

экономические интересы и возможности дальнейшего расширения торгово-экономического сотрудничества между нашими странами.

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

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В последние два года в Республике Беларусь предпринимаются активные меры по совершенствованию государственной региональной политики, системы местного управления и самоуправления. В частности, во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров в 2008—2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года (далее — проект Концепции). Этот документ несколько раз дорабатывался в Министерстве экономики с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, однако пока не получил никакого официального статуса. Судьба другого обсуждавшегося специалистами и политиками примерно в те же сроки документа — проекта нового Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» — уже вполне определена. В конце 2009 г. он принят Палатой представителей, одобрен Советом Республики Национального собрания, 04.01.2010 г. подписан Президентом Республики Беларусь и вступает в силу летом текущего года [1].

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

Последний вариант проекта Концепции, разосланный Министерством экономики в апреле 2010 г. для согласования со всеми заинтересованными организациями, на наш взгляд, значительно улучшен, однако также не лишен недостатков. Наиболее существенные из них связаны с недостаточно четкой проработкой методологии проведения и повышения эффективности государственной региональной политики в Беларуси. В частности, в проекте Концепции содержится краткая оценка современного состояния и потенциальных возможностей дальнейшего социально-экономического развития регионов Республики Беларусь. Однако в нем нет ответов на принципиально важные вопросы: 1. Какие из белорусских регионов являются проблемными? 2. Какие из регионов в Беларуси находятся в худших, средних по республике и в лучших ус-

ловиях, имеют конкурентные преимущества по отношению к другим регионам страны? Какие из этих групп регионов при формулировке соответствующих критериев можно рассматривать в качестве объектов «выравнивающей» региональной политики (проблемные регионы), а какие отнести к «территориям опережающего развития»? Без ответа на эти вопросы остается полной загадкой, что именно беспокоит государство в развитии белорусских регионов и поселений, каким регионам, имеющим те или иные проблемы, государство намерено оказывать поддержку. Таким образом, в проекте Концепции **не выделены регионы — объекты данного вида государственной политики.**

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

В рассматриваемом проекте Концепции не удалось достаточно четко сформулировать методологические основы государственной региональной политики и совершенствования действующей системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на среднесрочную перспективу. В качестве основной методологической базы, на которой строятся все проанализированные нами аналогичные концептуальные и стратегические документы по региональному и местному развитию, принятые в различных странах Европы, является концепция (теория) устойчивого развития, что само по себе не является неожиданным.

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

С учетом изложенного в проекте Концепции предлагается отразить необходимость взвешенного *сочетания в условиях Беларуси трех типов государственной региональной политики*: 1) *выравнивающей*, направленной на поддержку регионов страны, наиболее отстающих по основным критериям социально-экономического развития от среднереспубликанского уровня; 2) *поляризованного развития*, основанной на поддержке небольшого количества «регионов-локомоти-

вов», «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, трансъевропейских и основных национальных автомобильных дорог, основных сетей и объектов энергетической, научной, телекоммуникационной и иной инфраструктуры.

В проекте Концепции не отражена позиция государственных органов Республики Беларусь по вопросу о том, какие меры планируется принять для существенного повышения эффективности и результативности уже проводимой государственной региональной политики. На наш взгляд, вполне очевидно, что только организацией постоянного мониторинга регионального развития в республике эту задачу полностью не решить. Необходимы построение современной системы оценки (оценки) 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), так и **внутреннее оценивание** (*internal evaluation*), проводимое непосредственно государственными органами, отвечающими за разработку и реализацию соответствующих политик и программ.

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

Методика предварительного, промежуточного и ретроспективного оценивания региональной политики достаточно хорошо отработана в течение 1990-х гг. и широко применяется в настоящее время в Европей-

ском союзе, в отдельных странах-участницах и на супранациональном уровне, т.е. ЕС в целом [4]. Эту методику, на наш взгляд, целесообразно использовать в рассматриваемом проекте Концепции при описании механизма реализации государственной региональной политики Республики Беларусь.

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

- разработать проект Закона Республики Беларусь «О региональном развитии в Республике Беларусь»;
- разработать и внедрить в практику ежегодный расчет валового регионального продукта (ВРП) по областям и г. Минску.

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

В странах с переходной экономикой принятие таких правовых актов уже давно не рассматривается как некая экзотика, а лишь подтверждает общее правило. Например, в Чешской Республике еще в 1992 г. был принят Закон об основах государственной политики регионального развития, в Словении в 1999 г. — Закон о содействии сбалансированному региональному развитию, в Польше в 2000 г. — Закон о порядке поддержки регионального развития, в Болгарии одноименный закон в первом чтении рассмотрен в марте 2008 г.

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

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

В целях совершенствования координации региональной и других видов государственной политики, контроля за поступлением и использованием средств, выделенных из республиканского бюджета на каждый вид государственной политики, целесообразно отразить в рассматриваемом проекте Концепции необходимость введения в состав бюджетной классификации Республики Беларусь еще одного специального

вида группировки — «классификация по видам государственной политики» с внесением соответствующих дополнений в гл. 4 Бюджетного кодекса Республики Беларусь. Такая классификация давно и с успехом используется в бюджетном процессе Европейского союза [5].

Новым Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местным Советам депутатов предоставлено право создавать объединения в форме ассоциаций Советов. В свою очередь ассоциации Советов и Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов [1]. Четкая правовая регламентация данного права — очень знаменательное для Беларуси событие. На наш взгляд, к созданию подобных структур нельзя подходить с чисто формальных позиций, чтобы не превратить их в простой придаток государственных органов. Однако в рассматриваемом проекте Концепции перспективы создания и развития указанных ассоциаций вообще не рассматриваются, что также можно отнести к его слабым сторонам.

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

Литература

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
2. National Spatial Strategy for Ireland 2002—2020: People, Places and Potential [Electronic resource] / Ministry for the Environment and Local Government of Ireland. — Dublin, 2002. — Mode of access: <http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf>.
3. A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007—2013 / Ministry of Enterprise, Energy and Communications of Sweden. — Stockholm, 2006.
4. *Bachtler, J.* New Budget, New Regulations, New Strategies: The 2006 Reform of EU Cohesion Policy / J. Bachtler, F. Wishlade, C. Méndez; European Policy Research Paper. — October 2007. — № 63; University of Strathclyde, European Policy Research Centre. — Glasgow: EPRS, 2007.
5. General Budget of the European Union for the Financial Year 2010. The Figures / European Commission; Directorate-General for Budget. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2010.