной Европы возрастает роль различных межгосударственных организаций, в частности, специальных институтов Европейских сообществ (позже - Европейского союза). В связи с этим по субъектному признаку автор выделяет следующие формы или виды региональной политики:

- региональная политика органов власти: а) государственная (национальная, центральная или федеральная); б) наднациональная или межгосударственная; в) субнациональная;
- региональная политика других институциональных единиц (предприятий, союзов, ассоциаций и т.д.).

В работе также обоснована полезность для отечественной теории и практики государственного регулирования регионального развития достаточно широко используемого в исследованиях западноевропейских авторов методологического подхода: разграничения региональной

политики на эксплицитную и имплицитную. Региональная политика любого государства имеет несколько срезов: экономический, национальный и т.д., и осуществляется во взаимосвязи с соответствующими направлениями (видами или формами) государственной политики. В свою очередь, каждое из последних имеет региональный аспект.

По мнению автора, критериями отнесения к той или иной форме региональной политики является наличие определенных в нормативных актах объектов (регионов), на которые направлено воздействие, специальных органов, ответственных за принятие решений в этой области, а также целевой ориентации их деятельности. Если в качестве основных конечных ориентиров деятельности специальных органов определены отмеченные выше цели и задачи, то речь идет о явно выраженной или эксплицитной региональной политике. В случае, когда региональные цели и задачи определены в качестве вторичных или промежуточных ориентиров для принятия решений, с методологической точки зрения корректнее вести речь о неявной, имплицитной региональной политике или о региональном аспекте других видов политики (структурной, занятости, научно-технической и т.д.).

Специальный параграф первой главы посвящен сравнительному анализу и обобщению методов и инструментов воздействия на развитие региональных сообществ, используемых в странах с централизованно планируемой и рыночной экономикой. Доказано, что как в первой, так и во второй группе стран применяется широкий арсенал регионально ориентируемых средств государственного воздействия. Тем не менее в плановой экономике преимущественно используются административные, принудительные рычаги (запреты на строительство, режим прописки, составление титульных списков строек, закрепление межрегиональных транспортных связей, директивное территориальное перераспределение рабочей силы и т.д.). В государствах с рыночной ориентацией основной упор делается на применение косвенных, поощрительных инструментов, а директивные рычаги (запреты, лицензии, инструкции) не играют основной роли во взаимоотношениях между органами власти и другими институциональными единицами. Чаще они служат дополнением, усиливающим элементом мер стимулирующего, побудительного характера.

Вторая глава **"Управление региональным развитием в централизованно планируемой экономике СССР"** посвящена исследованию тех сторон территориального или регионального управления советской экономикой, которые, по мнению автора, требуют дополнительного теоретического осмысления с современных позиций. В ней приводятся новые аргументы, свидетельствующие о том, что в советской

экономической теории территориальное управление рассматривалось как одна из частей, видов или аспектов руководства народным хозяйством в целом, поэтому не только основные цели, но и конкретные задачи первого часто подменялись целями и задачами второго. В то же время в отличие от наиболее общих принципов управления советской экономикой (часто называемых "ленинскими"), основные требования к размещению производства меньше были подвержены догматизации и периодически уточнялись, обсуждались специалистами, а их применение способствовало решению многих региональных проблем. Ряд из них применим в переходной и рыночной экономике.

Сравнительный анализ принципов размещения производительных сил, сформулированных в официальных документах и работах наиболее известных советских ученых, позволил проследить эволюцию требований к локализации производства за период существования СССР. В работе доказано, что наиболее устойчивыми принципами размещения являлись: приближение производства к источникам сырья и районам потребления продукции, а также укрепление обороноспособности страны. Несмотря на их очевидную разноплановость (первый - явно экономического характера, связанный с сокращением транспортных затрат, второй - политического), эти принципы имеют одну общую черту: оба они относительно независимы от способа производства и применимы в странах с различными типами экономики, в том числе и с переходной. Во вторую группу выделены требования к локализации производства, относительно недавно вошедшие в практику советского территориального управления, а именно: охраны природы и рационального природопользования, а также международного территориального разделения труда. К третьей группе отнесен ряд принципов, для которых по разным причинам трудно выявить достаточно определенные тенденции, однако большая их часть использовалась в конкретных условиях, сложившихся на отдельных этапах развития советской экономики.

В результате анализа системы предплановых, плановых и проектно-планировочных документов выделены следующие характерные особенности этой системы: пассивный характер советского территориального планирования и прогнозирования, его подчиненность системе отраслевого планирования; слабая финансовая обеспеченность и низкая эффективность реализации региональных прогнозов и программ; неопределенность правового статуса некоторых предплановых документов; нестыковка территориальных планов, региональных целевых комплексных программ и документов по физическому планированию.

Исследование роли местных Советов в руководстве экономикой регионов позволило обосновать вывод о том, что в советской практике управления на местные органы власти и их исполнительные органы было возложено решение широкого перечня не только социальных и общеэкономических функций, но и чисто производственных. В то же время в условиях преимущественно отраслевого, ведомственного распределения всех ресурсов, слабой собственной финансовой базы местных Советов ряд закрепленных за ними социальных функций под идеологическим и прямым административным нажимом вынуждены были выполнять предприятия. Результатом такой практики стали, с одной стороны, низкий уровень и качество ряда услуг социального характера, а с другой, - снижение экономической эффективности производства.

В работе приводится характеристика важной отличительной особенности периода 80-х годов в территориальном управлении советской экономикой - осуществление ряда попыток расширения самостоятельности территориальных органов, а также совершенствования взаимоотношений местных Советов с предприятиями. Проанализированы позитивные и негативные результаты практики создания территориально-межотраслевых объединений, совершенствования законодательства о государственных предприятиях, развития движения за так называемый "региональный хозрасчет", что позволило автору обосновать следующий вывод: одной из основных причин "парада суверенитетов" республик, завершившегося распадом Советского Союза, было серьезное отставание реформ в центре при значительно более быстрых преобразованиях в национально-государственных и административно-территориальных единицах, а также нединамичная, неэффективная советская государственная региональная политика.

В третьей главе "**Региональная политика в странах с рыночной экономикой**" основное внимание акцентировано на исследовании наиболее важных, а также недостаточно известных в СНГ аспектах практического решения различных региональных проблем на государственном, наднациональном и субнациональном уровне в условиях развитых рыночных отношений. Рассмотрен богатый, хотя и не во всем удачный британский и американский опыт в исследуемой области. В частности, дана характеристика основных этапов формирования и проведения региональной политики в Великобритании, начиная с разработки в 1925 - 1928 гг. "схем подготовки" для безработных в ряде британских городов, принятия в 1934 г. закона о "специальных" районах и заканчивая мерами, предпринятыми в конце 80-х - начале 90-х гг., которые были направлены на решение проблем в так назыв -

емых "внутренних городах". Проанализированы основные подходы к выделению "проблемных" регионов, а также содержание и эффективность инструментов, использовавшихся в разные периоды проведения британской региональной политики.

В работе приведены доказательства, свидетельствующие о том, что американский опыт государственной региональной политики существенно отличается от британского как по формам проведения, так и по используемым инструментам. Рассмотрена практика регионального программирования в США, а также опыт создания и работы различных оргструктур, ответственных за реализацию региональных программ: Управления долины реки Теннесси, Администрации регионального восстановления, Аппалачской региональной комиссии, Администрации экономического развития и других.

Из практики проведения региональной политики на наднациональном или межгосударственном уровне наиболее удачным, по мнению автора, является опыт Европейских сообществ. В диссертации показано, что формально основа для проведения такой политики была заложена еще в Римском договоре 1957 г., однако фактически явная, эксплицитная наднациональная региональная политика в рамках ЕЭС проводится с середины 70-х годов, когда были образованы специальные органы, имевшие право проводить экспертизу региональных программ всех государств-членов этой организации и решать, соответствуют ли их цели задачам Сообществ. В работе рассмотрено содержание и формы деятельности Европейского фонда регионального развития, обобщены оценки разных зарубежных специалистов о его работе в разные годы.

Особое внимание уделено оценке роли субнациональных органов власти в развитии региональных сообществ в США, Великобритании, Франции, ФРГ и некоторых других странах. Проанализированы основные группы общественных услуг или функций местных органов, состав наиболее типичных объектов муниципальной собственности, основные источники доходов местных бюджетов (налоги, сборы, доходы от экономической деятельности, государственная финансовая помощь), а также конкретные формы и методы регулирования местными органами хозяйственной деятельности в регионах (разработка региональных программ экономического развития, создание местных агентств экономического развития, использование налоговых, кредитных и других стимулов для развития предпринимательства).

В странах с рыночной экономикой конкурируют между собой не только непосредственные тозаропроизводители, но и регионы. Одним из признанных направлений повышения конкурентоспособности эко-

номики "проблемных" регионов является создание в них благоприятной среды для развития высокотехнологичных производств. В работе проанализированы причины роста внимания местных органов к данному направлению, реальные и мнимые достоинства создания высокотехнологичных производств как средства борьбы с безработицей, повышения квалификации работающих, оздоровления окружающей среды в регионах, а также условия и факторы размещения указанных производств. Автор аргументирует вывод о том, что отраслевая структура региона изменяется медленнее, чем структура высокотехнологичных производств, что требует специального учета фактора динамики при разработке местными органами региональных программ экономического развития.

Исследование методологических и методических вопросов реформирования после Второй мировой войны систем местного самоуправления в ряде западноевропейских стран позволило выяснить особенности подготовки и реализации в отдельных странах наиболее распространенных типов реформ (структурных, функциональных, организационных и др.), а также показать отдельные элементы механизма развития местного самоуправления (укрупнение низовых административно-территориальных единиц при сокращении их общего количества, укрепление финансовой базы и организационных структур органов самоуправления и т.д.), применимые к условиям Республики Беларусь.

Результаты исследования, представленные в третьей главе, позволили сделать заключение о том, что современный этап эволюции региональной политики характеризуется рядом тенденций, преобладающих в отдельных группах стран либо в мировом сообществе в целом. Для европейских государств с развитой рыночной экономикой к таким наиболее общим и долговременным тенденциям следует отнести, с одной стороны, процесс децентрализации власти и управления внутри отдельных стран, а с другой, - развитие интеграционных процессов в Западной Европе.

В последние годы в региональной политике, проводимой в этой группе стран, происходит изменение во взглядах на "проблемные" регионы. Они все чаще выделяются не по одному какому-либо критерию (высокий уровень безработицы, низкие доходы населения и т.д.), а на основе интегральной оценки региональных проблем. Эту тенденцию можно назвать переходом от "монопроблемных" к "полипроблемным" объектам регулирования или от фрагментарной к комплексной региональной политике. Значительные изменения наблюдаются в учете динамики развития объектов региональной политики. До недавнего

времени к ним относились "проблемные" регионы с четко очерченными границами. В перспективе предполагается переход к быстро изменяющимся в очертаниях (спонтанным, неувольнимым) "проблемным" ареалам. В регулировании регионального развития идет смещение приоритетов от экстенсивного привлечения в "проблемные" регионы капитала, материальных и иных ресурсов к информатизации региональных сообществ, стимулированию использования ими передовых технологий; от наращивания промышленного производства к расширению сферы услуг и развитию межотраслевых связей. Станка делается на мобилизацию имеющегося в регионах физического, человеческого и социального потенциала, поощрение роста собственной хозяйственной активности населения локальных сообществ.

Две разнонаправленные тенденции на международном уровне -- дезинтеграция в Восточной Европе и СССР и интеграция в Западной -- наложили свой отпечаток и на практику проведения межгосударственной региональной политики. В Восточной Европе с ликвидацией СЭВ, распадом Советского Союза воздействие на региональное развитие со стороны межгосударственных органов практически прекратилось. Наднациональная политика в области регионального развития, проводимая высшими институтами Европейских сообществ, хотя и носит подчиненный характер по отношению к политике органов власти государств-членов ЕС, тем не менее развивается, модифицируется и приобретает, с одной стороны, все более независимые от действий национальных органов очертания, а с другой стороны, она все более тесно увязывается с другими направлениями деятельности ЕС. По мнению автора, этот опыт представляет практический интерес для Беларуси, России и Украины, решающих серьезную общую проблему преодоления последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

В четвертой главе "**Формирование самостоятельной региональной политики в некоторых новых независимых государствах**" проведен анализ условий формирования новых подходов к регулированию регионального развития в ряде стран - бывших союзных республик. Дана характеристика современных региональных проблем в Российской Федерации, показано, какие из них являются общими для большинства бывших союзных республик и специфическими, характерными только для данного конкретного государства. Сделан вывод о том, что в условиях сохранения дезинтеграционных процессов в этом многонациональном государстве объективно произошло смещение от собственно региональной политики к регионально-национальной.

Рассмотрены достоинства и недостатки концепций региональной политики в Украине и Эстонии, изложенные в публикациях ряда известных специалистов, а также осуществляемые в этих и некоторых других странах меры по реформированию систем местного самоуправления.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что в новых независимых государствах происходит дифференциация приоритетов в государственной политике. В одних странах (Россия, Эстония, Литва) растет внимание к регулированию регионального развития, в других происходит противоположный процесс - региональные проблемы, несмотря на их рост и обострение практически во всех бывших республиках СССР, рассматриваются как второстепенные. В первой группе стран интенсивно осуществляется формирование новой, собственной государственной региональной политики и уже имеются примеры корректировки неудачных или недостаточно эффективных регионально ориентированных мер, а во второй группе наблюдается упадок в этой области государственного управления.

Практически во всех бывших республиках СССР, которые в настоящее время уделяют большое внимание своим внутренним региональным проблемам, изменения в области государственного воздействия на развитие локальных сообществ очень тесно переплетаются с общими процессами демократизации общества и преобразования экономики: развитием местного самоуправления, реформами в административно-территориальном устройстве, разгосударствлением, приватизацией и т.п.

После обретения суверенитета в этой группе стран наблюдалась "рыночная эйфория", в том числе и в региональной политике. Под лозунгом отхода от директивного планирования делались попытки отказаться вообще от территориального планирования, абсолютизировалась идея местного самоуправления. В настоящее время, когда стало очевидным, что страны этой группы достаточно длительный период вынуждены будут находиться на этапе радикальной трансформации общества, происходит своеобразное отрезвление, поиск новых, специфических для данного этапа методов государственного воздействия на региональное развитие, а также форм сочетания последних с некоторыми старыми.

В пятой главе "**Региональные проблемы в Беларуси и практика их решения**" проанализировано административно-территориальное устройство и региональное распределение населения на разных этапах развития Беларуси, современное состояние экономики и социальной сферы в административно-территориальных единицах, региональн

проблемы природопользования, охраны окружающей среды, преодоления последствий аварии на Чернобыльской АЭС, сложившаяся система местного управления и самоуправления, а также дана оценка практики решения региональных проблем в период после провозглашения государственного суверенитета Республики Беларусь.

На основе анализа большого объема статистической информации доказан факт сохранения в Беларуси (а в ряде случаев и обострения) комплекса региональных проблем и диспропорций, зародившихся в прошлые десятилетия. К основным из них автор относит: отставание малых городских и в еще большей степени сельских поселений от крупных городов по уровню экономического и социального развития; деформацию половозрастной структуры сельского населения; рост региональной дифференциации по качеству окружающей среды; блок социально-экономических, экологических, психологических и иных проблем в зонах радиоактивного загрязнения в результате аварии на ЧАЭС, а также в регионах размещения переселенцев; наличие устаревшего, многозвенного административно-территориального деления.

В условиях кризиса белорусской переходной экономики негативные последствия старых региональных проблем и диспропорций дополняются и обостряются рядом новых, основными из которых являются: рост региональной дифференциации по уровню доходов, расходов и занятости населения, по темпам сокращения производства, роста цен на товары и платные услуги населению; низкие темпы приватизации коммунальной собственности в большей части административно-территориальных единиц, более интенсивное развитие негосударственного сектора, рыночной инфраструктуры в крупных городах. В диссертации обосновывается, что региональные различия в развитии кризисных явлений в экономике обусловлены главным образом особенностями в структуре и специализации хозяйства внутриреспубликанских регионов. В 1990 - 1993 гг. наибольший спад промышленного производства зарегистрирован в Гомельской и Витебской областях, в каждой из них снижение составило 36%, в то время как в среднем по республике - только 18%. Несмотря на то, что явная безработица - относительно новое для Беларуси явление, уже сейчас намечается региональная дифференциация в значениях показателя ее уровня. К середине 1994 г. в Государственной службе занятости состояло на учете 88 тыс. человек безработных, или 1,58% численности трудоспособного населения страны. В то же время наиболее высокий уровень безработицы зарегистрирован: в Минской (2,06%), Брестской (1,83%) и Могилевской (1,73%) областях; в Ганцевичском (5,3%) и

Пуховичском (4,1%) районах, городах Сморгонь (4,5%), Новополоцк (3,2%), Скидель (3,1%) и Светлогорск (3,0%).

Развитие экономики областей Беларуси оказывает существенное воздействие на уровень и качество жизни проживающего в них населения. Особое беспокойство вызывает резкий рост региональной дифференциации доходов населения. Так, в первой половине 80-х годов величина денежных доходов в расчете на душу населения по областям Беларуси различалась в 1,5 раза. В 1985 г. отношение максимального и минимального значения этого показателя было сокращено до 1,3 раза. Приблизительно такое же соотношение сохранялось до конца десятилетия, однако в 1992 г. оно снова возросло до 1,5, а в 1993 г. уже составило 1,8 раза. Данные, характеризующие различия по областям в уровне потребления населением некоторых видов материальных и духовных благ, а также в уровне развития отдельных элементов социальной инфраструктуры, свидетельствуют о том, что в регионах, где зарегистрированы самые высокие доходы в расчете на душу населения, достигнут и самый высокий средний уровень индивидуального и коллективного потребления товаров и услуг.

Существенные диспропорции сложились в развитии сферы платных услуг, оказываемых городскому и сельскому населению. Например, объем бытовых услуг на душу населения, реализованных в 1992 г. в сельской местности, в среднем по Беларуси в 2 раза ниже, чем в городах и городских поселках. Еще более плачевная картина просматривается при анализе по конкретным видам бытовых услуг. По отдельным из них объем реализации на одного горожанина в 15 раз выше, чем на одного жителя села. Аналогичное положение сложилось и в развитии социальной инфраструктуры города и села. Следует признать, что горожане в среднем имеют более низкую обеспеченность жильем, чем сельское население, однако городское жилье имеет значительно более высокие характеристики по благоустройству (по отдельным показателям различия составляют 2-3 раза). Сохраняется более низкая обеспеченность сельского населения телефонной связью общественным транспортом. В условиях экономического кризиса наметилась тенденция к росту региональных различий в развитии сети детских дошкольных учреждений, некоторых других элементов социальной инфраструктуры.

В ряде регионов Беларуси имеются очень серьезные экологические проблемы. По интегральным оценкам состояния окружающей среды выделяются в негативном плане Могилевская, Гомельская, Витебская, а также часть Минской области.

Особое внимание в работе уделено анализу изменений в системе местного управления и самоуправления Беларуси, которые произошли за последние пять лет. Приводятся доказательства противоречивости и неопределенности преобразований в этой сфере, которые не удалось устранить с принятием новой Конституции Республики Беларусь и неоднократным внесением изменений в Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве (в новой редакции - Закон о местном управлении и самоуправлении). С одной стороны, делаются шаги по расширению самостоятельности местного самоуправления: последним из вышеуказанных нормативных актов за местными Советами закреплен статус чисто представительных органов и основного звена системы местного самоуправления (до октября 1994 г. местные Советы были представительными органами государственной власти).

С другой стороны, исполкомы местных Советов включаются в систему "исполнительной вертикали", формируемой главой государства - Президентом, ограничивается право местных Советов самостоятельно разрабатывать местные бюджеты. Согласно действующему законодательству коммунальная собственность продолжает оставаться одним из видов государственной собственности. Все это свидетельствует об отсутствии в высших органах Беларуси детально проработанных и согласованных с различными политическими и общественными организациями программ реформирования как в области государственного управления, так и местного самоуправления.

В шестой главе **"Концепция новой государственной региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее формированию и реализации"** на основе отмеченных выше результатов сформулированы положения, характеризующие цель, основные задачи, принципы, субъекты, объекты, методы и инструменты государственного регулирования регионального развития в Беларуси.

Основной целью современной государственной региональной политики в Республике Беларусь должно стать сохранение и укрепление политической стабильности, территориальной целостности, социального и экономического единства белорусского государства на основе формирования рационального территориального разделения труда, сочетания интересов различных региональных сообществ с общегосударственными интересами, создания относительно равных возможностей для плодотворной жизнедеятельности населения во всех регионах республики.

Указанная цель должна реализовываться через решение ряда задач, как традиционных для многих стран, так и специфических для современного этапа развития Беларуси. Наиболее актуальной и долговре-

менной задачей является сокращение последствий радиоактивного загрязнения значительной части территории Беларуси в результате аварии на ЧАЭС. Однако преодоление последствий чернобыльской катастрофы не может рассматриваться как абсолютно самостоятельная проблема. Ее решение должно быть тесно увязано с решением всего комплекса региональных проблем Беларуси. В противном случае в стране неизбежно будут обостряться старые и появляться новые территориальные диспропорции. Следует учитывать, что в результате аварии на ЧАЭС радионуклиды выпали не на абсолютно благополучные и одинаковые по различным характеристикам регионы, а на конкретные города и села, имевшие до катастрофы собственные экономические, демографические, экологические и иные проблемы. Свои особенности имеют и так называемые "чистые" регионы, куда осуществлялось и еще продолжается переселение людей и перемещение производства.

Традиционной, но не менее важной задачей является регулирование развития систем расселения. В современных условиях акценты в городской политике должны быть существенно смещены. В отношении крупных городов и городских агломераций необходимо последовательно переходить от практики прямого административного ограничения роста к стимулированию переспециализации их экономики за счет снижения удельного веса "старых", "традиционных" отраслей промышленности, отличающихся высокой материало- и энергоемкостью и экологической опасностью. Последние должны постепенно вытесняться наукоемкими, высокотехнологичными производствами.

Следует также учитывать, что с формированием рыночных отношений многие из старых проблем развития систем расселения, полученные Беларусью в наследство от административно-командного управления, неизбежно будут насаиваться на ряд новых. Большинство развитых государств с рыночной экономикой в настоящее время вынуждены решать задачи, связанные с массовым добровольным перемещением населения из крупных городов с неблагоприятной экологической обстановкой и высокой стоимостью жизни в более привлекательные пригородные районы. Из-за высокой стоимости земли, жесткого налогового климата, развитого профсоюзного движения и других факторов из крупных городов "уходит" и промышленность. Это стало причиной появления так называемых "внутренних городов" - огромных районов внутри больших центров с брошенными старыми производственными корпусами, и иными сооружениями, пришедшей в упадок социальной инфраструктурой, массовой безработицей, низкими доходами населения и другими проблемами. В настоящее время

в Беларуси уже начинают формироваться аналогичные процессы, проявляющиеся, в частности, в быстрой и пока еще слабо упорядоченной коттеджной застройке пригородов Минска и других больших промышленных центров страны.

Преодоление отставания малых городских и сельских поселений по уровню и качеству жизни требует создания условий для более равномерного размещения производительных сил по территории республики. С этой целью государство осуществляет инвестиции в системы общенационального значения (энергетическую, транспортную, информационную, связи), с помощью различных мер обеспечивает в этой категории поселений приоритетную поддержку развития малого предпринимательства, элементов рыночной инфраструктуры, фермерских хозяйств и альтернативных форм сельскохозяйственной кооперации.

Изменение геополитического положения Беларуси, ее места в международном разделении труда, развитие рыночных отношений и демилитаризация экономики, необходимость решения экологических проблем ставят в число основных задач последовательное и целенаправленное изменение специализации внутриреспубликанских регионов. С распадом СССР 5 из 6 областей республики стали приграничными, каждый третий район Беларуси оказался в непосредственном контакте со странами дальнего и ближнего зарубежья. В условиях изменения внешнеэкономических связей ряд приграничных центров (Брест, Гродно, Гомель и др.) имеют потенциальные возможности превратиться в крупные транспортные узлы с благоприятными условиями для ускоренного проведения экономических реформ, привлечения иностранного капитала, передовых технологий и, таким образом, стать генераторами экономического развития республики в целом. В этих, а также в других регионах (с уже относительно развитой инфраструктурой и большим научно-техническим потенциалом) государство должно подд- живать местные инициативы по формированию разных типов зон активной научно-технической и производственной деятельности (технополисов, научных, технологических и предпринимательских парков, инновационных центров, свободных экономических зон).

Принятие и последующая реализация высшими органами власти Беларуси собственной военной оборонительной доктрины, предусматривающей радикальное сокращение вооруженных сил, передислокацию воинских формирований и отдельных военнослужащих - граждан Республики Беларусь из бывших республик СССР и государств Восточной Европы, делают необходимым создание в регионах концентрации расформировываемых соединений, частей и учреждений новых рабочих мест, центров переподготовки кадров, строительства жилья и

других объектов социальной инфраструктуры. Следует учитывать, что структурные изменения в экономике, вызванные развитием рыночных отношений, переориентацией внешнеэкономических связей и возможным притоком беженцев из ближних союзных республик с высокой политической нестабильностью и крупными межнациональными конфликтами, могут существенно обострить проблему занятости населения в некоторых регионах республики.

Государственная региональная политика на современном этапе развития Беларуси должна основываться на принципах децентрализации, последовательной передачи прав и обязанностей в области регулирования регионального развития честным органам управления и самоуправления, законодательном закреплении за последними стабильных источников пополнения местных бюджетов для выполнения своих функций; концентрации усилий республиканских органов на решении задач национального масштаба, а также острых проблем, как правило, в крупных регионах; дифференцированного государственного воздействия на развитие отдельных частей страны; комплексного подхода к решению экономических, социальных, экологических и других проблем регионов; превентивности региональной политики, т.е. вмешательстве государства в процессы регионального развития по возможности на стадии зарождения крупных территориальных диспропорций.

Объектами государственной региональной политики должны быть, как правило, наиболее крупные проблемные регионы, а также различные зоны активной научно-технической и производственной деятельности, "регионы-локомотивы" с относительно благоприятными условиями для ускоренного проведения социально-экономических преобразований.

Государственная региональная политика основывается на использовании всей гаммы методов управления. С развитием рыночных отношений, децентрализацией осуществляется последовательный переход от административных к преимущественному использованию экономических и социально-психологических методов. Последние долгое время недооценивались и стали актуальными для Беларуси в связи с обострением социальной и психологической обстановки в обществе в результате черныбыльской катастрофы, развитием кризисных явлений, появлением таких особых социальных групп, как "переселенцы", "ликвидаторы", "беженцы" и др.

При проведении региональной политики в условиях переходной экономики Беларуси государство использует ряд конкретных инструментов воздействия на пространственную организацию общества: ре-

гионально ориентированные государственные инвестиции в производственную, социальную и экологическую инфраструктуру; регионально дифференцированные ставки регулирующих налогов, поступления от которых направляются в местные бюджеты; субсидии и кредиты частным компаниям, региональным агентствам экономического развития различных форм собственности для стимулирования деловой активности в проблемных регионах, инвестиционные премии за сооружение объектов на территории, определенной государственными органами как регионы приоритетного развития; миграционные субсидии или премии, стимулирующие мобильность населения и перемещение хозяйственной деятельности в регионы, определенные государственными программами; преференциальное налогообложение в районах приоритетного развития, исключение из системы налоговых льгот и другие санкции за инвестиции в перенаселенные или перенасыщенные производством регионы, размещение новых государственных или подконтрольных государству предприятий или перемещение за счет республиканского бюджета существующих производств с целью создания в кризисных районах новых рабочих мест и др.

Основной формой реализации государственной региональной политики должны стать национальные программы развития крупных территорий, связанные с решением острых социальных, экономических, экологических и других проблем не только регионального, но и государственного масштаба, разработка и реализация которых финансируется из республиканского бюджета либо обеспечивается комбинированным финансированием из республиканского и местных бюджетов, а также из других источников. Регионально ориентированные республиканские программы должны увязываться по срокам, мероприятиям и ресурсам с программами занятости, научно-техническими, экологическими и иными государственными и местными программами.

Для достижения основной цели и задач региональной политики на основе вышеуказанных принципов необходимо более четко определить права и обязанности субъектов региональной политики - органов государственной власти и управления Беларуси. По мнению автора, в компетенцию Верховного Совета должно входить формирование законодательной базы региональной политики, а также периодический контроль за ее реализацией, в частности: законодательное определение основных целей, задач и направлений регулирования регионального развития в рамках социально-экономической политики; регламентация порядка решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь; утверждение перечня наиболее

крупных проблемных и иных регионов (в том числе таких, границы которых не совпадают с существующим административно-территориальным делением - зоны радиоактивного загрязнения, экологического бедствия, районы с наиболее низким уровнем доходов и занятости населения, свободные экономические зоны, технополисы и т.п.) с выделением из них приоритетных, требующих первоочередного государственного вмешательства; утверждение в Государственном бюджете Республики Беларусь ассигнований на регионально ориентированные государственные инвестиции, субвенции, дотации, на выполнение региональных программ, имеющих статус республиканских (национальных); определение основных направлений внешнеполитической деятельности, связанной с общими проблемами регионов, охватывающих территорию Беларуси и сопредельных государств, а также направлений участия в проведении региональной политики на межгосударственном уровне и ряд других функций.

Президент Республики Беларусь как глава государства и исполнительной власти в рамках определенных новой Конституцией полномочий обеспечивает руководство реализацией государственной региональной политики: принимает меры по использованию региональной политики как инструмента обеспечения территориальной целостности Беларуси, политической и экономической стабильности во всех регионах республики; осуществляет руководство разработкой проектов законодательных актов, принятие которых необходимо для формирования и проведения эффективного государственного регулирования развития крупных внутриреспубликанских регионов и в порядке законодательной инициативы вносит их в Верховный Совет, создает и упраздняет любые центральные органы управления, ответственные за реализацию государственной региональной политики, осуществляет распределение между ними полномочий по вопросам регулирования регионального развития, а также обеспечивает их взаимодействие с представительными органами; ежегодно представляет Верховному Совету доклады о положении государства, составной частью которого является специальный раздел по наиболее крупным региональным проблемам, по собственной инициативе или по предложению Верховного Совета информирует последний о реализации государственной региональной политики; утверждает решения о разработке, корректировке, результатах выполнения республиканских (национальных) программ экономического и социального развития крупных проблемных регионов либо о прекращении выполнения неэффективных регионально ориентированных республиканских (национальных) программ и т.д.

Кабинет Министров - орган, сформированный при Президенте Республики Беларусь для реализации полномочий исполнительной государственной власти, - должен обеспечивать единство, целостность государственной политики, согласование всех его направлений, и в частности, применительно к региональной сфере осуществлять увязку целей, средств, методов государственного воздействия на региональное развитие с другими элементами макроэкономического регулирования, т.е. осуществлять взаимодействие эксплицитной и имплицитной региональной политики.

В диссертации также предложен перечень функций, который целесообразно закрепить за Управлением региональной политики Аппарата Кабинета Министров. Обосновывается вывод о том, что в сложившейся к настоящему времени структуре республиканских органов управления к работе по непосредственной реализации государственной региональной политики более всего подготовлены Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство архитектуры и строительства. По мнению автора, силами этих двух министерств уже в ближайшее время можно обеспечить представление в ежегодный доклад Президента Верховному Совету раздела по проблемам развития регионов страны.

В шестой главе также представлен ряд положений по реформированию системы местного управления и самоуправления в Беларуси, по правовому, информационному и кадровому обеспечению государственной региональной политики и деятельности местного самоуправления. В частности, обоснована целесообразность поэтапного перехода от менее к более развитым формам децентрализации власти, а также сценарий "запуска" механизма реформирования действующей системы самоуправления. По мнению автора в Беларуси необходимо:

- законодательно перераспределить права и обязанности между республиканскими и местными органами власти, управления и самоуправления (функциональная реформа);
- изменить существующее административно-территориальное деление республики с целью приближения территориальных единиц к оптимальным размерам, в рамках которых местные органы самоуправления будут максимально приближены к населению, смогут иметь надежные собственные источники доходов для качественного и оперативного выполнения законодательно закрепленных за ними функций, а государственные органы будут иметь возможность осуществлять контроль за соблюдением республиканского законодательства, проводить эффективную государственную региональную политику (административная реформа);

- сформировать надежную финансовую базу для деятельности местных органов самоуправления (финансовая реформа);
- выработать законодательные основы для разграничения компетенции между представительной властью и исполнительными органами самоуправления в различных территориальных единицах, а также меры по реализации такого разграничения (организационная реформа);
- осуществить преобразование механизма управления на уровне местных органов как государственного управления, так и самоуправления, в частности, в области местного планирования, прогнозирования, составления и исполнения местных бюджетов, подготовки и переподготовки служащих для местных органов, формирования новых оргструктур управления и самоуправления, координации деятельности органов управления и самоуправления различных административно-территориальных единиц при совместном выполнении ими отдельных функций и т.п. (реформа механизма принятия решений).

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Исследование эволюции теории и международной практики регулирования регионального развития позволяет сделать обобщающий вывод о том, что содержание любой региональной политики составляют следующие основные и необходимые компоненты: цели и задачи, субъекты, объекты, принципы, методы и инструменты воздействия на регионы. Развитие данного вида политики осуществляется за счет количественных и качественных изменений, происходящих как в составе, так и во взаимосвязях основных компонентов, а также через изменение форм воздействия на регионы. В настоящее время региональная политика является одним из важных и относительно самостоятельных направлений государственного регулирования в большинстве стран с развитой экономикой. Более того, она стала сферой активной деятельности не только на государственном, но и на субнациональном уровне, а также используется различными межгосударственными организациями.

2. Современное государство не может ограничиться только косвенными мерами воздействия на развитие регионов через территориальные аспекты финансово-бюджетной, структурной и других видов политики. Использование такого подхода не позволяет рассматривать последние как целостные относительно обособленные (политически, либо административно) образования, имеющие свои естественные, исторические и другие отличия, особую структуру хозяйства и населения со своими региональными интересами. Только эксплицитная,

имеющая четкое правовое оформление государственная региональная политика позволяет комплексно воздействовать на весь спектр проблем развития каждого конкретного регионального сообщества.

То же время необходимо учитывать, что интегрирующую функцию выполняет не только эксплицитная, но и имплицитная государственная региональная политика. Если первая является средством обеспечения комплексного развития частей государства, то вторая - страны в целом. Имплицитная региональная политика необходима для того, чтобы все интересы региональных сообществ были учтены государственными органами, имплицитная - для максимальной реализации общегосударственных интересов в регионах. Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод: недооценка на протяжении длительного времени любой из указанных двух форм региональной политики не способствует сохранению и укреплению политической стабильности и территориальной целостности государства. Особенно опасна такая недооценка в условиях государств с переходной экономикой.

3. До распада СССР ни одна из союзных республик не имела самостоятельной государственной региональной политики. С началом процесса суверенизации национально-государственных образований, входивших в Советский Союз, в Беларуси несколько активизировался поиск собственных средств и методов государственного регулирования развития внутриреспубликанских регионов. Однако после обретения суверенитета органы власти Республики Беларусь существенно ослабили внимание к вопросам увязки общегосударственных и региональных интересов. В настоящее время государственное воздействие на развитие регионов Беларуси опосредовано преимущественно инструментами природоохранной, научно-технической, миграционной и частично налоговой политики. Основные функции, связанные с формированием, проведением, оценкой результатов и корректировкой региональной политики, рассредоточены по нескольким министерствам и ведомствам, что является основой для дублирования некоторых функций, распыления бюджетных средств, принятия противоречивых несоординированных решений и, следовательно, снижения эффективности государственного регулирования в целом.

4. Несмотря на обострение старых региональных проблем и диспропорций, а также дополнение их комплексом новых, в Республике Беларусь до сих пор не сформулированы и не представлены в форме нормативных актов основы эксплицитной региональной политики. Для разработки таких основ предлагается исполнять следующие

положения изложенной в диссертации концепции: определение основной цели, задач и принципов государственной региональной политики Беларуси, характеристику ее объектов, методов и инструментов регулирования, которые, по мнению автора, целесообразно использовать в специфических условиях переходной белорусской экономики, а также рекомендации по разграничению функций высших органов власти и управления в области формирования и реализации эксплицитной и координации имплицитной региональной политики.

5. Результаты анализа современных процессов, преобладающих в международной практике регулирования регионального развития, позволяют сделать вывод о том, что на этапе перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике основной тенденцией в развитии региональной политики Беларуси должно стать сокращение прямого вмешательства государства в развитие местных сообществ и усиление роли местных органов самоуправления в решении региональных проблем.

Сравнение процессов реформирования системы местного самоуправления в Беларуси и соседних странах с переходной экономикой свидетельствует о том, что в первой преобразования в этой области значительно отстают. Несмотря на ряд прогрессивных изменений в белорусском законодательстве, местные органы продолжают рассматриваться в большей степени как часть государственной машины и в меньшей мере как инструмент согласования местных и национальных интересов. Более того, в последнее время наметилась тенденция к централизации власти и управления. Местные Советы фактически лишены своих основных исполнительных и распорядительных органов, финансовая автономия системы местного самоуправления относительно ограничена. Сохраняется многозвенное, отвечающее требованиям централизованного управления административно-территориальное деление, достаточно жесткая вертикальная иерархия местных представительных и исполнительно-распорядительных органов, а также деформированная структура функций местных органов управления (высокий удельный вес экономических функций, низкий уровень качества социальных услуг и др.).

Все это служит основанием для вывода о необходимости подготовки и проведения в Беларуси блока реформ в области местного управления и самоуправления (функциональной, административной, финансовой, организационной, а также реформы по совершенствованию механизма принятия решений в органах самоуправления). Указанные преобразования должны обеспечить поэтапный переход от менее к

более развитым формам децентрализации. При подготовке и проведении реформ предлагается использовать следующие сформулированные в диссертации положения: характеристику основных этапов децентрализации власти и управления в Беларуси; сценарий "запуска" механизма преобразований в области местного самоуправления с характеристикой основных видов предлагаемых автором реформ, а также работ, которые необходимо выполнить на этапе их подготовки; укрупненную классификацию функций и основных источников доходов, которые предполагается закрепить за органами местного самоуправления после завершения всего блока преобразований.

6. Автор осознает сложность вопросов реформирования системы местного самоуправления в Беларуси, заслуживающих глубокого самостоятельного исследования силами крупного научного коллектива. В то же время результаты данного исследования позволяют сделать еще один обобщающий вывод: на современном этапе развития белорусской государственности существует определенное противостояние между отдельными ветвями власти. В этих условиях реализация концептуальных положений автора, а также других специалистов зависит от готовности органов государственной власти Беларуси к принятию на основе компромисса единого политического решения о реформировании местного самоуправления.

С учетом опыта ряда стран Западной Европы, принятие политического решения о реформировании системы местных Советов может быть осуществлено в форме постановления Верховного Совета или указа Президента Республики Беларусь, предусматривающего создание комиссии по подготовке реформ местного самоуправления (название условно). В состав последней предлагается включить депутатов Верховного Совета, в частности, членов комиссии по государственному строительству, плановой и бюджетно-финансовой комиссии, государственных служащих из Администрации Президента и Аппарата Кабинета Министров, ученых-специалистов в области региональных исследований и по вопросам местного самоуправления, представителей крупнейших общественно-политических организаций, ассоциаций местных органов власти.

Для работы указанной комиссии потребуются результаты дополнительных научных исследований по отдельным вопросам реформирования системы местного управления и самоуправления, которые рекомендуется провести с привлечением специалистов из НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, БелНИИПрогрестроительства, Института экономики АНБ, Академии управления при Кабинете Минист

ров, Белорусского государственного экономического университета и Белорусского государственного университета.

СПИСОК ОСНОВНЫХ РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Монографии, разделы и параграфы в книгах

Менеджмент и региональная политика за рубежом.- Мн.: Наука і техника, 1994.- 11,3 п.л.

Производственные объединения: территориальный аспект организации.- Мн.: Наука и техника, 1987.- 5,7 п.л.

Сочетание отраслевого и территориального управления экономической союзной республики / Под ред. В.С.Фатеева.- Мн.: Наука і техника, 1991.- 12,6 п.л. (в соавторстве, 3,3 п.л. лично автора).

Организация производственных объединений в промышленности и развитие городов // Социальная инфраструктура региона.- Мн.: Наука и техника, 1986. - 0,5 п.л.

2. Статьи, тезисы докладов и другие публикации

Региональная політыка ў краінах з развітой рыначнай эканомікай// Весті АН Беларусі, сер. гуманітарных навук.- 1993.- N 4.- 0,6 п.л.

Local Government Reform in the Context of a New Regional Policy in the Republic of Belarus // Local Economy Quarterly.- 1993.- Vol. 2.- Issues 3 & 4.- 0,6 п.л.

Regional Policy in the Republic of Belarus: The Problems of Formation and Realization // European Regional Science Association. The 33rd European Congress. Abstracts of Papers, Moscow, Russian Federation, August, 24-27, 1993.- Moscow: SOPS & ES, 1993.- 0,1 п.л.

Сущность понятия "регион" // Ракурс.- 1993.- N 3.- 0,5 п.л.

Саветы, муніцыпалітэты... Што лепш? // Навіны Беларускай акадэміі. 1992. 28 жніўня, 4, 11 верасня.- 1,1 п.л.

О разработке региональной политики Республики Беларусь с учетом последствий аварии на ЧАЭС // Республиканская научно-практическая конференция "Результаты научных исследований, выполненных в соответствии с Государственной программой по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС": Тезисы докладов, Гомель, 25-26 февр. 1992 г.- Мн.: БелНИИНТИ, 1992.- 0,1 п.л.

Галіновыя і тэрытарыяльныя інтарэсы ў сістэме грамадскіх інтарэсаў // Весці АН БССР, сер. грамадскіх навук.- 1992.- № 2.- 0,6 п.л.

Роль месчнага самауправлення в развіцці рэгіянальных хазрасчетных адношэнняў // Праблемы перастройкі рэспублікі на прынцыпах самауправлення і самафінансавання.- Мн.: БелНИИНТИ, 1990.- 0,3 п.л.

Рэгіянальны аспект развіцця хазрасчетных адношэнняў // Всесоюзная навуковая канферэнцыя "Праблемы ўправлення рэгіянальнай эканомікай". 3-5 апр. 1989 г.: Сб. навуковых дакладаў удзельнікаў канферэнцыі. Частка II.- Свэрдловск: СЦНТИ, 1989.- 0,6 п.л.

Паказателі ўзрэння тэрытарыяльнай канцэнтрацыі прадукцыі // Ізвестыя АН СССР, сер. геаграфічная.- 1989.- № 5.- 0,7 п.л.

Савершэнстваванне арганізацыйных структураў тэрытарыяльнага ўправлення хазрасчетам // Уплыў сацыяльна-эканамічнага і навука-тэхнічнага развіцця рэгіяна: Тэзісы дакладаў навука-практычнай школы-семінара. Кніга II.- Л.: Сяверо-Зап. філ-л ЦЭНТИ пры Госплане РСФСР, 1989.- 0,1 п.л.

О некотрых направаляннях развіцця рэгіянальнага хазрасчета на внутрырэспубліканскім узрэнне // Всесоюзная канферэнцыя "Праблемы ўправлення народным хазрасчетам саюзных рэспублікаў: Тэзісы дакладаў. Секцыя 2.- Таллінн: ІЭ АН ЭССР, 1989.- 0,3 п.л.

Элементаў хазрасчетнага рэсчета в управленні эканомікай горада // Управленне развіццем гарадоў в новых умовах хазрасчетнага ўправлення: Тэзісы дакладаў III Всесоюзнай навука-практычнай канферэнцыі "Сацыялістычны горад як аб'ект ісследования і управлення".- Л.: ІСЭП АН СССР, 1988.- 0,2 п.л.

Сочетанне крупных, средних и малых предприятий в условиях различных городов и объединений // Всесоюзное совещание по проблеме рационального сочетания крупных, средних и малых предприятий в народном хозяйстве рэгіяна: Тэзісы дакладаў.- Таллінн: ІЭ АН ЭССР, 1988.- 0,2 п.л.

Роль месчных Саветаў в развіцці рэгіянальнага хазрасчетна // Другая Всесоюзная навука-практычная канферэнцыя "Тэрытарыяльнае ўправленне в новых умовах хазрасчетнага ўправлення в крупном гораде": Матэрыялы канферэнцыі.- М.: ІЭП г.Москвы, 1988.- 0,1 п.л.

Развіццё тэрытарыяльных аб'яднанняў - важнае напрамак удасканалвання кіравання народнай гаспадаркай // Весці АН БССР, сер. грам. навук.- 1988.- № 4.- 0,7 п.л.

РЭЗЮМЕ

Фацееў У.С. Рэгіянальная палітыка ў сістэме дзяржаўнага кіравання сацыяльна-эканамічным развіццём

Ключавыя словы: РЭГІЁН; РЭГІЯНАЛЬНАЯ ПАЛІТЫКА; РЫНКАВАЯ, ЦЭНТРАЛІЗАВАНА ПЛАНУЕМАЯ І ПЕРАХОДНАЯ ЭКАНОМІКА; ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАЕ КІРАВАННЕ; МЯСЦОВАЕ САМАКІРАВАННЕ

Аб'ектам даследавання з'яўляецца рэгіянальная палітыка як сукупнасць мэт, задач, метадаў, інструментаў, а таксама іншых атрыбутаў уздзеяння на развіццё рэгіянальных супольнасцей, якія выкарыстоўваюцца ў дзяржаўным кіраванні, мясцовым самакіраванні розных краін, а таксама на міждзяржаўным узроўні.

Мэта працы - на падставе вывучэння і развіцця тэорыі, абагульнення практыкі рэгулявання рэгіянальнага развіцця органамі ўлады і самакіравання ў розных краінах, а таксама на ўзроўні міждзяржаўных арганізацый распрацаваць канцэпцыю дзяржаўнай рэгіянальнай палітыкі ў Рэспубліцы Беларусь на перыяд пераходу ад цэнтралізавана плануемай да рынкавай эканомікі.

Атрыманыя вынікі і іх навізна. У дысертацыі атрымалі далейшае развіццё тэарэтычныя распрацоўкі, якія дазваляюць больш поўна паказаць рэгіянальную палітыку як цэласную паняццёва-тэрміналагічную сістэму, якая ў той жа час з'яўляецца важнай падсістэмай дзяржаўнага кіравання. У працы вылучаны і разгледжаны ва ўзаемалзе, ні дзяржаўная, наднацыянальная і субнацыянальная рэгіянальная палітыка органаў улады, а таксама палітыка іншых інстытуцыйных адзінак, у той момант, як іншыя аўтары даследуюць адну-дзве з гэтых форм. Зроблены параўнаўчы аналіз практыкі ажыццяўлення рэгіянальнай палітыкі ў краінах з рынкавай і цэнтралізавана плануемай эканомікай, у дзяржавах, якія знаходзяцца на стадыі трансфармацыі, " у тым ліку ў Беларусі, а таксама ў рамках Еўрапейскай супольнасці. Упершыню для Рэспублікі Беларусь распрацавана канцэпцыя дзяржаўнай рэгіянальнай палітыкі, меры па яе рэалізацыі, а таксама прапановы па рэфармаванні сістэмы мясцовага кіравання і самакіравання, адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу краіны.

Вывады і прапановы дысертацыі могуць быць выкарыстаны (і ўжо часткова выкарыстоўваюцца) вышэйшымі заканадаўчымі і выканаўчымі органамі Беларусі, а таксама мясцовымі органамі для распрацоўкі нарматыўных актаў, падрыхтоўкі рэформаў у галіне мясцовага кіравання і самакіравання.

РЕЗЮМЕ

Фатеев В.С. Региональная политика в системе государственного управления социально-экономическим развитием

Ключевые слова: РЕГИОН; РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА; РЫНОЧНАЯ, ЦЕНТРАЛИЗОВАННО ПЛАНИРУЕМАЯ И ПЕРЕХОДНАЯ ЭКОНОМИКА; ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ; МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Объектом исследования является региональная политика как совокупность целей, задач, методов, инструментов и других атрибутов воздействия на развитие региональных сообществ, используемых в государственном управлении и местном самоуправлении разных стран, а также на межгосударственном уровне.

Цель работы - на основе изучения и развития теории, обобщения практики регулирования регионального развития органами власти и самоуправления в различных странах, а также на уровне межгосударственных организаций разработать концепцию государственной региональной политики в Республике Беларусь на период перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике.

Полученные результаты и их новизна. В диссертации получили дальнейшее развитие теоретические разработки, позволяющие более полно представить региональную политику как целостную понятийно-терминологическую систему, которая в то же время является важной подсистемой государственного управления. В диссертации выделены и рассмотрены во взаимодействии государственная, наднациональная и субнациональная региональная политика, а также политика других институциональных единиц, в то время как другими авторами исследуется одна-две из этих форм. Сделан сравнительный анализ практики осуществления региональной политики в странах с рыночной и централизованно планируемой экономикой, в государствах, находящихся на стадии трансформации, в том числе в Беларуси, а также в рамках Европейского сообщества. Впервые для Республики Беларусь разработана концепция государственной региональной политики, меры по ее реализации, предложения по реформированию системы местного управления и самоуправления, административно-территориального устройства.

Выводы и предложения диссертации можно использовать (и уже частично используются) высшими законодательными и исполнительными органами Беларуси, а также местными органами для разработки нормативных актов, подготовки реформ в области местного управления и самоуправления.

ABSTRACT

Vladimir S. Fateyev

Regional Policy in the System of National Management of Economic and Social Development

**Key words: REGION; REGIONAL POLICY; MARKET,
CENTRALLY PLANNED AND TRANSITION ECONOMIES;
LOCAL SELF-GOVERNMENT**

The object of this thesis is regional policy as a combination of goals, tasks, methods, instruments and other attributes which are used by different policy-making institutions to influence the regional development.

The aim of the study is to work out the concept of government regional policy in the Republic of Belarus for the transition from the centrally planned economy to the market one.

Regional policy of national and subnational governmental authorities and international organizations as well as the regional influence of other institutional units are distinguished and their interaction are investigated. In the major part of other papers only one or two of the regional policy forms were distinguished. The comparative analysis of regional policy in a number of market, centrally planned and transition economies is made. The EC policy towards the European regions is under consideration as well.

Special attention is paid to the investigation of regional problem of Belarus. For the first time the concept of government regional policy is made for the Republic of Belarus as a new sovereign state. The proposals on reforms of local and regional authorities as well as administrative division of the state are made in the thesis.

The results and proposals of this work could be used (and some of them are using at present) by the highest legislative and executive bodies, local authorities of the Republic of Belarus for the development of the reforms of national and regional government and local self-government.

Подписано в печать 14. 04. 95 г. Формат 60x84 1.16. Объем 2 п.л.
Тираж 120 экз. Заказ N 178

Отпечатано на ротапринтере Белорусского государственного
экономического университета.

220672, г.Минск, пр. Партизанский, 26.