

THE SYSTEM OF REGIONAL GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The article provides a comparative analysis of regulatory documents related to the sphere of regional development of Belarus from 1991 to 2021. The author conducted a comparative of the goals of regional development in the Republic of Belarus, noted in the Program of socio-economic development for 5 years, and strategic documents. A detailed analysis of the main socio-economic indicators of the development of the regions from 2000 to 2021 was carried out. The main factors influencing the regional policy of Belarus at the present stage based on the current geopolitical situation are highlighted. In conclusion, the author identifies promising areas of regional development, combined into four thematic blocks, consisting in the development of regional industrial centers, the implementation of investment programs at the regional level, support for areas lagging behind in socio-economic development, further implementation of social standards of living of the population in the regions of Belarus.

Keywords: *region; regional policy; transformation; Republic of Belarus; analysis; areas of improvement; program documents; target areas.*

И. Н. Русак*кандидат экономических наук, доцент**Белорусский институт стратегических исследований (Минск)*

СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье проведен сравнительный анализ нормативных документов, относящихся к сфере регионального развития Республики Беларусь с 1991 по 2021 г. Автором проведено сравнительное сопоставление целей регионального развития в Республике Беларусь, отмеченных в программах социально-экономического развития на пятилетний срок, а также в стратегических документах. Проведен подробный анализ основных социально-экономических показателей развития областей с 2000 по 2021 г. Выделены основные факторы, оказывающие влияние на региональную политику Беларуси на современном этапе исходя из действующей геополитической ситуации. В заключение автором определены перспективные направления регионального развития, объединенные в четыре тематических блока, заключающиеся в развитии региональных промышленных центров, реализации инвестиционных программ на региональном уровне, поддержке отстающих в социально-экономическом развитии районов, дальнейшей реализации социальных стандартов жизни населения в районах Беларуси.

Ключевые слова: *регион; региональная политика; трансформация; Республика Беларусь; анализ; направления совершенствования; программные документы; целевые направления.*

Система управления регионами в Республике Беларусь в последние несколько лет претерпевает ряд изменений. Наша страна является достаточно молодой: всего лишь чуть более тридцати лет существования в статусе суверенного независимого государства. Однако уже на данный момент можно отметить как ряд положительных тенденций в сфере регионального управления, так и ряд хронических проблем.

Тематика привязки политических решений в отношении регионов Беларуси исходя из реформы системы административно-территориального деления прослеживается в трудах А. Г. Лиса, Б. А. Манак, А. В. Богдановича и других ученых экономистов, географов. Вопросы управления регионами проанализированы в научных публикациях ряда белорусских ученых, в частности, Л. В. Козловской, В. С. Фатеева, Т. С. Вергинской, С. А. Пелиха и ряда других [1–7].

В начале 1990-х регионам уделялось политическое внимание с точки зрения борьбы с катастрофой на Чернобыльской АЭС, а также как природным территориям, за которыми необходим контроль со стороны государства. Первоочередной этап политики – это политика в сфере природоохранной деятельности, что подтверждается наличием ряда нормативных документов в сфере природопользования: Закон Республики Беларусь от 14 ноября 1991 г. «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС», Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» и ряд других.

Далее в системе регионального управления, начиная уже с первой Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь, региональное развитие выходит на новый уровень. Дается классификация проблемных территорий, уделяется внимание развитию приграничных районов, проблемам Поозерья и Полесья, Минскому промышленному округу, «моногоходам» и т. п. Постепенно принимается ряд государственных программ (Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг., Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 гг., Государственная программа развития курортной зоны Нарочанского региона на 2011–2015 гг., Государственная программа «Замки Беларуси» на 2012–2018 гг. и другие), нацеленных на развитие инфраструктуры регионов, поддержку уровня жизни населения и определение целевых ориентиров развития территорий. Современный этап является одним из новых в системе управления регионами Беларуси и отличается своими механизмами и инструментами реализации региональной политики. В данном контексте будет показательно изучить долгосрочный эффект перехода от средне уравнивающей политики поддержки регионов к точечному стимулированию отдельных центров и точек экономического роста.

Рассмотрим более подробно целевые ориентиры государственной региональной политики Республики Беларусь, отраженные в основных программных документах (табл. 1).

Таблица 1 – Цели региональной политики Беларуси с 1996 по 2035 г.

Примечание: составлено автором на основе официального сайта правовой информации <https://etalonline.by>.

№ п/п	Программный документ	Цель региональной политики
1	Программа социально-экономического развития на 1996–2000 годы	Рациональное использование социально-экономического и экологического потенциалов регионов, объективных преимуществ территориального разделения труда для создания благоприятных условий жизни населения во всех регионах страны
2	Программа социально-экономического развития на 2001–2005 годы	Обеспечение рационального использования природных ресурсов и условий, экономического потенциала регионов и преимуществ территориального разделения труда для повышения комплексности социально-экономического развития регионов и увеличения их вклада в повышение конкурентоспособности страны. Важнейшей задачей региональной политики в 2001–2005 гг. остается осуществление начатых преобразований по формированию структуры хозяйства регионов, наиболее полно отвечающей местным условиям и потребностям проживающего здесь населения
3	Программа социально-экономического развития на 2006–2010 годы	Обеспечение роста благосостояния населения независимо от мест его проживания на основе повышения уровня комплексного развития производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов

4	Программа социально-экономического развития на 2011–2015 годы	Повышение уровня благосостояния населения независимо от мест его проживания и уменьшение существующих различий между регионами на основе стабильного и сбалансированного роста экономики, наиболее эффективного использования их конкурентных преимуществ
5	Программа социально-экономического развития на 2016–2020 годы	Политика комплексного развития каждого региона страны с уменьшением межрегиональных различий и созданием благоприятных условий для жизни людей независимо от места проживания. Ключевым отличием проводимой региональной политики является переход от механизмов равномерного развития районов и небольших поселений к стратегии концентрации государственных и частных инвестиционных ресурсов в центрах экономического роста, имеющих наиболее высокие характеристики инвестиционной привлекательности, наилучшие предпосылки для получения значимых экономических эффектов
6	Программа социально-экономического развития на 2021–2025 годы	Повышение привлекательности для жизни, работы и бизнеса территорий, расположенных за пределами столицы и областных центров, на популяризацию сельского образа жизни (процесс деурбанизации)
7	Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 года	Создать в регионах равные возможности для реализации личного потенциала и удовлетворения жизненных потребностей граждан независимо от места проживания на основе эффективного, сберегающего и развивающего использования ресурсов, накопленных компетенций и конкурентных преимуществ

Как видно из таблицы 1, до середины 2000-х гг. уделялось внимание обеспечению регионального развития и доведению выполнения в каждом регионе страны средних индикаторов экономического благосостояния. Начиная с 2016 г. политические решения в отношении регионов перешли от механизмов равномерного развития районов и небольших поселений к стратегии концентрации государственных и частных инвестиционных ресурсов в центрах и точках экономического роста.

Среди причин перехода к точечному стимулированию целесообразно определить:

1) становление необходимой институциональной инфраструктуры регионального развития, основанной в том числе на развитии агропромышленного комплекса страны;

2) выработку механизма принятия управленческих решений с доведением до базового уровня (районов) в виде «матрицы задач» местным органам власти и перечня обязательных к исполнению индикаторов социально-экономического развития;

3) закрепление министерства финансов как основного органа, регулирующего вопросы налогообложения и распределения налоговых поступлений в местные бюджеты;

4) появление в стране отстающих в социально-экономическом развитии районов, требующих постоянных дотаций и стимулирующих выплат со стороны государства (из 118 административно-территориальных районов в стране по состоянию на 2021 г. определено 30 районов (ранее при расчете в 2019 г. был выделен 31 район), отстающих по социально-экономическому развитию. В их число вошли четыре района в Брестской области, шесть – в Витебской, семь – в Гомельской, два – в Гродненской, три – в Минской, восемь в Могилевской области);

5) научно обоснованную эффективность создания региональных «точек роста» и использования местных ресурсов с целью развития территории с последующим формированием так называемых центров притяжения в радиусе 60–80 км (45 мин – 1 час езды) и отдачей положительного эффекта на расстояние до 80–90 км (1–1,2 часа езды) к точке роста (центру);

6) реализацию ряда государственных региональных программ (перечисленных выше), а также программ, стимулирующих развитие определенных территорий для адаптации их под те или иные специфические условия (юго-восточные районы Могилевской области, Оршанский регион, Припятское полесье, Минский промышленный узел, Минский столичный округ, СЭЗы, др.) [8, 9].

Проведем сравнительный анализ основных показателей экономического развития областей (табл. 2).

Таблица 2 – Удельный вес областей и г. Минска в общереспубликанских социально-экономических показателях в 2000, 2011 и 2021 гг., в % (составлено автором на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь)

Область	Год	Численность населения	Валовой региональный продукт	Производство промышленности	Производство сельского хозяйства	Ввод в эксплуатацию общей площади жилых домов	Розничный товароборот	Инвестиции в основной капитал	Экспорт товаров	Экспорт услуг
Брестская область	2000	14,8	–	9,0	17,5	15,7	13,4	11,9	5,7	–
	2011	14,7	9	8,3	17,4	15,4	13,1	12,7	5,1	5,6
	2021	14,3	10,7	11	21,1	14,3	12,2	12,6	8,1	4,7
Витебская область	2000	13,6	–	19,6	15,1	12,1	13,2	10,8	9,1	–
	2011	12,8	8,6	17,5	15,3	10	12,1	9	6,5	2,5
	2021	11,9	8,7	13,2	11,6	7,6	10	9,7	6,4	1,8
Гомельская область	2000	15,4	–	19,5	13,9	13,3	15,4	16,0	16,3	–
	2011	15,1	11,2	21,8	14,3	14,4	12	13,8	12,5	12,1
	2021	14,7	12,2	20,9	12,7	11,5	11,5	13,9	13,8	4,4
Гродненская область	2000	11,8	–	9,8	17,3	12,8	11,5	9,2	7,2	–
	2011	11,2	7,7	8,7	15,5	16,1	10,9	10,8	5,5	2,7
	2021	10,9	10,3	11,2	17,0	9,8	9,8	11,6	8,5	2,9
г. Минск	2000	17,0	–	19,3	–	16,8	24,2	23,3	36,6	–
	2011	19,9	24,8	19,7	–	13,2	28,9	20,9	47,8	60,3
	2021	21,6	31,8	14	–	21,9	30,7	20,2	29,5	59,4
Минская область	2000	15,4	–	12,8	23,8	18,1	11,2	21,1	16,2	–
	2011	14,8	14,7	15,2	24,5	19,5	13,6	21	17,2	15,5
	2021	15,8	18,6	21,1	26,9	27,6	17,2	24,8	24,1	13,3
г. Минск и Минская область (суммарно)	2000	32,4	–	32,1	23,8	34,9	35,4	44,5	52,8	–
	2011	34,7	39,5	34,9	24,5	32,7	42,5	41,9	65	75,8
	2021	37,4	50,4	35,1	26,9	49,5	47,9	45	53,6	72,7
Могилевская область	2000	12,0	–	10,0	12,5	11,2	11,0	7,7	9,0	–
	2011	11,4	7,3	8,7	13,0	11,4	9,4	11,6	5,5	1,3
	2021	10,8	7,7	8,6	10,6	7,2	8,6	7,3	6,4	0,9

Как видно из таблицы 2, можно говорить о тенденции усиления роли столичного региона в сравнении с другими областями. Наблюдается увеличение численности населения в столичном регионе: 32,4 % от всей численности населения было сосредоточено в г. Минске и области в 2000 г., а в 2021-м уже 37,4 %. Также отмечается рост доли Минской области и г. Минска в ВВП страны (до 50,4 % к 2021 г.), розничного товарооборота с 34,9 % в 2000 г. до 49,5 % в 2021 г., инвестиций в основной капитал с 44,5 % в 2000 г. до 45 % в 2021 г. В разрезе областей большинство основных показателей социально-экономического развития сокращается. Постпандемийный период, санкционное давление, переориентация логистических путей, поворот на Восток, конечно же, внесут свой вклад в развитие экономики регионов. На данный момент достаточно проблематично оценить экономический эффект в силу недостатка статистических данных и ненаступивших экономических последствий ряда вышеперечисленных факторов. Однако, в среднесрочной перспективе можно будет точно сказать, насколько эффективной оказалась точечная региональная политика.

Среди существующих ограничений и диспропорций следует выделить: дисбаланс «город – село», «область – столица», «центр – периферия». Вымывание трудовых ресурсов из регионов, их внутренняя и внешняя миграция стали определяющей проблемой

для принятия управленческих решений. На данный момент одним из выходов из сложившейся ситуации правительство видит реализацию проектов «деревни будущего», проектов развития агрогородков и поселков городского типа, а также стимулирование инвестиционной активности на районном уровне «каждому району – по инвестиционному проекту». Если инвестиционная политика для Республики Беларусь явление уже отработанное, с определенными механизмами и инструментами стимулирования инвестиционной привлекательности территории, определения ряда льгот и преференций (к примеру, льготы в рамках свободных экономических зон, особых экономических территорий, индустриального парка «Великий камень», ведения бизнеса в сельской местности и т. п.), то реализация планов развития агрогородков в рамках проекта «Деревня будущего» и планов развития поселков городского типа – это достаточно новый инструмент регионального развития. Ставка в данном проекте делается на создание наиболее благоприятных условий для жизни населения в сельской местности. Ставка на развитие агрогородков в соответствии с определенными Министерством экономики в рамках региональной политики критериями «деревни будущего» планирует создание необходимых условий в каждой области и должно обеспечить замедление темпов «вымывания» трудовых ресурсов. Одной из не решенных на данный момент сложностей является финансирование данных планов. Проект «Деревня будущего» достаточно дорогостоящий, как и любой инфраструктурный проект, основная нагрузка ложится на областной бюджет, который сейчас в сложной ситуации необходимости определения первоочередных позиций финансирования. Новый инвестиционный цикл, а также привязка социальных проектов к крупным прибыльным предприятиям, реализация планов по развитию «деревень будущего» могут быть частично выполнены. Положительным примером реализации проекта «Деревня будущего» и развития городских поселков может быть городской поселок Копысь Оршанского района Витебской области, агрогородок Лясковичи Петриковского района Гомельской области и др. [8].

В заключение необходимо выделить несколько перспективных направлений регионального развития, определенных в действующих программных документах Республики Беларусь:

1. Дальнейшее развитие региональных промышленных центров: Витебск, Новополоцк, Орша, Полоцк, Могилев, Бобруйск, Гомель, Мозырь, Жлобин, Речица, Барановичи, Брест, Пинск, Кобрин, Лида, Волковыск, Гродно, Слоним, Борисов, Солигорск, Смолевичи, Жодино как потенциальных региональных «точек экономического роста». Основанием к развитию вышеперечисленных центров являются утвержденные комплексные планы ускоренного социально-экономического развития 11 городов с численностью населения свыше 80 тыс. человек (Барановичи, Пинск, Новополоцк, Орша, Полоцк, Мозырь, Лида, Борисов, Солигорск, Молодечно, Бобруйск) и соответствующих административно-территориальных единиц на период до 2020 г.¹⁰⁵

2. Реализация ряда инвестиционных программ в Республике Беларусь в рамках нового инвестиционного цикла, направленных на поддержку регионального развития и создание необходимой для развития регионов инфраструктуры. Как показывает официальная статистика, за первое полугодие 2022 г. максимальные объемы инвестиций привлечены в проекты строительства Белорусской АЭС (Гродненская область), Дарасинского

¹⁰⁵Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 сентября 2019 г. № 627 «Об ускоренном развитии отдельных административно-территориальных единиц».

рудника ОАО «Беларуськалий» (Минская область), создание комплекса гидрокрекинга тяжелых нефтяных остатков ОАО «Мозырский нефтеперерабатывающий завод» (Гомельская область), производство металлорежущего и вспомогательного инструмента на ОАО «Оршанский инструментальный завод» (Витебская область), деревообрабатывающий завод «Свислочь» (Гродненская область) и ряд других проектов, реализуемых в свободных и особых экономических зонах Республики Беларусь.

3. Поддержка отстающих в социально-экономическом развитии территорий путем реализации плана развития отдельных регионов на основе «инвестиционных проектов и мероприятий по созданию новых предприятий и производств, модернизации действующих предприятий, а также формированию необходимой производственной и социальной инфраструктуры» с целью сокращения разрыва между регионами в уровне и качестве жизни населения¹⁰⁶.

4. Дальнейшая реализация социальных стандартов уровня жизни на региональном уровне, заключающихся в обеспечении населения централизованным и индивидуальным водоснабжением, центральным газоснабжением, качественной развитой дорожной сетью, связью, общественным транспортом, торговыми объектами, услугами здравоохранения, образования, доступной пожарной помощью, развитием придорожного сервиса, услуг учреждений сферы культуры.

Ключевым критерием развития регионов будет являться взаимосвязанная четкая позиция республиканских органов государственного управления и местных органов власти с позиции взаимодействия и взаимопомощи друг другу, с целью адаптации региональной политики к условиям новой геополитической реальности в рамках реализации социально-экономической модели страны.

Источники

1. Лис, А. Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии / А. Г. Лис. – М. : Мысль, 1972.

Lis, A. G. Problems of development and placement of the productive forces of Belarus / A. G. Lis. – M. : Mysl, 1972.

2. Манак, Б. А. Насельніцтва Беларусі: рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення / Б. А. Манак. – Мінск : Універсітэцкае, 1992.

Manak, B. A. Naselnitva Belarus: regional asablivastsi razvitsia i rassyalennya / B. A. Manak. – Minsk : Universitetskae, 1992.

3. Богданович, А. В. Новая модель управления: от трех к двум звеньям / А. В. Богданович, И. М. Удовенко // Беларуская думка. – 1991. – № II. – С. 34–38.

Bogdanovich, A. V. A new management model: from three to two links / A. V. Bogdanovich, I. M. Udovenko // Belarusian Duma. – 1991. – № II. – P. 34–38.

4. Богданович, А. В. Региональная политика Республики Беларусь на современном этапе / А. В. Богданович // Белорусский экономический журнал. – 2016. – № 4. – С. 63–74.

Bogdanovich, A. V. Regional policy of the Republic of Belarus at the present stage / A. V. Bogdanovich // Belarusian Economic Journal. – 2016. – № 4. – P. 63–74.

5. Фатеев, В. С. Региональная политика: теория и практика / В. С. Фатеев. – Минск : ЕГУ, 2004. – 480 с.

Fateev, V. S. Regional policy: theory and practice / V. S. Fateev. – Minsk : YSU, 2004. – 480 p.

¹⁰⁶Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 октября 2019 г. № 689 «Об утверждении плана развития отдельных регионов, отстающих по уровню социально-экономического развития».

6. Вергинская, Т. С. Концептуальные положения регионального развития Республики Беларусь до 2015 года / Т. С. Вергинская, А. В. Марков [и др.]; под ред. П. Г. Никитенко ; Ин-т экон. НАН Беларуси. – Минск : Право и экономика, 2009.

Vertinskaya, T. S. Conceptual provisions of the regional development of the Republic of Belarus until 2015 / T. S. Vertinskaya, A. V. Markov [et al.]; ed. by P. G. Nikitenko ; In-t ekon. NAS of Belarus. – Minsk : Law and Economics, 2009.

7. Фатеев, В. С. Развитие регионов и городов в Республике Беларусь: проблемы, тенденции, направления совершенствования государственного регулирования / В. С. Фатеев // Регионалистика : сб. науч. тр. / ГрГУ им. Я. Купалы ; редкол.: В. Н. Ватыль (гл. ред.) [и др.]. – Гродно : ГрГУ, 2012. – С. 17–36.

Fateev, V. S. Development of regions and cities in the Republic of Belarus: problems, trends, directions of improvement of state regulation / V. S. Fateev // Regionalistics : collection of scientific tr. / GrSU named after Ya. Kupala ; editorial board: V. N. Vatul (ch. ed.) [et al.]. – Grodno : GrSU, 2012. – P. 17–36.

8. Русак, И. Н. Оценка уровня конкурентоспособности регионов Республики Беларусь / И. Н. Русак. – Минск : Энциклопедикс, 2014. – 170 с.

Rusak, I. N. Assessment of the level of competitiveness of the regions of the Republic of Belarus / I. N. Rusak. – Minsk : Encyclopediks, 2014. – 170 p.

9. Риски устойчивого развития регионов: причины, оценка, предотвращение / под ред. В. С. Фатеева, В. Г. Гаркавой, Е. А. Рожковской. – Минск : БГЭУ, 2022. – 197 с.

Risks of sustainable development of regions: causes, assessment, prevention: monogr. / ed. by V. S. Fateev, V. G. Garkava, E. A. Rozhkovskaya. – Minsk : BSEU, 2022. – 197 p.

Статья поступила в редакцию 23.11.2022 г.

УДК 338.262.4

N. Smolskaya
V. Silich
BSEU (Minsk)

PROBLEMS OF ACCUMULATION AND PROCESSING OF POLYMER WASTE IN THE CONTEXT OF «GREEN» ECONOMY DEVELOPMENT

The article sets out the theoretical and methodological aspects and regulatory legal materials governing the development of the «green» economy; analyzed the dynamics of the level of generation and use of polymer waste in the world and in the Republic of Belarus; problematic aspects in the field of polymer waste management are described and the directions of increasing the efficiency of their use are justified.

Keywords: waste management; a «green» economy; circular economics; polymer wastes; plastic waste; recycling; recycling; secondary material resources; environment; environmental and economic regulation.