



Издание осуществлено при финансовой поддержке
Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований

РЕГУЛИРОВАНИЕ И КООРДИНАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ, РЕГИОНАЛЬНОЙ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



МИНСК
ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЧЕТЫРЕ ЧЕТВЕРТИ»
2011

УДК 330.101
ББК 65.011
Р 32

Авторы:

Дорина Е. Б. (введение, разделы 3 и 10, научное редактирование),
Фатеев В. С. (разделы 1, 2, 7, 10, заключение, научное редактирование),
Богдан Н. И. (разделы 4 и 10), Борисевич В. И. (раздел 6), Трушин Ю. М. (раздел 8),
Буховец Т. В. (раздел 6), Гаркавая В. Г. (раздел 8), Мажинская М. А. (раздел 5),
Русак И. Н. (разделы 9 и 10), Терехов И. И. (раздел 8)

Под редакцией

д-ра экон. наук Е. Б. Дориной,
д-ра экон. наук В. С. Фатеева

Рецензенты:

директор Департамента по туризму Министерства спорта и туризма
Республики Беларусь В. П. Кармазин;
профессор кафедры организации и управления факультета менеджмента БГЭУ,
доктор технических наук, профессор В. М. Руденков

Р 32 **Регулирование** и координация государственной, региональной, институциональной и инновационной политики в Республике Беларусь / Е. Б. Дорина [и др.] ; под ред. Е. Б. Дориной, В. С. Фатеева. — Минск : Издательство «Четыре четверти», 2011. — [276] с.

ISBN 978-985-7026-19-7.

В монографии раскрываются основные вопросы регулирования и координации государственной, региональной, институциональной и инновационной политики в Республике Беларусь. Рассмотрен механизм регионального развития в Республике Беларусь и объективная необходимость совершенствования его государственного регулирования, проанализированы основные тенденции социально-экономического развития регионов и городов Беларуси, произведен обзор зарубежного опыта регулирования регионального развития, выделены основные стратегические документы, принятые на международном уровне, осуществлен теоретический и практический анализ региональных инновационных систем, институциональной концепции их формирования, выделены региональные модели государственно-частного партнерства, важнейшие направления преобразования в жилищной сфере как одного из приоритетных направлений региональной политики.

Рекомендовано студентам высших учебных заведений, магистрантам, аспирантам экономических специальностей, работникам органов исполнительной власти, министерств и ведомств.

УДК 330.101
ББК 65.011

ISBN 978-985-7026-19-7

© Оформление. Издательство
«Четыре четверти», 2011

Содержание

Введение.....	6
1. Региональное развитие в Республике Беларусь и объективная необходимость совершенствования его государственного регулирования	9
1.1. Тенденции социально-экономического развития регионов и городов Беларуси	10
1.2. Становление и современные проблемы государственного регулирования регионального развития в Республике Беларусь	26
2. Стратегии регулирования регионального развития: обзор зарубежного опыта.....	35
2.1. Основные стратегические документы, принятые на международном уровне	35
2.2. Национальные стратегические документы, содержащие меры по регулированию развития региональных и локальных сообществ	44
2.3. Стратегические инициативы, реализуемые на региональном и локальном уровне	49
3. Институциональный механизм формирования стратегии государственного регулирования регионального развития в Республике Беларусь	53
3.1. Институциональные основы разработки государственной стратегии регионального развития на основе изучения зарубежного опыта	53
3.2. Методологические подходы к оценке институциональных преобразований на региональном уровне....	64
3.3. Институциональные направления реализации стратегии регулирования регионального развития	71
4. Региональные инновационные системы: теоретический анализ и применение в политике.....	87

4.1. Институциональная концепция формирования региональных инновационных систем	87
4.2. Региональная инновационная политика в экономике знаний	95
4.3. Координация региональной и инновационной политики в странах ЕС	107
4.4. Европейские механизмы формирования регионов знаний	115
5. Региональные модели государственно-частного партнерства: теоретический анализ и зарубежная практика	118
6. Преобразования в жилищной сфере как одно из приоритетных направлений региональной политики	137
6.1. Становление и развитие институтов рынка в системе жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь	137
6.2. Товарищество собственников жилого дома (ТС) как новая форма управления жилищным фондом и объект государственной региональной политики, роль и место ТС в экономике	140
6.3. Проблемы развития ТС в Республике Беларусь и направления повышения эффективности их создания и функционирования	144
6.4. Совершенствование механизма государственного регулирования деятельности ТС в Республике Беларусь на республиканском и местном уровнях	151
6.5. Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность ТС	161
7. Опыт выделения объектов региональной политики в Европейском союзе	167
7.1. Краткий обзор эволюции региональной политики в ЕС и методологии выделения ее объектов в программных периодах 1994–1999 и 2000–2006 гг.	167

7.2. Современная архитектура региональной политики ЕС и методология выделения ее объектов в программном периоде 2007–2013 гг.	185
8. Методологические и методические основы комплексной количественной оценки регионального развития	193
8.1. Этапы и методологические принципы разработки систем индикаторов для оценки развития регионов и городов в зарубежных странах.	193
8.2. Российские методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и возможность их использования в Беларуси ..	201
8.3. Система показателей для оценки результативности социально-экономического и экологического развития регионов Беларуси.	211
8.4. Методика комплексной оценки уровня регионального развития в Беларуси и результаты ее использования.	216
9. Экономическая специализация регионов Республики Беларусь и направления стимулирования региональной конкурентоспособности.	225
10. Методологические положения по совершенствованию региональной политики в Республике Беларусь и практические рекомендации по координации ее с инновационной политикой	234
Заключение	250
Литература.	257

Введение

В начале 1990-х гг., когда в восточной части Европы в рамках системных преобразований был дан старт рыночным реформам, в большинстве стран с переходной экономикой резко ослабло внимание к региональным проблемам, а региональная политика оказалась исключенной из приоритетных направлений деятельности государства.

В настоящее время большинство стран Восточной Европы вступило в следующий этап развития, на котором вновь возросло внимание национальных правительств к проблемам регионального развития и решаются следующие задачи: разработка методологии совершенствования регулирования регионального развития, уточнение его приоритетов; реформирование институциональной структуры государственной региональной политики, усиление ее координации с другими видами государственной политики; поиск более эффективных методов государственной поддержки регионального и городского развития, инструментов стимулирования использования местными сообществами своих внутренних ресурсов для обеспечения устойчивого развития, роста конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и инновационной восприимчивости местной экономики и др.

Все эти задачи актуальны и для Беларуси. За прошедшие почти два десятилетия существования суверенного белорусского государства удалось восстановить управляемость национальной экономики, стабилизировать социально-экономическую ситуацию, обеспечить экономический рост во всех областях и крупнейших городах республики, сформулировать концепцию государственной региональной экономической политики и механизм ее реализации через стройную систему государственных и региональных прогнозов и программ, начать коренные преобразования села. Вместе с тем вполне очевидно, что существующая региональная политика белорусского государства еще далека от совершенства, поскольку не обеспечивает решения ряда региональных проблем.

В решение отмеченных выше задач, поставленных практикой, но требующих проведения большого объема фундаментальных и

прикладных исследований, в настоящее время вовлечены многие крупные научные центры практически во всех странах с переходной экономикой.

В Беларуси наиболее активно проводятся фундаментальные и прикладные исследования в области региональной экономики и управления в БГЭУ, Институте экономики НАН Беларуси, НИЭИ Минэкономки Республики Беларусь, БГУ, Академии управления при Президенте Республики Беларусь, БГТУ, ГрГУ и других НИИ и вузах.

Цель исследования заключалась в разработке методологии совершенствования регулирования регионального и городского развития, а также конкретных практических рекомендаций республиканским органам государственного управления по координации государственной региональной, инновационной и социальной политики в Республике Беларусь.

Для достижения указанной цели потребовалось решить следующие задачи:

- изучить современные теории и концепции регионального развития, теоретические основы институционализма, а также социального партнерства, выявить основные точки их соприкосновения, взаимопроникновения, а также возможные противоречия;
- проанализировать используемые в различных странах официальные стратегии регулирования развития региональных и локальных сообществ, инновационные подходы, методы и инструменты стимулирования регионального роста;
- исследовать зарубежную и отечественную практику реформирования государственной региональной политики, координации ее с инновационной политикой, а также зарубежный опыт формирования современных структур, обеспечивающих инновационное развитие регионов (еврорегионов, технополисов и т. п.);
- разработать с учетом современных возможностей отечественной статистики методические рекомендации по выделению объектов государственной региональной политики;
- сформулировать методологические положения по совершенствованию региональной политики в Республике Беларусь, а также практические рекомендации по координации ее с инновационной политикой.

Результаты исследований могут быть использованы Постоянной комиссией по региональной политике и местному самоуправлению Совета Республики и Постоянной комиссией по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Минэкономки, другими республиканскими органами государственного управления при подготовке законов и других нормативных актов по вопросам государственного регулирования регионального развития, при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

Научная новизна исследования заключается в том, что разработка научных основ совершенствования государственной региональной политики в Беларуси строится не только на теоретических положениях региональной экономики как основного научного направления, в рамках которого сформулировано большинство из опубликованных ранее аналогичных научных положений, но и на теоретико-методологическом аппарате институциональной экономики, экономики социально-культурной сферы, а также нового, формирующегося в настоящее время, но быстро развивающегося научного направления — экономики знаний. В Республике Беларусь подобные исследования проводятся впервые.

Использование результатов исследований позволит повысить эффективность проводимой государственной региональной политики, снизить затраты на содержание органов государственного управления, связанные с регулированием регионального развития.

1. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

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

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

1.1. Тенденции социально-экономического развития регионов и городов Беларуси

Одной из основных проблем Республики Беларусь, впрочем, как и ряда других стран, находящихся в восточной части европейского континента, является сокращение численности населения. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь в целом по Беларуси с 1989 по 2010 г. численность населения сократилась с 10152 тыс. человек до 9 480 тыс. чел., или на 6,6 %. Однако по отдельным регионам областного уровня зарегистрировано значительно более ощутимое сокращение. Например, в Гомельской и Могилевской областях, которые в наибольшей мере пострадали от аварии на Чернобыльской АЭС, население уменьшилось соответственно на 14,7 и 13,8 % (см. табл. 1). В тот же период население столицы республики — города Минска — выросло более чем на 14 %.

Если рассматривать последние два десятилетия как один целый период развития Беларуси, то можно сделать вывод о том, что во всех областях страны наблюдалось сокращение ожидаемой продолжительности жизни при рождении: от 1 года (в Брестской области) до 2 лет (в Гомельской области; см. табл. 1.1). За тот же период в г. Минске значение этого важного показателя ненамного (на полгода), но все же выросло. Однако следует признать, что два десятилетия — достаточно большой период, в течение которого тенденция резко менялась. Сначала на протяжении 15 лет (до 2005 г.) происходило постоянное сокращение ожидаемой продолжительности жизни во всех областях, а затем во всех регионах начался постепенный рост данного показателя. В Минске сокращение ожидаемой продолжительности жизни населения удалось преодолеть примерно на десятилетие раньше. Кроме того, стоит отметить изменение еще одной тенденции: в первые полтора десятилетия происходил рост дифференциации по регионам республики значений данного показателя, а затем она несколько уменьшилась. Если в 1990 г. разница между максимальным и минимальным значением показателя ожидаемой жизни при рождении по регионам Беларуси составляла всего 2 года, то в 2005 г. она достигла 5 лет, а затем несколько снизилась — до 4,2 в 2009 г. (см. табл. 1.2).

Таблица 1.1 — Изменения некоторых показателей, характеризующих уровень и качество жизни населения по регионам Республики Беларусь в 1989/1990 — 2009/2010 гг.

Республика Беларусь	Численность населения в 2010 г. в % к 1989 г.	Рост (+), сокращение (-) ожидаемой продолжительности жизни в 1990–2009 гг., количество лет	Число врачей в расчете на 10 000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Число больничных коек в расчете на 10 000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Заболеваемость населения по всем группам болезней в расчете на 100 000 населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Количество общеобразовательных учреждений в 2009 г. в % к 1990 г.	Удельный вес работников, имеющих высшее образование, в 1995–2008 гг., %	Реальные денежные доходы населения в 2009 г. в % к 1990 г.	Число зарегистрированных преступлений на 10 000 населения в 1990–2009 гг., случаев
Области									
Брестская	96,5	-1,0	135,5	84,8	176,4	73,9	13,8/20,8	251,3	41/111
Витебская	87,1	-1,2	121,9	84,3	142,5	68,2	14,4/20,7	230,1	92/148
Гомельская	86,2	-2,0	150,0	73,6	173,2	73,2	14,3/20,9	200,4	90/165
Гродненская	91,9	-1,3	136,9	90,5	209,8	58,4	15,0/21,2	266,3	47/124
Минская	90,1	-1,7	135,0	92,5	178,2	63,1	13,0/18,5	258,5	73/171
Могилевская	85,3	-1,4	133,9	75,4	161,4	60,5	13,1/20,2	219,3	83/148
г. Минск	114,1	+0,5	118,6	80,6	144,0	113,6	26,1/35,9	437,0	74/196

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

Таблица 1.2 — Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
в регионах Республики Беларусь

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

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

Очень противоречиво выглядят изменения других показателей, характеризующих региональные особенности качества жизни населения, в частности развития здравоохранения. С одной стороны, следует отметить позитивную и достаточно устойчивую во всех регионах областного уровня тенденцию роста обеспеченности населения врачами: за период с 1990 по 2009 г. темпы роста количества врачей в расчете на 10 тыс. населения колебались в пределах от 121,9 % в Витебской области до 150,0 % — в Гомельской (см. табл. 1.1). В Минске за тот же период рассматриваемый показатель составил всего 118,6 %, однако следует учитывать, что в столице в течение длительного времени наблюдается значительно более высокая абсолютная и удельная обеспеченность населения врачами, и более высокие темпы роста указанного показателя в областях свидетельствуют о постепенном устранении одной из региональных диспропорций в развитии национальной системы здравоохранения.

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

Так же противоречиво выглядят региональные изменения в некоторых показателях развития национальной системы образования, которые, однако, определяются главным образом неблагоприятны-

ми демографическими процессами, происходящими в республике, в частности снижением рождаемости. С одной стороны, во всех регионах в период с 1990 по 2009 г. выросла обеспеченность дневных учреждений среднего образования учителями, а с другой стороны, количество таких учреждений в областях сократилось на 26,1–41,6 %. В тот же период в Минске количество дневных учреждений среднего образования выросло на 13,6 %.

В таблице 1.1 также приведены некоторые другие показатели, анализ которых позволяет более полно оценить наметившиеся за рассматриваемый период тенденции в изменении качества жизни населения областей и г. Минска. В частности, особое беспокойство вызывает рост преступности в регионах страны за указанный выше период в 1,6–2,6 раза, несмотря на то, что региональная дифференциация по количеству зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. населения существенно сократилась.

Среди положительных тенденций необходимо отметить увеличение реальных денежных доходов населения, темпы роста которых за период с 1990 по 2009 г. в целом по республике составили 273,7 %. Тем не менее по этому показателю наблюдается серьезная региональная асимметрия: по Гомельской области темпы роста реальных денежных доходов населения за указанный период составили всего 200,4 %, по Гродненской области — 266,3 %, а по г. Минску — 437 % (см. табл. 1). Также вызывает озабоченность динамика роста региональной дифференциации денежных доходов в расчете на душу населения. Соотношение максимального и минимального значений этого показателя в 1990 г. составляло всего 1,14 раза. К 2000 г. это соотношение уже достигло почти двух раз и в самые последние годы с колебаниями сохраняется примерно на таком же высоком уровне (см. табл. 1.3).

Естественно, что аналогичная тенденция роста региональной дифференциации также просматривается по показателям, характеризующим региональные различия в расходах населения. В таблице 1.4 приведены данные, характеризующие изменение объема розничного товарооборота на душу населения по регионам областного уровня, а также динамику региональной дифференциации значений данного показателя. Если в 1990 г. соотношение максимального и

Таблица 1.3 — Денежные доходы в расчете на душу населения по областям и г. Минску (тысяч рублей в месяц)

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

¹ С учетом деноминации 2000 г. (уменьшение в 1000 раз).

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

Таблица 1.4 — Розничный товарооборот на душу населения по областям и г. Минску (тысяч рублей)

	19901	19952	20003	2005	2006	2007	2008	2009
Республика Беларусь	1835	4588,8	419,4	2581,0	3191,6	3934,0	5232,1	5663,0
<i>Области</i>								
Брестская	1780	3872,0	381,0	2221,3	2714,6	3240,9	4307,8	4870,2
Витебская	1766	4341,4	403,0	2221,9	2823,7	3402,7	4539,0	5125,0
Гомельская	1744	4157,6	423,9	2206,1	2612,0	3181,3	4235,8	4496,6
Гродненская	1706	3891,2	403,7	2517,5	3063,5	3677,3	4844,6	5382,2
Минская	1520	3658,9	306,3	2142,3	2670,9	3303,1	4691,1	5176,7
Могилевская	1804	4053,1	382,3	2143,1	2818,5	3406,5	4634,5	4680,9
г. Минск	2464	7649,5	602,9	4144,9	5066,8	6475,5	8281,6	8717,0
Соотношение тах и тiп	1,62	2,09	1,97	1,93	1,94	2,04	1,96	1,94

¹ В рублях.

² С учетом деноминации 1994 г. (уменьшение в 10 раз).

³ С учетом деноминации 2000 г. (уменьшение в 1000 раз).

Источник: рассчитано и составлено автором раздела по данным: [7, с. 51–55; 445–446].

минимального значений розничного товарооборота по регионам составляло примерно 1,6 раза, то к 2004 г. выросло почти до 2,7 раза, затем оно несколько снизилось и колеблется в пределах 1,9–2,0 раза.

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

Тем не менее и эти данные позволяют выявить ряд важных тенденций. Например, возвращаясь к вопросу об изменении в региональной дифференциации доходов населения, можно привести результаты расчетов, свидетельствующих о соотношении размеров номинальной начисленной заработной платы по областям и районам (зарплата, как известно, продолжает составлять наиболее весомую часть денежных доходов большинства слоев белорусского населения). Если в 1990 г. максимальное и минимальное значения данного показателя при сравнении по областям и г. Минску различались в 1,25 раза, то при сравнении по районам — в 1,76 раза. В 2003 г. различия по областям и районам уже составляли соответственно 1,43 и 2,24 раза. В 2009 г. максимальное и минимальное значения рассматриваемого показателя по единицам областного уровня различались уже в 1,46 раза, однако по районам их соотношение несколько снизилось и составило 2,24 раза. (см. табл. 1.5).

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

Таблица 1.5 — Региональная дифференциация размеров номинальной начисленной заработной средней заработной платы в 1990, 2003 и 2009 гг.

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

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

населения, а в подавляющем большинстве поселений, отнесенных к группе с людностью до 5 тыс. чел. зарегистрировано постоянное сокращение численности населения (см. табл. 1.6).

Следует отметить, что пять лет назад нами был выполнен аналогичный анализ [10] и сравнение его результатов с расчетами по последним статистическим данным приводит к неутешительному выводу: несмотря на огромные усилия, предпринятые белорусским государством по поддержке малых поселений в рамках Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 гг. и Государственной комплексной программы развития регионов, малых и средних поселений на 2007–2010 гг. [11; 12], преодолеть негативную тенденцию оттока населения из малых поселений пока не удалось.

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

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

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

Перед распадом СССР около четверти всего объема промышленного производства Беларуси было сконцентрировано в г. Минске, и в

Таблица 1.6 — Изменение численности населения по районам и городским поселениям в 1989–2010 гг.

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

¹ В скобках указано общее количество административно-территориальных единиц данного типа в соответствующей области или республике в целом.

² Без учета по соответствующим районам данных об изменении численности населения находящихся на их территории городов с людностью 50 тыс. человек и более.

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

то время доля белорусской столицы по данному показателю была существенно выше, чем любой из шести областей республики. За годы самостоятельного развития Республики Беларусь ситуация неоднократно изменялась. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, к 2000 г. удельный вес г. Минска в общем объеме промышленного производства Беларуси снизился до 19,3 %. Лидерство по данному показателю ненадолго перешло сразу к двум восточным регионам страны — Гомельской и Витебской областям, т. е. весь объем продукции, работ и услуг промышленного характера, производимый в Беларуси, распределился по регионам страны более равномерно. Однако в последующие годы г. Минск несколько улучшил свои позиции, прочно заняв по удельному весу в общем объеме производства промышленности второе место после Гомельской области, несмотря на то, что значение данного показателя в 2009 г. по столице незначительно, но все же еще снизилось и составило 19,1 % (см. табл. 1.7).

Следует отметить, что до распада СССР на протяжении нескольких десятилетий осуществлялось опережающее индустриальное развитие западных областей Беларуси — Гродненской и Брестской. Несмотря на все усилия, доля этих регионов в промышленном производстве республики к началу 1990-х гг. оставалась значительно ниже, чем двух отмеченных выше восточных областей (Гомельской и Витебской), а в последующем еще снизилась. По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2009 г. удельный вес Гродненской и Брестской областей в общем объеме производства промышленности Беларуси составлял соответственно всего лишь 9,6 и 9,4 % против 10,3 и 11,3 %, зарегистрированных статистическими органами в 1990 г. Вызывает беспокойство «падение» на последнее место по указанному показателю третьего из индустриально развитых в прошлом восточных регионов Беларуси — Могилевской области.

В отраслевой структуре промышленности Беларуси и отдельных ее регионов произошли еще более ощутимые изменения. В частности, доля легкой промышленности в общем объеме промышленной продукции (как по стране в целом, так и по всем без исключения ее регионам) существенно сократилась. Примерно такая же тенденция

Таблица 1.7 — Изменения в распределении промышленного производства по регионам Республики Беларусь в 1990–2009 гг. (в процентах к итогу)

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

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

наблюдалась при анализе соответствующего показателя по такой важной отрасли, как машиностроение и металлообработка: в общем объеме продукции промышленности как по стране в целом, так и по большинству ее регионов, а также в г. Минске доля данной отрасли существенно сократилась. Исключение составила лишь Могилевская область, в отраслевой структуре промышленности которой удельный вес машиностроения и металлообработки несколько вырос: с 20,2 % в 1990 г. до 21,1 % в 2009 г.

При анализе статистических данных обращает на себя внимание еще один факт: в отраслевой структуре двух регионов Беларуси — Гомельской и Витебской областей — топливная промышленность за последние два десятилетия превратилась в ключевую отрасль их промышленной специализации. В общем объеме промышленного производства Гомельской области удельный вес продукции данной отрасли вырос с 11,2 %, зарегистрированных в 1990 г., до 48,3 % — в 2009 г., а в Витебской области значение данного показателя в ука-

занные годы выросло соответственно с 16,1 до 47,6 %. Однако следует признать, что отмеченные выше и некоторые другие изменения в производственной специализации отдельных регионов Беларуси очень слабо связаны с изменениями в размещении предприятий и производств. Главным образом они определяются скачками цен на топливно-энергетические и сырьевые ресурсы, наблюдавшимися на протяжении последних двух десятилетий на всем постсоветском пространстве. Для индустрии Беларуси еще с советских времен был характерен очень высокий уровень территориальной концентрации производства в металлургической, топливной, химической и нефтехимической промышленности. От 53 до 98 % республиканского производства этих отраслей было сосредоточено в одной-двух восточных областях Беларуси, точнее говоря, в нескольких крупных и средних промышленных центрах этих областей: в Могилеве, Новополоцке, Полоцке, Мозыре, Жлобине. В остальных отраслях промышленности производство было размещено по территории страны значительно более равномерно [4, с. 315–317].

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

Особенности в структуре и специализации экономики регионов Беларуси в значительной мере обусловили региональные различия в развитии кризисных процессов, причем как тех, которые охватили белорусскую экономику, впрочем, как и большинство других европейских переходных экономик в начале системных реформ 1990-х годов, так и тех, которые связаны с последним мировым финансово-экономическим кризисом. Так, в первой половине 1990-х гг. наибольший спад производства был зарегистрирован в восточных областях Беларуси, в которых в прошлые десятилетия был создан более крупный промышленный потенциал, чем в западных регионах. К концу 1995 г. в Гомельской области объем промышленного произ-

водства сократился на 49,6 % по сравнению с уровнем, достигнутым в 1990 г., в Витебской — на 45,6 %, а в Могилевской области — на 40,5 %. В тот же период сокращение промышленного производства в Гродненской области составило только 36,4 %, Минской области — 27,2 %, а в городе Минске — всего 25,4 % [2, с. 26].

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

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

Следует признать, что в течение 1990-х гг. сильный аграрный сектор западных областей в меньшей степени пострадал от неблагоприятной экономической ситуации и погодных условий, чем сельское хозяйство восточных регионов. Так, если в Гродненской и Брестской областях численность крупного рогатого скота с начала 1991 г. по начало 2000 г. сократилась соответственно на 28 и 34 %, то в других областях — на 41–48 %. О менее серьезных потерях сельского хозяйства западных областей в указанный период свидетельствуют также результаты сравнительного анализа динамики по ряду других пока-

зателей: объема реализации скота и птицы, производства молока и яиц, государственных закупок некоторых видов сельскохозяйственной продукции [6, с. 329].

Однако в последнее десятилетие положение стало меняться. Гродненская область продолжает удерживать среди всех регионов Беларуси лидирующие позиции в развитии аграрного сектора экономики, хотя уже и не такие очевидные: по некоторым экономическим показателям, рассчитанным в среднем за последние шесть лет (см. табл. 1.8), данный регион «скатился» на второе-третье место по республике.

В то же время Брестская область, которая в прошлом, судя по ключевым показателям работы аграрного сектора, следовала, как правило, за Гродненской областью, постепенно стала терять свое положение среди регионов — лидеров сельскохозяйственного производства. Так, по средней урожайности картофеля, рассчитанной

Таблица 1.8 — Некоторые показатели работы сельскохозяйственных предприятий областей Беларуси (средние значения за 2004–2009 гг.)

	Урожайность зерновых и зернобобовых культур (ц/га)	Урожайность картофеля (ц/га)	Урожайность овощей (ц/га)	Урожайность льноволокна (ц/га)	Урожайность сахарной свеклы (ц/га)	Средний удой молока от коровы (кг)
Республика Беларусь	29,9	197,2	219,8	6,6	389,3	4030
<i>Области</i>						
Брестская	29,2	178,5	210,3	7,7	345,3	3940
Витебская	25,5	187,3	222,0	5,5	229,01	3713
Гомельская	26,6	198,5	223,0	7,0	364,8	3043
Гродненская	38,7	218,2	231,8	7,5	447,0	4258
Минская	29,4	190,5	206,5	6,9	380,5	4445
Могилевская	31,2	224,5	239,5	7,6	325,2	4169

¹ Среднее значение за 2004–2006 гг.

Источник: составлено автором раздела по данным [7, с. 371–383].

за период 2004–2009 гг., Брестская область находилась на последнем (шестом) месте, по средней урожайности овощей — всего на пятом месте, по средней урожайности зерновых и зернобобовых культур, сахарной свеклы, а также средним удоям молока — на четвертом месте.

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

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

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

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

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

С началом процесса суверенизации национально-государственных образований Советского Союза в конце 1980-х гг. в БССР был инициирован поиск собственных средств и методов государственного воздействия на развитие регионов внутри республики с основой на принципе самоуправления и самофинансирования. После распада СССР региональная политика в Республике Беларусь, как и в большинстве других постсоциалистических стран, на какое-то время перестала рассматриваться в качестве приоритетной сферы деятельности государства.

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

- *проект Концепции экономического суверенитета Белорусской ССР* (май 1990 г., авторы: В. А. Александров, Г. П. Бадей, Л. М. Крюков, М. С. Кунявский, Г. М. Лыч);
- *Концепция перехода Белорусской ССР к регулируемой рыночной экономике* (май 1990 г., коллектив авторов НИЭИ Госплана БССР);

• *Основные положения программы и предложения правительства о переходе Белорусской ССР к рыночной экономике* (одобренные Верховным Советом БССР 13 октября 1990 г., т. е. вскоре после принятия Декларации о государственном суверенитете БССР) [6, с. 363–365].

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

В то же время следует отметить, что под жестким давлением блока чернобыльских проблем сильный импульс получило формирование правовой базы для политики в области охраны окружающей среды и природопользования, которая по объектам воздействия и используемому инструментарию очень тесно связана с региональной политикой. В частности, в ноябре 1992 г. был принят *Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»*, а в последующие два года – еще несколько постановлений правительства республики, направленных на реализацию положений этого закона.

Вполне очевидно, что определенное воздействие на развитие внутриреспубликанских регионов также оказали регионально ориентированные меры, зафиксированные в то время в нормативных

правовых актах высших государственных органов Беларуси, принятых по вопросам создания и функционирования свободных экономических зон, конверсии военных городков, политики занятости, научно-технической, миграционной политики, поддержки развития малого и среднего предпринимательства, реформирования государственной собственности, регулирования развития рынка недвижимости, а также по другим направлениям деятельности государства.

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

Следует признать, что в тот период государственная региональная политика в Беларуси не получила такую же развитую законодательную базу, как политика в области охраны окружающей среды и природопользования, а также градостроительная политика. Тем не менее, несмотря на отсутствие специальных законодательных основ для эксплицитной региональной политики, отдельные требования к деятельности государства в области размещения производительных сил, а также некоторые важные территориальные пропорции все же были заложены в ряде подзаконных актов, а также в прогнозных и программных документах, подготовленных по распоряжению центрального и республиканских органов государственного управления. Среди таких документов можно выделить, например, **Комплексный прогноз социально-экономического развития Республики**

Беларусь на период до 2010 года, разработанный НИЭИ Госэкономплана в 1993 г., который в свое время мог бы, по мнению автора, стать ценным исходным материалом для выработки эксплицитной региональной политики и систематического ее уточнения с учетом изменяющихся условий. Однако длительное время оставалось неясным, каков правовой статус данного и других прогнозных документов, как экономическое прогнозирование должно быть скоординировано с физическим, градостроительным или территориальным планированием, а также с научно-техническим прогнозированием и программированием (по срокам, источникам финансирования, этапам реализации и т. п.)¹.

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

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

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

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

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

Говоря о современном этапе развития государственного регулирования регионального развития в нашей стране, следует отметить, что приоритеты современной региональной политики белорусского государства определены в государственных прогнозах и программах социально-экономического развития Республики Беларусь.

В *Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.* (НСУР-2020) намечены самые общие направления государственной региональной политики в Беларуси [14]. В частности, в ней определено, что механизм реализации региональной политики включает инструменты правового, экономического, финансового характера, направленные на обеспечение устойчивого развития регионов — разработку и реализацию «Местных повесток-XXI», дотации, субсидии, кредиты, направляемые республиканскими органами государственного управления проблемным регионам с целью создания дополнительных возможностей для экономического роста, поддержания благоприятной экологической ситуации и вовлечения в этот процесс местного населения.

В то же время в НСУР-2020 все же достаточно подробно определены стратегические направления развития проблемных регионов, а также выделены сами проблемные регионы как объекты государственной региональной политики. В соответствии с указанным документом в Республике Беларусь к проблемным регионам относятся: депрессивные регионы, Солигорский промышленный район, Новополоцкий промышленный узел, Белорусское Полесье, Белорусское Поозерье; приграничные регионы, Минский столичный округ,

а также самый проблемный регион Беларуси, имеющий официальный статус региона экологического бедствия, — это территории, загрязненные в результате катастрофы на ЧАЭС.

В *Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 гг.* в качестве *главной цели региональной экономической политики* определено обеспечение роста благосостояния населения независимо от мест его проживания на основе повышения уровня комплексного развития производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов [15].

Для формирования эффективной экономической базы регионов в соответствии с местными условиями и ресурсами система мер республиканских и местных органов управления должна быть направлена на:

- содействие развитию производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов и условий, формирование новых сфер приложения труда (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм и др.);
- создание условий для развития поселков городского типа, городов районного подчинения и отдельных районов, превращения их в благоприятные для человека, безопасные и устойчиво развивающиеся места проживания людей;
- формирование условий для повышения инновационной и инвестиционной деятельности, развития предпринимательства, особенно по производству потребительских товаров и оказанию бытовых услуг;
- повышение комплексности развития социальной инфраструктуры, прежде всего в районах с более низким уровнем обеспеченности населения услугами;
- обеспечение государственной поддержки проблемных регионов (пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС), а также городов с одной градообразующей организацией.

В *Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг.* в качестве *основной задачи региональной экономической политики* в завершенной пятилетке было определено обеспечение роста благосостояния населения независимо от мест его проживания на основе повышения уровня комплексного разви-

тия производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов. При общем росте благосостояния населения важнейшей задачей становится опережающее увеличение доходов и улучшение условий проживания жителей там, где эти показатели ниже, чем в среднем по стране [16].

Для повышения уровня и качества жизни населения в таких регионах в завершённой пятилетке предусматривалось:

- создать условия для повышения инновационной и инвестиционной деятельности, развития предпринимательства, особенно по производству потребительских товаров и оказанию бытовых услуг;
- активизировать развитие новых сфер приложения труда, особенно в районах, где имеются объективные предпосылки для их формирования (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм и др.);
- обеспечить приоритетное развитие производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов;
- повысить комплексность развития социальной инфраструктуры, прежде всего в районах с более низким уровнем обеспеченности населения услугами;
- обеспечить государственную поддержку проблемных регионов (регионы с существенной долей неэффективно работающих предприятий, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС), а также малых городов с одним градообразующим предприятием.

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

К достоинствам проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики можно отнести то, что в настоящее время регионально ориентированные меры в нашей стране разрабатываются и реализуются практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государ-

ственного управления Республики Беларусь. Наиболее сильное влияние на региональное развитие оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, а также Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Таким образом, пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования, или имплицитная, региональная политика в Республике Беларусь уже достаточно хорошо развита. Тем самым в республике созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить отдачу всего государственного управления.

В качестве слабых мест современной государственной региональной политики в Беларуси следует отметить:

- недостаточную развитость законодательной, а также нормативной правовой базы, определяющей политику государства по отношению к социально-экономическому развитию регионов, правовые рамки государственного регулирования этого процесса, а также механизм взаимодействия государственных органов, органов местного управления и самоуправления, общественных (неправительственных) организаций, частного сектора, а также непосредственно населения при решении региональных проблем;
- недостаточную развитость государственных институтов, ответственных за разработку и реализацию государственной региональной политики²;
- недостаточно полное и эффективное использование внутренних резервов обеспечения устойчивого социально-экономического

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

развития, находящихся в самих регионах Беларуси, слабую правовую, организационную и финансовую поддержку местных инициатив;

- ориентацию действующей системы государственного регулирования преимущественно на использование не стимулирующих, а перераспределительных налогово-бюджетных и других инструментов воздействия на экономику и социальную сферу регионов, которые, как и прежде, сопровождаются многочисленными и часто неэффективными административными мерами.

В последние три года в Беларуси предпринимаются активные меры по совершенствованию государственной региональной политики. В частности, во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров в 2008–2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов *проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 г.* Этот документ несколько раз дорабатывался в Минэкономике с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, но, к сожалению, так и не получил никакого официального статуса. На наш взгляд, ряд положений этого проекта все же заслуживает использования в новой серии государственных прогнозов и программ, в частности в процессе реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг.

2. СТРАТЕГИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ОБЗОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

2.1. Основные стратегические документы, принятые на международном уровне

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

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

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

Четвертая группа экспертов, пожалуй, наиболее многочисленная, утверждает, что концепция устойчивого человеческого развития (или устойчивого развития человеческого потенциала) происходит из двух источников, или корней: концепции (или стратегии) человеческого развития и концепции устойчивого развития. Если не появление, то, по крайней мере, более-менее четкое изложение первой

из них связывается с 1990 г., когда в рамках Программы развития ООН (ПРООН) был подготовлен первый «Отчет по человеческому развитию», в котором человеческое развитие было определено как процесс обеспечения людей более широким выбором [17; 18].

Дальнейшее развитие концепции устойчивого человеческого развития фактически осуществлялось в рамках подготовки под эгидой ПРООН ежегодных докладов (отчетов) о развитии человека. С выходом каждого нового такого документа концепция насыщалась все более глубоким и комплексным содержанием, последовательно включая в себя вопросы доходов и расходов общества и индивида, общественной и личной безопасности, гендерного развития, бедности, демократии и прав человека, влияния новых технологий на человеческое развитие, международного сотрудничества, обеспечения развития человечества водными и другими ресурсами, борьбы с изменениями климата и многие другие. Устойчивое развитие человеческого потенциала стало охватывать несколько важнейших парадигм, например, такие компоненты, как *продуктивность, равенство, расширение возможностей, устойчивость*.

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

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

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

Положения концепции устойчивого развития активно используются в качестве методологического каркаса или базиса при подготовке многих других стратегических документов, принимаемых на международном уровне. В частности, необходимо отметить ряд документов, принятых на специальных конференциях и сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Так, на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), которая проходила в Стамбуле в июне 1996 г., правительства 171 государства приняли *Стамбульскую декларацию по населенным пунктам* и *Повестку дня Хабитат* (принципы, обязательства и план действий) для решения в XXI столетии вопросов и проблем, касающихся населенных пунктов, – как городских, так и сельских. В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН на своей двадцать пятой специальной сессии принимает *Декларацию о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии*. По итогам Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 г. в Йоханнесбурге, принято еще два стратегических документа: *Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию* и *План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию* [21].

Концепция устойчивого развития применительно к регионам, городским и сельским поселениям активно используется другими международными организациями, например Всемирным банком в новой городской стратегии «*Города на пути трансформации: стра-*

тегическое видение проблем местного управления», принятой этой известной международной финансовой организацией в декабре 1999 г. Этот документ основывается на четырехмерном представлении понятия «устойчивый город». Прежде всего, города и поселки должны быть пригодны для жизни (livable), т. е. обеспечивать достойное качество жизни и равные возможности для всех жителей, включая самые бедные слои населения. Для достижения этой цели они должны быть конкурентоспособны и хорошо управляемы, а также финансово устойчивы [22].

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

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

В Докладе ВБ на основе компаративного анализа по многим странам и регионам мира отстаивается идея о том, что в отдельных из них ощутимый прогресс в развитии достигнут благодаря переосмыслению, поддержке трансформаций по **трем направлениям экономической географии:**

- более высокой **плотности** (*density*). Последняя рассматривается экспертами Всемирного банка как «экономическая масса на единицу площади земли» и может измеряться с помощью ряда показате-

телей, например объем добавленной стоимости или ВВП на 1 кв. км земли. Другими словами, более высокая плотность экономической деятельности связывается с ее географической компактностью, с более высоким уровнем ее территориальной концентрации, что как раз и наблюдается в больших городах;

- сокращению **расстояния** (*distance*), которое рассматривается в анализируемой публикации не столько как категория Евклидовой геометрии, сколько в экономическом аспекте. При таком подходе для исследователя географическое расстояние между двумя местами менее важно, чем ответ на вопрос о том, насколько легко или сложно товары, услуги, труд, капитал, информация и идеи преодолевают пространство между этими пунктами;

- ослаблению **разделения** (*division*) между странами, регионами, поселениями, которое означает не только преодоление государственных и других установленных между ними административных либо физико-географических (реки, горы и т. п.), но и экономических (таможенных, визовых, налоговых и др.), культурных, языковых и иных барьеров.

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

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

- **ИНСТИТУТЫ** (или «пространственно слепые» виды политики). Этот термин использован в Докладе ВБ для того, чтобы выделить в отдельную группу политические меры (политики), которые эксплицитно или специально не разрабатывались с учетом пространственного аспекта. Тем не менее они оказывают опосредованное воздействие на региональное развитие, и их результаты могут

различаться по регионам. В эту группу входят такие виды национальной политики, которые используются в системе подоходного налогообложения, в организации финансово-бюджетных отношений между различными уровнями управления стран, в государственном управлении рынками земли и жилья, а также в области образования, здравоохранения, водоснабжения и др.;

- **ИНФРАСТРУКТУРА** (*пространственно привязанные виды политики*). Данный термин использован как обобщающий по отношению ко всем инвестициям, вложенным в развитие коммуникаций между различными пунктами, в том числе в строительство между городами и регионами железных и автодорог для обеспечения торговли товарами, развитие информационно-коммуникационных технологий для расширения потоков информации и обмена идеями;

- **СТИМУЛЫ** (*пространственно сфокусированные виды политики*), которые включают территориально ориентированные, пространственно нацеленные меры, призванные стимулировать экономический рост в отсталых регионах, в том числе: инвестиционные субсидии, налоговые льготы, регулятивные меры по размещению экономической деятельности (лицензии, сертификаты, разрешения, запреты и т. п.), развитие местной инфраструктуры (инженерной, коммунально-бытовой и т. п.), а также территориально ориентированные меры, нацеленные на изменение инвестиционного климата в конкретном географическом месте, например такие, как особые меры для экспортных и других специальных зон.

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

В зависимости от того, какие регионы в той или иной стране отстают в своем развитии и имеют серьезные проблемы (с низкой плотностью населения; с высокой плотностью населения, но при наличии небольших региональных различий в целом по стране; с высокой плотностью населения и значительной региональной дифференциацией в целом по стране), а также от того, насколько широкий доступ к мировым рынкам имеет та или иная страна, и на-

личия потенциальных возможностей для расширения этого доступа в перспективе, в Докладе ВБ сформулированы рекомендации **по разработке пакета инструментов интеграции для государств различного типа.**

В частности, Республика Беларусь в этой публикации отнесена ко второму типу государств — с большим окружением, имеющим очень низкую доступность мировых рынков по сравнению с уровнем доступности экономики США (главным образом имеется в виду Российская Федерация). Тем не менее это окружение имеет значительные потенциальные возможности для глубокой интеграции в мировую экономику в ближайшие годы. Однако сама Беларусь отнесена к странам, уже в настоящее время находящимся в непосредственной близости к основным мировым рынкам (имеется в виду Западная Европа). Поэтому для нашей республики эксперты Всемирного банка рекомендуют акцентировать внимание на заключении широкого спектра соглашений в соседними странами, стимулирующих развитие торговли, а также мер, направленных на повышение мобильности факторов производства, товаров и услуг, как между регионами внутри страны, так и с соседними государствами.

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

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

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

Региональное и поселенческое (город – село) измерение устойчивого развития также четко прослеживается в самых последних документах, принятых на уровне ЕС и определяющих среднесрочную стратегию Сообщества. Один из них, опубликованный в 2007 г., так и называется «*Городское измерение политик Сообщества на период 2007–2013 гг.*» [26]. В нем четко обозначены точки соприкосновения с проблемами городов отдельных политик ЕС, координация финансовых и других инструментов, ориентированных на решение проблем городских поселений и используемых в рамках Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), Европейского социального фонда (ЕСФ), Фонда сплочения (ФС), определены финансовые процедуры по обеспечению трансграничного, транснационального и интеррегионального сотрудничества, а также применение ориен-

тированных на города действий в рамках отдельных секторальных политик (конкуренции, социальной и занятости, природоохранной, транспортной, молодежной политики, а также политики в области НИОКР, культуры, здравоохранения, подготовки кадров, энергетики и др.).

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

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

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

Так, *Национальная стратегия устойчивого развития Швеции 2002*, опубликованная как коммюнике правительства этой страны № 2001/02:172, так же, как и другие подобные документы базируется на общепринятом подходе сведения воедино социальных, экономических и природоохранных приоритетов, однако к ним еще добавляется культурная составляющая [28]. Две из восьми ключевых сфер деятельности шведского общества по обеспечению условий для своего устойчивого развития связаны с региональным сплочением, а также с развитием шведских коммун. В частности, сохранение по ряду показателей различий в развитии отдельных частей Швеции обуславливает необходимость разработки специальных мер по стимулированию развития в некоторых регионах страны. Отмечается, что сельское и лесное хозяйство продолжают оставаться основными отраслями экономики ряда сельскохозяйственных регионов, а также северных территорий с низкой плотностью населения. Ставится задача сделать политику регионального развития (такое название с начала 2000-х гг. носит региональная политика шведского правительства) более эксплицитной, явной, более тесно скоординировать ее с региональной политикой, проводимой на уровне ЕС.

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

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

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

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

зации цели «Сплоченность общества». В соответствующем разделе стратегии предусматривается достичь регионального баланса путем сокращения региональных различий по доходам населения, численности населения, находящегося за чертой бедности, и путем повышения ценности населенных пунктов как мест с достойными условиями для жизни и работы.

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

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

В качестве примера подобных разработок можно привести «*Национальную пространственную стратегию Ирландии 2002–2020: Люди, поселения, потенциал*», разработанную Министерством по

делам окружающей среды и местного управления Ирландии, а также «Перспективу пространственного развития Польши», впервые разработанную и принятую Сеймом Польши в 1999 г., а затем в 2005 г. изданную в новой значительно переработанной редакции [32; 33].

Из этих двух документов, на наш взгляд, особый интерес представляет первый, поскольку, как известно, за последнее десятилетие Ирландия добилась значительного прогресса в своем социально-экономическом развитии, превратившись из страны-реципиента помощи Европейского союза, оказываемой через Европейский фонд регионального развития, другие структурные фонды и финансовые институты ЕС, в государство, основные социально-экономические показатели которого находятся на среднем по ЕС уровне или даже выше.

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

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

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

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

2.3. Стратегические инициативы, реализуемые на региональном и локальном уровне

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

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

В 1996 г. на аналогичной конференции в Лиссабоне (Португалия), в работе которой принимали участие представители местной демократии из 35 стран Европы, был принят *Лиссабонский план действий: от хартии к действию*, в котором местные органы власти европейских стран призывались стать основными организаторами подготовки *Местных повесток дня 21*, а также была признана необходимость разработки инструментов управления устойчивостью развития городских поселений [36]. В том же году на очередной кон-

ференции, также организованной в рамках Европейской кампании устойчивого развития в Германии, было принято *Ганноверское обращение к европейским муниципальным лидерам на рубеже XXI столетия*, в котором были определены основные проблемы, с которыми сегодня сталкиваются европейские города (в том числе в странах с переходной экономикой), а также стратегические меры, направленные на обеспечение устойчивости их развития.

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

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

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

2. В качестве фундаментальной научной основы для разработки национальных стратегий регионального развития, использованной в некоторых странах, успешно решивших в прошлом задачу догнать лидеров европейской и мировой экономики, не менее популярна была другая известная теория — «полюсов роста» или ее модификации, интерпретации («регионов-локомотивов», «точек роста», «ворот в мировую экономику»). Решив задачу вывода национальной экономики на мировой уровень развития за счет целенаправленной концентрации национальных ресурсов и международной помощи

в отдельном регионе (городской агломерации), эти страны переходят к принципиально новому этапу проведения политики мультипликации успеха в других регионах (крупных городах) страны, а на последующих этапах (например, в Швеции в настоящее время) — к созданию равных условий для устойчивого развития всех регионов страны (по всем трем составляющим — социальной, экономической и экологической).

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

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

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

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

7. Ключевые положения документов по физическому планированию (градостроительному планированию, функциональному зонированию и т. п.) все теснее увязываются с положениями страте-

гических документов по экономическому и социальному развитию регионов.

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

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

3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

3.1. Институциональные основы разработки государственной стратегии регионального развития на основе изучения зарубежного опыта

В условиях глобализации и возрастания роли регионов как составной части мировой экономической системы ученые ведут активный поиск путей и методов решения актуальных проблем регионального развития. Особенно дискуссионный характер приобретает вопрос об определении стратегии реализации региональной политики, роли государства, тех или иных институтов в решении острых социально-экономических проблем. Институционализация — это процесс, когда некая общественная потребность начинает осознаваться как общесоциальная, а не частная, и для ее реализации в обществе устанавливаются особые нормы поведения, готовятся кадры, выделяются ресурсы [45, с. 153].

Отношения между экономическими агентами осуществляются не только на рынках, но и в органах власти, общественных организациях и на уровне регионов. При этом экономическая теория, акцентируя внимание на анализе преимуществ и недостатков рыночного обмена, не исследовала такие институциональные формы, как социальные организации и коллективное управление. Особенно важно изучить систему коллективного управления, а также механизм взаимодействия государства и институтов коллективных действий.

Наряду с институтами государства и рынка существуют не менее важные социальные организации, объединенные коллективной ответственностью, общими интересами и связанные с управлением ресурсами общего пользования. Однако данные институциональные формы не вписываются в жесткие рамки концепций рынка и госу-

дарства, разрабатываемые в русле дихотомии современной теории, основанной на постулатах «спонтанного порядка» Адама Смита и «социального порядка» Томаса Гоббса. В рамках традиции «спонтанного порядка» первостепенное значение имеет конкуренция между производителями и потребителями частных товаров, обеспечивающая более эффективное распределение ресурсов. Согласно концепции «социального порядка» необходим единый центр власти, обеспечивающий порядок в обществе.

С институциональной точки зрения можно обнаружить несостоятельность неоклассических подходов, ограничивающих предмет экономического анализа лишь вопросами рынка, рыночными и ценовыми механизмами. При этом не рассматриваются важные проблемы социально-экономического развития регионов. Прежде всего, требуют решения вопросы о том, каким образом меняющиеся институты обуславливают экономическое поведение, какова роль государства в регулировании экономических процессов.

Э. Остром эмпирическим путем доказала, что решение проблем, обусловленных «провалами рынка» в противовес традиционным подходам, ориентирующих на помощь государства, необходимо искать вне сферы государственной деятельности, не полагаясь на «универсальные» рецепты, спущенные сверху. В своих трудах она аргументировала институциональное разнообразие коллективных действий для решения данных проблем. Экспериментально и на теоретическом уровне Остром показала, что творческие решения для таких проблем, как истощение ресурсов общего пользования, можно найти и вне сферы деятельности государства — за счет развития коллективного управления и самоуправления организаций. Примерами таких социальных институциональных форм являются пригородные районы с собственными органами самоуправления, ассоциации по месту жительства, кондоминиумы, церкви, общественные организации или неформальные организации, например, создаваемые для разрешения конфликтов, связанных с общими ресурсами. В рамках данных организаций устанавливаются четкие правила относительно того, что люди могут использовать, в чем заключается их ответственность и каково наказание в случае нарушения этих правил. В частности, она обнаружила, что самоуправление зачастую

функционирует намного лучше, чем некомпетентное руководство, которое вступает во владение и устанавливает иногда неудачные и зачастую неэффективные правила [72, с. 148].

Институциональное развитие региона происходит в процессе взаимодействия субъектов и объектов посредством совокупности институтов и институциональных регуляторов. Институты — это ключевые элементы любой экономической системы, и поэтому главная задача заключается в изучении институтов и процессов их сохранения, обновления и изменения. Благодаря освоению экономической наукой этих понятий стало возможным изучение институциональных аспектов, в том числе и государственной региональной политики, призванной выравнять сложившиеся пространственные диспропорции социально-экономического развития территорий посредством инструментов стимулирования регионального роста.

Институциональная структура является важнейшей частью региональной и местной стратегии экономического развития. По сути, она в значительной степени определяет роль и обязанности различных структур в разработке и реализации принятой стратегии развития.

Институциональная структура на региональном уровне должна соответствовать следующим критериям: быть демократичной, направленной на достижение желаемых результатов; обладать силой воздействия; быть достаточно простой для понимания; использовать систему социально-психологических мотиваций; быть адаптивной; стимулировать прогрессивное развитие. Главное требование, которое предъявляется к институтам механизма регулирования регионального развития в условиях экономической самостоятельности, состоит в том, что все составляющие элементы механизма в совокупности должны содействовать формированию рыночной системы, обеспечивающей рост эффективности производства, сбалансированности спроса и предложения, повышения качества товаров и услуг [50, с. 196–200].

Международный опыт свидетельствует, что региональная политика государства отражается в нормативно закрепленных стратегиях разного уровня (национальных, региональных, межрегиональ-

ных). Тем самым стратегия является главным институциональным инструментом реализации региональной политики, так как формирует ее содержание.

Стратегия — систематизированное изложение целей и основных проблем территориального развития, определение направлений их решения и свод предпрограммных обоснований конкретных решений приоритетных проблем и направлений комплексного социально-экономического развития субъектов на долгосрочный период.

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

Существует целый ряд механизмов, действие которых неоднозначно для различных стран. Институциональные механизмы реализации региональной политики на государственном уровне делятся на шесть основных групп:

- 1) административно-управленческие (например, придание особого статуса северным территориям Канады как ресурсной зоне общегосударственного значения и выделение их из традиционной сетки административно-территориального устройства);
- 2) средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах (например, во Франции в отношении Парижа и его пригородов);
- 3) пространственное распределение экономической деятельности государства (например, в Италии через размещение предприятий государственного сектора осуществлялось воздействие на региональные рынки труда, а также до какого-то времени действовала схема предпочтительных государственных закупок у поставщиков из определенных районов);
- 4) финансовое стимулирование компаний (дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т. п.);

5) создание физических инфраструктур (включая механизмы концессии в области транспорта, которые используются, например, в Скандинавских странах);

6) так называемые «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок).

Конкретная институциональная модель, которая выбирается для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. Даже развитые страны сильно отличаются и по остроте региональных проблем, и по уровню территориальных диспропорций, и по уровню политической культуры с ее отношением к «допустимому неравенству» территорий, и по методам государственного вмешательства в региональные процессы. Специфика геоэкономических интересов также влияет на выбор институциональной структуры, так как порождает кооперативные связи и стратегические партнерства различных территорий и государств. В унитарных государствах региональная политика — это институционально обособленное направление деятельности центральных органов власти (например, в Греции, Португалии, Италии), в федеративных (США, Германии, Австрии, Бельгии и т. д.) значительные права в области общегосударственной региональной политики имеют субъекты федерации.

Общемировой тенденцией последних лет стал рост числа организаций неправительственного, негосударственного характера, вовлеченных в решение проблем экономического развития регионов. Как правило, это бесприбыльные организации, которые могут оказывать помощь частному бизнесу, содействовать его развитию. К таким организациям можно отнести местные торгово-промышленные палаты, специализированные агентства по развитию или маркетингу региона. Кооперация администрации с такими организациями приносит пользу региону в целом.

Институциональная стратегия регионального развития для Беларуси должна соответствовать следующим основным требованиям: государственная региональная политика должна обеспечивать переход к инновационной модели развития, а также общий рост кон-

курентоспособности страны и ее регионов; региональная политика должна базироваться на интеллектуальных технологиях коллективного стратегического планирования; региональное развитие должно оставаться управляемым процессом; институциональные формы политики регионального развития должны учитывать реальности политической ситуации и особенности социокультурной среды.

В понятие социально-экономического развития региона входит и такой трудно измеримый институт, как культура жизни населения. Положительная динамика экономического развития региона возможна лишь при условии обогащения культурой жизни населения данного региона. Социально-экономическое развитие региона лишь тогда имеет положительную динамику, когда при прочих равных условиях расширяется личная свобода каждого, в том числе и в экономической области, что возможно при эффективной поддержке малого и среднего бизнеса, антимонопольных мерах, защите прав потребителей, обеспечении реальной свободы передвижения на основе активизации развития рынка жилья.

Стратегии должны включать:

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

Эффективная реализация стратегии социально-экономического развития региона во многом определяет темпы и динамичность решений, принимаемых региональными органами управления. Поэтому современный этап развития территорий предполагает необходимость разработки инструментария и реализации институциональных мер по совершенствованию координации и повышению эффективности государственного воздействия на социально-экономические процессы с целью обеспечения устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни населения.

Поскольку в процесс реализации стратегии вовлечены многоотраслевые министерства/департаменты, большие усилия были затрачены на развитие механизма координации для того, чтобы свести вместе отдельные органы, принимающие решения, и гармонизировать деятельность отраслевых министерств, влияющих на исход регионального развития.

Межминистерские комитеты существуют на всех уровнях правительства для формирования политики и стратегии и внедрения программ, включая выбор проектов. В Соединенном Королевстве представители отраслевых департаментов в каждом регионе играют основную роль в межминистерской координации. «Единый кошелек» в Соединенном Королевстве (который привлекает средства из многочисленных министерств, вовлеченных в региональное развитие) обеспечивает механизм финансирования для поддержки и обеспечения устойчивости межотраслевой экономической деятельности. Однако в странах, рассматриваемых в качестве кандидатов на вступление в ЕС, отраслевые министерства иногда противостоят управлению со стороны внешнего комитета или управляющей структуры. Обеспечение гибкого и эффективного порядка для межминистерского координирования все еще остается нерешенной задачей [62, с. 45–78].

Для эффективной реализации стратегии, в частности для взаимодействия между национальным и региональным уровнями власти, жизненно необходима координация по вертикали на национальным, региональным и местным уровнях управления. В странах, где координация отсутствует, может потребоваться ее законодательное введение и усиление. Кроме того, вновь созданные координационные структуры могут оказаться слабыми, если организация координации недостаточно формализована или недостаточно финансируется.

Анализ практики западных стран показывает, как усложняется институциональный механизм реализации региональной политики в федеративных государствах. Осложнения эти обусловлены в основном не появлением еще одного уровня управления (необходимость согласования, больше бюрократии и т. п.), а политическими и психологическими факторами и сложностями в достижении кон-

сенса между основными участниками процесса регионального планирования.

Большое научно-практическое значение имеет выбор такого пространственного и временного масштаба анализа, который обеспечивал бы максимально точное и взвешенное стратегическое позиционирование.

Институциональный механизм формирования коммуникативных и кооперативных структур должен учитывать особенности социальной, культурной и политической среды региона и обеспечивать вовлечение общественности, профессиональных сообществ, бизнеса и власти. Основной задачей этой коммуникации является выделение ключевых для региональной ситуации тем и конфликтных полей с целью последующего формулирования общезначимых проблем развития региона. Участники коммуникации должны увидеть себя и друг друга в новом, более широком масштабе, определиться относительно проблемной ситуации, возможного набора позиций и той или иной модели развития [61, с. 110].

По мере того как признанные и зафиксированные проблемы переводятся в набор возможных организационных и управленческих, исследовательских, проектных, методологических и других задач, становится понятно, что на решение всех возможных задач у территории и государства недостаточно организационных, управленческих и иных типов ресурсов. Поэтому важно сделать общественный выбор относительно нескольких приоритетов.

Участники региональной ситуации должны четко понимать, что реализация ни одного из приоритетов не может быть обеспечена без консолидации усилий. Каждый участник должен внести свой вклад в общий процесс — кадровый, финансовый, инфраструктурный, политический и т. д.

При этом необходимо, чтобы способы использования ресурсов обеспечивали системный эффект — трата ресурса на конкретном направлении должна обеспечивать шаг развития в общем деле и породить новые ресурсные возможности.

В процессе институционального проектирования очень важно выделить ту группу людей, которая приняла ценности регионального развития и субъективировала тот или иной приоритет, сделал

его предметом концентрации своих сил и основой личного, профессионального и делового успеха. Те или иные организационные формы, которые создаются для обеспечения процесса реализации приоритетов, должны обеспечивать эффективное разграничение (перераспределение) полномочий в отношении использования инструментов региональной политики, т. е. подкреплять конкретные управленческие функции необходимыми нормативно-правовыми статусами и ресурсами.

Первые шаги в области регулирования развития регионов были предприняты еще в середине XIX века. Основу региональной политики составляло соотношение «центр — периферия». В литературе выделяют несколько этапов развития регионального управления в западных странах.

Начальный этап приходится на 30-е гг. XX в. После разрушительного кризиса 1929–1933 гг. важность и необходимость изучения проблем регионального развития экономики не оставляла сомнений. Программы по развитию регионов получили наибольшее распространение в Великобритании и США. Например, в Великобритании в 1933 гг. для проведения антикризисной политики государства были выделены «специальные районы», так как спад производства наблюдался в области традиционных отраслей промышленности и в некоторых аграрных районах.

Второй этап приходится на 1940–1950-е гг. Данный период характеризуется также спадом производства, в основном в традиционных отраслях промышленности, что явилось последствием послевоенного экономического кризиса. Последствия этого кризиса в наибольшей степени проявились в странах Западной Европы (Новая Англия, Эльзас, Лотарингия, Северные районы Франции и др.). Однако спад производства наблюдался в некоторых штатах в США, что подтолкнуло правительство к активному освоению слаборазвитых районов: Аляски, северных районов Скандинавии и Канады.

Третий период — 1960–1970-е гг. Именно в этот период была признана эффективность формирования системы региональной политики, которая получила свое распространение в развитых странах Запада.

Четвертый этап приходится на период с середины 1970-х гг. по 1993 г. После кризиса 1974 г. на первый план выходят цели, носящие скорее макроэкономический характер, нежели региональный. Иными словами, программы регионального развития отходят на второй план. В 1993 г. были подписаны Маастрихтские соглашения, что дало основу для осуществления новой «наднациональной» региональной политики в рамках Европейского союза.

Пятый этап — с 1993 г. по настоящее время. После подписания Маастрихтских соглашений происходит активное развитие интеграционных процессов (в основном на территории ЕС), что характеризует превращение «Европы национальных государств» в «Европу регионов».

Институциональные структуры управления. Проблема управления социально-экономическим развитием региона, повышения его эффективности и решения на этой основе социальных задач сегодня одна из основных в региональной проблематике. Непринятие своевременных управленческих действий приводит впоследствии к экономическим кризисам. Несомненно, в таких условиях возрастает роль институтов управления социально-экономическим развитием территории, воспроизводством региональной экономики. Большое внимание уделяется региональным структурам управления как наиболее приближенным к населению. Объективными предпосылками регионального управления выступают структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, экологическом аспектах. Поэтому *институциональный подход* к развитию территорий, изучение эффективности деятельности управленческих структур представляет особую актуальность.

В условиях рыночной экономики изменились функциональные обязанности институтов управления. С одной стороны, субъекты управления регионального уровня отстраняются от непосредственного управления производственным процессом предприятий, организаций, так как хозяйствующие субъекты стали самостоятельными и юридически и экономически, с другой стороны, государство не может обойтись без стратегического регулирования и управления. Особую значимость приобрели и методы управления, которые с ад-

министративных переместились на экономические, информационные, правовые.

Деятельность любого субъекта должна быть оценена с точки зрения эффективности его воздействия на объект управления. Каким же образом оценить эффективность управления тем или иным регионом?

Многообразие и сложность деятельности государственного механизма обуславливают существование большого числа управляющих структур. Они различаются по способу формирования, функциям, задачам, структуре, компетенции, сферам деятельности. Однако их деятельность должна быть подконтрольной, эффективной, стимулирующей воспроизводственные процессы и направленной на удовлетворение постоянно растущих потребностей населения. Оценка производительности в любой сфере услуг, в деятельности государственных и муниципальных институтов управления — неизменно важная проблема [53, с. 62–88].

Институциональная среда, выступающая интеллектуальным результатом воспроизводственной деятельности людей, обществ и государств, формирует соответствующие транзакционные отношения, которые в итоге влияют на транзакционные издержки жизнедеятельности людей. Высокий уровень человеческих, демократических отношений в обществе предполагает наличие развитых, обоснованных и согласуемых с законами транзакционных отношений и издержек. Важно то, что они имеют возрастающую по своей сложности интеллектуальную природу, но материализуются в конечном итоге в благосостоянии и продолжительности жизни граждан, безопасности их общественной жизнедеятельности и создании основ устойчивого развития.

3.2. Методологические подходы к оценке институциональных преобразований на региональном уровне

Результаты исследования теоретических и практических вопросов регионального развития напрямую зависят от методологии.

Методологически важно выделение региона как самостоятельного экономического субъекта с качественно новыми признаками при переходе к рыночным отношениям: 1) укрепление целостности экономической системы региона, организующей воспроизводственные процессы в пределах собственной территории; 2) усиление экономических связей в пределах региона и преобладание внутрирегиональных связей над внешними; 3) смещение внешних связей и воздействия на регион со стороны центральных органов управления преимущественно в финансовую сферу.

Становление региона в качестве полноценного и полноправного экономического субъекта предполагает не только наличие администрации региона, призванной исполнять интересы населения, проживающего на его территории. Регион как субъект управления, занимающий свое место в иерархической структуре экономических агентов, должен быть наделен собственными полномочиями, а также финансовой и материальной базой, обеспечивающей реализацию данных полномочий. Поэтому в настоящее время остается актуальной необходимость проведения мер государственного регулирования, направленных на создание стартовых условий и стимулирование развития наиболее проблемных регионов. В качестве основных инструментов региональной экономической политики для поддержания проблемных регионов можно рассматривать целевые программы социально-экономического развития регионов.

Региональные программы развития в настоящее время являются одним из самых эффективных инструментов экономической политики. Их цель заключается в разработке комплексного механизма решения проблем регионального развития.

Многие страны, ориентированные на максимум долгосрочного общественного эффекта, вне зависимости от формы государственного устройства и механизмов финансовых отношений государства

и его территорий пытаются найти наиболее важные (в контексте реализации государственных, региональных и местных интересов) объекты поддержки и использовать все средства строго целевым и программно организованным образом. Такая селективная поддержка территорий может называться по-разному («гранты», бизнес-планы территорий, программы и т. п.), но ее суть едина и предельно точно соответствует той технологии государственного управления, которую отечественные специалисты именуют «программной» [48, с. 230–239].

Само понятие программирования социально-экономического развития объединяет научные представления о целях развития, возможностях выбора путей их достижения из множества существующих альтернатив, механизмов реализации принимаемых решений.

Программа регионального развития представляет собой специально разработанный для решения региональных проблем комплекс мер (экономического, социального, экологического, производственного, исследовательского, информационного и иного характера), выстроенных в определенной последовательности и согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения.

Программы регионального развития выполняют важную социально-экономическую функцию, которая состоит в выражении общественных интересов, и обеспечивают замену планирования от достигнутого результата планированием от поставленной цели.

Особенно важно отметить значение антиинерционного характера программного управления, его способность направлять ресурсы на решение таких экономических и социальных проблем, которые не могут быть разрешены в процессе рутинного функционирования экономических агентов, поскольку не находят необходимого соответствия и материального подкрепления в структуре интересов сложившихся звеньев экономики.

В качестве основных методологических принципов разработки стратегии развития экономики региона можно выделить следующие: комплексности, целеполагания, долгосрочности, непрерывности, эффективности, альтернативности, ресурсной обеспеченности и т. д.

В целях совершенствования регионального программирования представляется целесообразным следующий комплекс мер:

- создание информационной инфраструктуры, обеспечивающей связь региональных органов власти с коммерческим сектором;
- усиление социальной ориентации региональных программ;
- комплексный анализ эффективности.

Кроме того, помимо экономического эффекта необходима оценка социальных и экологических результатов региональной программы. Для этого нужна специальная методика комплексной оценки эффективности государственных и региональных программ.

Отметим, что долгосрочной природе программно-планирования соответствует использование в качестве целевых ориентиров измерителей ресурсного потенциала экономической системы. Именно ресурсный потенциал — демографический, производственный, научно-технический, социально-культурный и экологический — определяет динамические свойства экономики — скорость и направление ее развития. В частности, сроки выхода из кризиса определяются не показателями текущего производства (ВВП или ВРП), за которыми следит сейчас большинство аналитиков, а темпом обновления основных фондов.

Главной предпосылкой формирования обоснованных программ регионального развития служит качественное социально-экономическое прогнозирование. Экономическими органами регионов, исходя из осмысления текущего состояния и возможного изменения условий протекания воспроизводственных процессов в экономике, разрабатываются прогнозы отраслевых показателей и показателей развития сфер экономической деятельности, проводится содержательный анализ ориентиров и альтернатив развития национальной экономики, выявляются пути решения ключевых проблем.

Трудности разработки программ регионального развития и особенно их исполнения связаны, главным образом, с отсутствием источников финансирования и необходимой нормативно-правовой базы, обеспечивающей участие коммерческих и других негосударственных организаций.

Программа регионального развития должна быть результатом соглашения власти, бизнеса и общества, отработываться через меха-

низм публичных дискуссий, в центре которых должен быть проект программы, разработанный экспертами. Игнорирование любой из этих составляющих негативно скажется на эффективности и качестве документа.

В связи с переходом к рыночным отношениям у региона появляются новые задачи и функции, наделяющие его новыми признаками, изменяющие содержание его деятельности.

Методология включает исследование основных функций региона как экономического субъекта:

- создание необходимых условий для эффективного развития всех видов хозяйственной деятельности, осуществляемой на его территории;
- организация воспроизводства качественных ресурсов в собственных границах;
- производство общественных и квазиобщественных благ.

К основным факторам, способствующим становлению региона как самостоятельного экономического субъекта, можно отнести следующие:

- наличие особого (регионального) интереса;
- регионализация экономики и, как следствие, новая роль регионов в организации хозяйственной жизни;
- инфраструктурный комплекс региона, составляющий материальную основу его экономической самостоятельности;
- система институтов, обеспечивающая функционирование регионов как экономических субъектов, среди которых особое место занимает региональная экономическая политика, проводимая республиканскими и региональными органами власти.

Исходя из вышеизложенного, региональную экономическую политику можно рассматривать как основную институциональную форму устойчивого развития регионов.

Как свидетельствует мировой опыт, развитие современных регионов происходит в определенных рамках, очерченных регулирующим механизмом совокупности институтов и их подсистем, среди которых можно выделить следующие:

- нормативно-правовую систему институтов;
- финансово-бюджетную систему институтов;
- административную систему институтов.

Нормативно-правовая система институтов представлена органами власти и нормативно-правовыми актами, определяющими общие направления политики и устанавливающими правила взаимодействия различных институтов. Среди наиболее важных законодательных актов, непосредственно регулирующих региональное развитие, следует назвать кодексы: бюджетный, банковский, гражданский, налоговый и др.

Разработка нормативных материалов текущего характера в рамках данных законодательных документов осуществляется как законодательными, так и исполнительными структурами.

Финансово-бюджетная система институтов определяет порядок образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для социального и экономического развития регионов.

Административная система институтов используется органами государственного управления различных уровней и является одной из форм контроля над экономической активностью, реализующегося посредством норм и правил, которые предусматривают обязательные платежи и прохождение определенных бюрократических процедур. В качестве примеров административного регулирования можно привести регистрацию юридических лиц и их статуса, лицензирование предпринимательской деятельности, систему контроля над текущей деятельностью предприятий, процедуры согласования с органами власти вопросов хозяйственной деятельности, сертификацию товаров и услуг и т. д. Региональные органы власти имеют право вводить собственные механизмы административного регулирования.

В зарубежной практике система административного регулирования является исключительной мерой государственного вмешательства в экономику и используется только в том случае, когда другие методы контроля оказались неэффективными. Ограничение сферы применения институтов административного регулирования объясняется значительными общественными транзакционными издержками, снижением эффективности использования ресурсов, повышением цен и, главное, созданием благоприятных условий для развития рентоориентированного поведения государственных служащих.

В современных условиях социально-экономического развития необходимы нестандартные подходы к разработке и воплощению в жизнь обновленной региональной политики. Все звенья управления должны быть нацелены на решение новых задач, на повышение эффективности системы регионального регулирования.

Как свидетельствует опыт зарубежных стран, в основу анализа динамики институциональных преобразований положен метод межстранового сопоставительного анализа, построение сводных индексов на базе статистической обработки информации по группам стран. Межстрановый анализ исходит из представления о существовании некоторых зависимостей, соотношений между типичными для многих стран характеристиками социально-экономического развития. Применительно к анализу институциональных реформ речь идет о комплексе показателей, определяющих «секрет успеха» наиболее преуспевающих стран. Выявление типичных соотношений и закономерностей их формирования позволяет глубже осмыслить тенденции социально-экономического развития стран, использовать аналоговый подход при разработке программ социально-экономического развития [46, с. 233–245].

Представляется интересным сопоставление показателей динамики институциональных реформ, выводов о результатах и направлениях развития, содержащихся в аналитических разработках на основе метода экспертных оценок и межстранового статистического анализа. В первую очередь во внимание принимается такой показатель, как темпы роста ВВП, что обусловлено актуальностью задачи достижения долгосрочного экономического роста в странах с переходной экономикой. В эмпирических исследованиях различия между странами в темпах роста объясняются институциональными переменными, характеризующими качество экономической политики, уровень развития человеческого капитала и качество институтов.

Институты включают в себя как формальные правила и неформальные ограничения (общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности), так и определенные характеристики принуждения к выполнению тех и других. Институты влияют на экономическую деятельность, опре-

деляя (наряду с технологией) трансакционные и производственные (трансформационные) издержки. С одной стороны, институты включают в себя такие формализованные понятия, как законы, письменные контракты, рыночные сделки, организационно-правовые структуры, а с другой — неформальные правила поведения, обычаи, этические и идеологические нормы и др.

Что же касается методологических подходов к оценке институциональных реформ на региональном уровне, то следует обратить внимание на ряд моментов.

Во-первых, сложность выбора заключается в том, что большинство факторов индекса экономической свободы, либерализации, индексов ЕБРР и другие не поддаются количественной оценке, что заставляет исследователей строить анализ на основе экспертных оценок, характеризующих ситуацию в той или иной стране.

Во-вторых, проведение подобной оценки связано с огромными финансовыми и временными затратами.

В-третьих, к достоинствам такого подхода можно отнести глубину спецификации правовых норм и экономических процессов, практики функционирования институтов. К тому же факт апробирования подобных методик на протяжении длительного времени повышает достоверность проводимых исследований.

В-четвертых, при всей несомненной ценности подобного рода работ очевидна их ограниченность, связанная с субъективностью оценок.

3.3. Институциональные направления реализации стратегии регулирования регионального развития

Эффективное государственное регулирование регионального развития предполагает наличие развитой институциональной базы рыночной экономики и реализации экономической политики. Институциональные преобразования на региональном уровне должны учитывать национальную, местную и историческую среду и традиции.

Установление отдельных стратегий и процедур, касающихся институтов регионального развития, требует гибкой политики взаимодействия органов власти всех уровней, четкого определения прав, обязанностей и функций каждого уровня, а также закрепления этих вопросов в законодательных и соответствующих нормативных актах. Межотраслевая координация — это ключевой фактор, так как региональные стратегии развития ориентированы на регион или на территорию, а не на сектор. Координация региональной политики жизненно важна для органов управления на национальном, региональном и местном уровнях для эффективной реализации политики.

Уровень образования и профессионализм являются весомыми факторами в конкурентном преимуществе региона, а также условиями эффективности функционирования институтов регионального развития всех уровней управления. При этом региональная конкурентоспособность усиливается за счет целевого инвестирования в качественные трудовые ресурсы региона.

Международный опыт свидетельствует, что региональная политика государства формулируется в нормативно закреплённых стратегиях разного уровня (федеральных, региональных, межрегиональных). Тем самым стратегия является главным инструментом региональной политики, так как формирует ее содержание. Практическая деятельность органов государственной власти по реализации стратегии, собственно, и есть региональная политика. По своей природе стратегия регионального развития является территориальной и межотраслевой [71, с. 41–45].

Необходимость в проведении институциональной реформы государственной региональной политики не вызывает никаких сомне-

ний. Создание институционального механизма регионального развития должно стать государственным приоритетом.

Институциональные механизмы реализации региональных стратегий весьма различны в отдельных регионах, странах, а также внутри страны. Поэтому институциональные меры реализации региональных стратегий включают большое количество персонала и организаций. В реализации региональной политики принимают участие органы управления различных уровней, таким образом формируя и в свою очередь формируясь национально-региональными правительственными взаимоотношениями.

Помимо взаимосвязи с общей экономической политикой, региональная политика влияет на другие элементы стратегии и вместе с тем сама подвержена влиянию других компонентов стратегии, таких как рынок трудовых ресурсов, конкуренция, политика в области промышленности, экологии, транспорта, образование и наука. По данным правительств Центральной и Восточной Европы, в постсоциалистических странах региональная политика тесно взаимосвязана с институциональными преобразованиями в сфере приватизации и реструктуризации [53, с. 45–78].

В мировой практике существует ряд институциональных механизмов социально-экономического развития регионов. Среди основных инструментов реализации стратегий регионального развития можно выделить: межведомственные комиссии; целевые программы; фонды регионального развития и поддержки проблемных территорий; плановые контракты между государством, агентствами регионального развития; национальные институты территориального и городского планирования; грантовые фонды при федеральных округах совместно с региональными и зарубежными инвесторами; ярмарки инвестиционных проектов; корпорации развития территорий; системы смешанного регулирования инвестиционной деятельности государством и отдельными негосударственными, но уполномоченными им органами или даже лицами, права которых закреплены законодательными актами. При этом необходимо отметить, что практический опыт западных стран с устоявшейся экономикой и стран с реформируемой экономикой может быть использован на территории Республики Беларусь лишь в известных пределах [49, с. 359–366].

Эффективное государственное регулирование регионального развития предполагает наличие развитой институциональной базы рыночной экономики и реализации экономической политики.

Наилучшая институциональная модель регионального развития уникальна для каждой страны и зависит от специфики региона. Международный опыт демонстрирует, что и унитарная и федеральная системы, как и централизованная и децентрализованная системы, способны управлять региональной программой развития.

Опыт институционального строительства свидетельствует, что единая региональная политика, будучи одной из самых важных политических областей в Европейском сообществе, продвигала модель регионального развития, основанную на принципе дополнения, что обуславливает регионализацию государственного управления. ЕС воздержался от поддержки интеграции, равно как и от отделения государственной власти и самоуправления в регионах. Однако в новых странах-членах, а также странах, готовящихся к вступлению в ЕС, стремление в отношении регионализации особенно сильное, так как институциональные и административные требования ЕС к региональной политике должны быть приняты как предварительное условие для вступления.

Институциональные преобразования региональных политик и программ должны учитывать национальную, местную и историческую среду и традиции. Попытки навязать стандартные шаблоны оказываются непродуктивными, как подтвердила реакция «снизу вверх» в странах Центральной и Восточной Европы на региональную политику ЕС, построенную по принципу «сверху вниз».

Межотраслевая координация — это ключевой фактор, так как региональные стратегии развития ориентированы на регион или на территорию, а не на сектор. Координация региональной политики жизненно важна для органов управления на национальном, региональном и местном уровнях для эффективной реализации политики.

Установление отдельных стратегий и процедур, касающихся институтов регионального развития, требует гибкой политики взаимодействия органов власти всех уровней, четкого определения прав, обязанностей и функций каждого уровня, а также закрепления этих

вопросов в законодательных и соответствующих нормативных актах.

Успешная реализация государственной политики на региональном уровне требует действенной и подотчетной бюрократической системы. Правильная структура стимулов позволяет избежать зависимости, протекционизма, ограничений «мягкого» бюджета и неэффективности. Только таким образом программы продолжают концентрироваться на продвижении региональной конкурентоспособности эффективно.

Уровень образования и профессионализм являются весомыми факторами в конкурентном преимуществе региона, а также условиями эффективности функционирования институтов регионального развития всех уровней управления. При этом региональная конкурентоспособность усиливается за счет целевого инвестирования в качественные трудовые ресурсы региона. Инвестиции в образование должны быть направлены, при необходимости, на обеспечение рыночного спроса. Требования к человеческому капиталу меняются в зависимости от стадии развития, и выбор между усилением базового образования, профессионально-технического образования и высшего образования также должен основываться на требованиях рынка и учитывать подходящий уровень государственного вмешательства.

К числу основных относятся формирование из регионов — «локомотивов роста» нового опорного каркаса страны, создание условий для модернизации промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических (территориальных и производственных) кластеров и улучшение качества государственного управления в регионах.

Происходит смена парадигмы развития территорий — отказ от политики выравнивания и переход к политике пространственного поляризованного развития, опирающейся на опережающий рост нескольких базовых регионов. С этого момента статус территорий в данной системе глобальных обменов определяется их способностью задавать параметры экономических обменов геоэкономическим влиянием. В современных условиях конкуренцию регионов за активы выигрывает не тот, кто производит товары, а тот, кто управляет

их потоками, привлекает финансы, права, технологии, наиболее квалифицированные кадры. В силу чего целью регионального развития становится увеличение капитализации региона — рост стоимости активов, находящихся на его территории. В условиях рынка это ведет к концентрации мобильного капитала в наиболее капитализированном регионе [38, с. 216].

В связи с этим возникают новые требования к системам управления региональным развитием. Региональные стратегии развития для реализации единой государственной политики должны учитывать требования федеральной политики, но с учетом региональной специфики и интересов. При этом будут применяться и новые подходы к оценке совокупного экономического веса региона не только через систему валовых и стоимостных показателей работы его предприятий, но и через регистрацию существующих и складывающихся на его территории кластеров и проектов на основе государственно-частного партнерства.

Основными элементами организационной схемы разработки и реализации стратегии регионального развития являются:

- непосредственно разработка проекта стратегии;
- общественное обсуждение и согласование проекта;
- принятие стратегии;
- реализация стратегии;
- постоянный мониторинг выполнения и корректировка стратегии.

Задачи мониторинга:

- оценка уровня социально-экономического развития регионов, муниципальных образований в зависимости от их функции в пространственной организации страны. Введение системы статистики для городских округов и городских поселений. Новая система показателей должна позволять проводить оценку инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях, выявления формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса (в том числе формирования конкурентоспособных экономических кластеров) и осуществления инвестиционных проектов, объективно оценивать необходимость федеральной поддержки региона или муниципального образования;

- оценка деятельности региональных органов власти по проведению социально-экономических, бюджетной и административной реформ, сбор информации и анализ состояния нормативно-правовой базы на региональном и местном уровнях, оценка реализации региональных программ социально-экономического развития,

- мониторинг состояния трудового, демографического и миграционного балансов территорий, развития этно-конфессионального сотрудничества в них.

Основная цель создания социально-предпринимательских корпораций (СПК) — поддержка развития малого и среднего бизнеса в регионах страны (региональные бизнес-сообщества) путем обеспечения доступа к высоким технологиям и финансовым ресурсам наравне с государственными институтами развития. Отличие социально-предпринимательских корпораций от коммерческих корпораций — в реинвестировании полученной прибыли в социальные проекты того региона, в интересах которого они созданы. Каждая такая корпорация должна стать своего рода региональным институтом развития, который будет способствовать усилению кооперации. Взаимодействие крупного, среднего и малого бизнеса при этом осуществляется по принципу регионального и межрегионального участия в бизнесе, решения проблем социального развития регионов.

По организационно-правовой форме СПК создаются как корпорации некоммерческого типа, однако призваны решать задачи извлечения прибыли и инвестирования в социально-экономическое развитие регионов.

Проблемы регионального развития в ряде стран решаются путем корпоративных усилий государства и бизнес-сообщества, однако каждая страна имеет свою законодательную основу функционирования общественных структур, содействующих экономическому и социальному развитию регионов.

Как показывает анализ опыта зарубежных стран, существует два типа таких общественных корпоративных структур содействия экономическому и социальному развитию регионов.

Первый тип — корпорации (агентства) экономического развития (КЭР), которые организованы государством с принятием необходимых законодательных актов о таких организациях. Например, в

США существует «Акт об общественных работах и экономическом развитии от 1965 года», в Англии — «Акт об агентствах экономического развития от 1998 года». Американская модель корпораций экономического развития — это организация, которая оказывает посредническую помощь частному бизнесу в вопросах взаимодействия с государством. Основной задачей КЭР является сокращение бюрократического процесса, оказание помощи в получении дотаций, грантов, налоговых льгот и других привилегий. Гранты, дотации, выделяемые частному бизнесу государством, другими организациями, первоначально передаются в корпорации экономического развития, которые осуществляют их распределение в соответствии с установленными требованиями, получателям этих средств и льгот.

Второй тип — социальное предпринимательство, создаваемое без участия государства. Социальное предпринимательство — это бизнес, чьей основной задачей является содействие решению проблем социального развития, доходы которого идут в первую очередь на реализацию этих задач, а не на максимизацию прибыли. Эти организации оказывают помощь малоимущим, создают рабочие места для инвалидов или безработных, содействуют малому бизнесу, проводят различные тренинги. В большинстве случаев — это частные коммерческие или некоммерческие организации. Для выполнения основных задач такие организации нуждаются в государственной поддержке в виде грантов и преференций.

Основным критерием государственной региональной политики является необходимость поддержания эффективной комплексности социального и экономического развития с позиций сохранения единства экономического пространства, обеспечения социальных гарантий и свободы выбора мест проживания, обеспечения геополитических и военно-стратегических позиций страны. Необходимо создать такие институциональные условия, которые способствовали бы эффективному развитию региональной инициативы в области воспроизводственного, инфраструктурного и институционального строительства.

Только регулируемый рынок является эффективным механизмом такого распределения мобильных ресурсов между разными частями страны, при котором достигается максимум макроэкономических

результатов при сохранении необходимого баланса (недопущении чрезмерных различий) между всеми регионами и социально-территориальными общностями. Следовательно, основной задачей государственной региональной политики является, с одной стороны, снятие искусственных ограничений на мобильность ресурсов, а с другой — создание специального механизма, позволяющего сдерживать рост межрайонных различий [57, с. 82–98].

Воздействие на качество функционирования региональных рынков распадается на две основные составляющие: а) насыщение экономики необходимыми рыночными институтами и инструментами и б) правовое и информационное обеспечение рынков.

В первую очередь речь здесь идет об ускоренном формировании рынков, необходимых для обеспечения экономического роста. В Республике Беларусь, например, практически не работают рынок коммерческих кредитов, рынок коммерческих долговых обязательств, да и межбанковский кредитный рынок излишне сегментирован и слаб для того, чтобы обеспечить потребное перераспределение финансовых ресурсов. Опыт показывает, что без государственной поддержки не приходится рассчитывать на начало эффективного функционирования указанных рынков в ближайшей перспективе. Государство в состоянии способствовать развитию целого ряда институтов (институт коммерческой оценки долгов, институт финансовой экспертизы экономических проектов) и инструментов, существование которых существенно облегчило бы развитие соответствующих рынков.

Целью институциональных реформ на предстоящем этапе должно стать создание условий для максимально возможной интеграции и кооперации в экономике и в социальной сфере. Только на этой основе можно будет добиться повышения согласованности и координации стратегий различных экономических субъектов. Для этого необходимо решить ряд разнообразных задач, к числу которых относятся:

- 1) снижение инвестиционных, финансовых, хозяйственных рисков и повышение надежности кооперационных связей. Сегодня их низкая надежность приводит к заметному удорожанию затрат предприятий реального сектора на производство и сбыт продукции, к

ощутимым потерям от несвоевременности и неточности исполнения контрактных обязательств. В результате растут цены, снижается рентабельность. Высокие издержки в сфере обращения препятствуют расширению кооперации и развитию обрабатывающей и тем более наукоемкой промышленности. На первый план выходит проблема выстраивания устойчивых технологических цепочек между предприятиями;

2) поощрение процессов концентрации капитала на финансовых, страховых, инвестиционных рынках, создания и концентрации крупных стратегических посреднических структур для формирования и быстрого освоения современных банковских, страховых, коммерческих, информационных, посреднических технологий, значительно снижающих производственные издержки и издержки обращения предприятий реального сектора российской экономики, задающих стандарты качественного обслуживания предприятий реального сектора экономики и низкие цены на эти услуги, за счет повышенного уровня доверия к ним клиентов, низких рисков, высокой информационной обеспеченности этих структур.

Параллельно необходимо проводить политику информационной открытости (в части, не затрагивающей банковской и коммерческой тайны их клиентов), поощрения надежных банков, формирования системы рейтингов и «белых списков» надежных банков.

Разработка институциональных механизмов, обеспечивающих компенсацию негативных эффектов депрессивных регионов в условиях вступления Беларуси в ВТО на основе расширения участия общественности на всех этапах цикла — формирования, принятия и контроля за эффективной реализацией стратегии экономического развития региона, требует решения следующих задач:

- выделить основные группы специальных интересов, влияющие на формирование и реализацию мер региональной экономической политики;
- выявить зависимость от уровня профессиональной подготовки чиновников различного уровня качества реализации мер региональной экономической политики;
- оценить на основе сравнительного анализа сложившихся институциональных механизмов формирования, принятия и реализа-

ции экономической политики в различных регионах Беларуси особенности участия общественности в разработке, принятии и контроле за реализацией стратегии экономического развития регионов;

- определить зависимость механизмов и мер региональной экономической политики от традиционных институтов консервативного характера, детерминируемых траекторией предшествующего развития (past depends) институциональной организации экономико-политических процессов;

- разработать методику и институциональные механизмы демократизации процесса формирования, принятия и реализации экономической политики региона (в области развития конкурсной системы государственных и муниципальных закупок, формирования устойчивого страхового рынка региона, развития инновационного обучения в регионе, внешнеэкономической деятельности).

Процесс институционализации принятия и реализации экономической политики региона формируется в зависимости от исторической обусловленности консервативной формы экономико-политического развития, что детерминирует поведенческие схемы основных субъектов — чиновников, законодателей, общественности [67, с. 97–120].

Это требует выявления особенностей качественной динамики институциональных механизмов принятия инвестиционных решений развития региона с учетом действия групп специальных интересов, лоббистских организаций, оценки влияния вышеперечисленных факторов на модернизацию и демократизацию процессов принятия политико-экономических решений в регионе и разработки обоснованных рекомендаций для органов региональной законодательной и исполнительной власти, обеспечивающих предотвращение трансформации депрессивного региона в регион экономического бедствия при открытии региональной экономики на основе демократизации всех этапов принятия, реализации и контроля за исполнением инвестиционных решений.

Поэтому следующим этапом институционализации механизмов участия общественности в принятии инвестиционных стратегических решений является разработка концепции компенсационной региональной инвестиционной политики, предупреждающей превра-

щение депрессивных регионов в районы экономического бедствия в условиях открытия региональной экономики при вступлении Беларуси в ВТО.

На основе поиска новых *институциональных* — правовых, поведенческих — механизмов участия общественности в идентификации, принятии и контроле за реализацией эффективной инвестиционной стратегии, проведении тренингов госслужащих, руководителей некоммерческих организаций и других общественных объединений по расширению участия общественности в идентификации, принятии и контроле за реализацией эффективной стратегии экономического развития региона возможна организация общественных слушаний по бюджету региона.

Механизмы информирования, консультирования и участия общественности создают важный канал полноценного доступа населения территории к процессам выработки государственной политики и принятия решения на уровне местных органов власти, обладая потенциалом к снижению уровня скрытости и безнаказанности, подпитывающих коррупцию. Наиболее часто называемым решением этих проблем является обеспечение прозрачности деятельности государственных служащих и институтов. Первым этапом демократизации процессов принятия экономических решений выступает подотчетность чиновников и в целом местных органов власти — как законодательной, так и исполнительной. Подотчетность — это обязанность должностных лиц или учреждений предоставлять информацию о своих действиях (или их обоснование) вышестоящим организациям или общественности. Выделяются следующие виды подотчетности:

- финансовая подотчетность;
- подотчетность по результатам;
- демократическая подотчетность.

Финансовая подотчетность предполагает обследование и обновление информации о распределении, размещении и использовании финансовых ресурсов. Данная подотчетность достигается посредством инструментов аудита, бюджетирования и учета. Основой финансовой подотчетности являются внутриинституциональные финансовые системы, которые следуют единым правилам и стан-

дартам бухгалтерского учета. Кроме того, Министерство финансов Республики Беларусь обладает функцией надзора и контроля по отношению ко всем государственным учреждениям. Вследствие коммерческих отношений институтов исполнительной власти с частным сектором функции контроля и надзора распространяются и на государственные закупки. Законодательные органы страны и регионов принимают законы о государственном и региональных бюджетах, которые закладывают фундамент под планы расходов федеральных и региональных министерств и ведомств, за выполнение которых данные институты будут подотчетны. Очевидно, что важной предпосылкой работоспособности системы подотчетности являются институциональные способности участвующих в ней различных государственных и частных учреждений. Примером может служить создание и использование прозрачной системы бюджетирования, которая могла бы использоваться для мониторинга и планирования как со стороны государственных учреждений, так и со стороны общественности.

Подотчетность по результатам предполагает отчеты исполнительных органов власти региона о степени достижения заранее установленных целей. Основное внимание уделяется услугам, продуктам и другим результатам работы государственных и муниципальных организаций и выполнения региональных программ стратегического развития. Подотчетность по результатам связана с финансовой подотчетностью тем, что контролируемые финансовые ресурсы направляются на услуги, выплаты и прочие блага для граждан. Но их различие состоит в том, что при финансовой подотчетности основной акцент делается на соблюдении процедур, тогда как во втором случае — на результаты.

Демократическая подотчетность — это надзор над государственными служащими и институтами в рамках их реагирования на реализацию определенных на первом этапе формирования региональной экономической политики целей и обеспечение интересов граждан территории. Объектами демократической подотчетности являются институты и механизмы, которые обеспечивают реализацию предвыборных обещаний, а также избранной стратегии регионального развития, работают на основании общественного доверия

и адекватно реагируют на текущие и прогнозируемые потребности и проблемы местного сообщества. Основная роль демократической подотчетности состоит в обеспечении социальной справедливости. Важной задачей местной власти является исправление рыночных дисбалансов в сфере предоставления услуг при помощи регулирования и распределения ресурсов.

Резюмируя представленные в данном разделе положения, можно сформулировать следующие **выводы**:

1. Обобщение условий регионального развития позволяет утверждать, что проблемы поиска важных условий экономической интеграции и экономического роста требуют дальнейшего совершенствования теоретических и методологических подходов к формированию институтов координации и регулирования регионального развития.

2. Как свидетельствует зарубежный опыт, институциональное развитие экономики региона происходит под влиянием взаимодействия между институтами и организациями. Новые институты появляются тогда, когда появляются новые возможности получения прибыли, которая не может быть получена в уже существующей институциональной системе.

3. Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени должны соответствовать общегосударственным задачам, но при этом необходим учет местных особенностей, предусматривающий, в частности: формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду; выполнение природоохранных мероприятий на селитебных (жилых) и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство; осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты

сельского населения; реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

4. Создание эффективных региональных институтов необходимо для формирования нормативно-правовой основы экономического планирования и функционирования рыночных механизмов, а также для проведения целенаправленной социально-экономической и финансовой политики на местах. Институциональные реформы регионального управления должны сопровождаться изменениями в системах институтов, причем именно изменения неформальных норм поведения людей поддерживают действие новых законов. Развиваются все институты вследствие смены парадигмы общественного развития и выбора более эффективного метода хозяйствования.

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

6. Проблема формирования системы институтов координации может иметь решение на стыке экономической и общественной сфер деятельности. Действительно, чрезмерное увлечение рычагами административного ресурса грозит ростом экономических проблем. Усиление госрегулирования при неэффективности институтов никак не приведет к искомому результату. Это означает, что уже сейчас необходимо выработать инструменты регулирования регионально-

го развития и подкрепить региональную стратегию формированием институтов экономической и социально-политической координации. Несомненно, что региональное сотрудничество в глобальном мире должно расти, становясь важнейшим фактором предотвращения кризисов и обеспечения устойчивого роста. Сегодня поставлена задача модернизации глобальной системы регулирования, основными элементами которой являются упорядочение самих институтов регулирования, более четкая координация между республиканскими и территориальными органами.

7. Наилучшая институциональная модель регионального развития уникальна для каждой страны и зависит от специфики региона. Анализ институционального устройства (организационных форм) регионального экономического развития свидетельствует о том, что функции координации и регулирования регионального развития осуществляются рядом специализированных учреждений (институтов). Международный опыт доказывает также, что агентства по региональному развитию работают лучше, когда их усилия сосредоточены на ограниченном количестве конкретных целей. Возможно, что функции координации следует упорядочить и выделить из них наиболее приоритетные с учетом институционального потенциала и региональных стратегических приоритетов.

8. Природа экономических и общественных институтов и институциональных регуляторов хозяйственных систем такова, что они, прежде всего, отражают свойства стихийных и сознательных процессов, формирующих координацию экономики регионов и страны в целом.

9. Проблема формирования системы институтов координации может иметь решение на стыке экономической и общественной сфер деятельности. Действительно, чрезмерное увлечение рычагами административного ресурса грозит ростом экономических проблем. Усиление госрегулирования при неэффективности институтов никак не приведет к искомому результату. Это означает, что уже сейчас необходимо выработать инструменты регулирования регионального развития и подкрепить региональную стратегию формированием институтов экономической и социально-политической координации.

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

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

4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ПРИМЕНЕНИЕ В ПОЛИТИКЕ

4.1. Институциональная концепция формирования региональных инновационных систем

В последнее десятилетие прошлого века учеными разработано несколько новых концепций, реализующих системный подход к инновациям. К ним относятся концепция национальных инновационных систем, концепция технологических систем. Согласно одному из широких определений, национальная инновационная система (НИС) — это «совокупность институтов, относящихся к государственному и частному секторам, которые индивидуально или во взаимодействии друг с другом иницируют, импортируют и распространяют новые технологии» [73]. Различают НИС в узком смысле этого понятия, а именно организации и институты, участвующие в исследованиях и разработках, а также НИС в широком смысле, а именно все части и аспекты экономической структуры и институциональной среды, оказывающие влияние на накопление знаний, научные исследования и открытия и их реализацию в практике.

Итальянские ученые (Франко Малерба и др.) [74] являются авторами «секторальных систем инноваций», реализующих отраслевой подход к построению инновационных систем. Ряд ученых исследуют особенности корпоративных инновационных систем. Из всех подходов наибольшее сходство с концепцией национальных инновационных систем имеет концепция региональных инновационных систем. Общее у двух подходов — признание того факта, что знания являются частично локальными и неявными. Это объясняет особенности территориального размещения инновационных систем и экономическую деятельность территориальных образований.

Современную версию полноценной концепции национальных инновационных систем выдвинул К. Фримен в сотрудничестве с

Р. Нельсоном, Б. Лундваллом и Д. Дози [73]. Важнейшие теоретические выводы состоят в рассмотрении инноваций как интерактивного, а не линейного процесса, при котором инновация является результатом научных исследований. В концепции НИС инновации являются результатом взаимодействия между производителями и потребителями. Предпосылкой для успеха инновации является интенсивность взаимодействия внутри и между организациями. Поскольку территориальная близость создает предпосылки для активизации взаимодействий участников инновационного процесса, региональный уровень инновационных систем приобретает особую значимость как с теоретической точки зрения, так и для разработки инструментов политики.

Вместе с тем зачастую политические деятели и ученые применяют узкое понимание НИС, что привело к появлению так называемых «инновационных парадоксов». В концепции НИС необходимо рассматривать не только научную инфраструктуру, но и институты, способствующие созданию компетенций на рынках труда, в образовательной сфере, на рабочем месте, т. е. требуется широкое толкование национальной инновационной системы, которая включает индивидуальное, внутрифирменное и межфирменное обучение. Особенно важным это является в эпоху глобализации и формирования экономики знаний [75]. Причинами искажения понятия НИС являются недооценка современной эволюционной теории экономических изменений и преобладание неоклассической теории проблем экономического роста. Реализация необходимых реформ в экономической структуре стран догоняющего развития является более трудной задачей, чем просто получение нового научно-технического знания. Предпосылки неоклассической теории предполагают, что если сделаны инвестиции, развитие производства идет автоматически. В эволюционной теории движущей силой является ассимиляция, которая учит делать эффективно то, что передовые страны уже делают в течение некоторого времени [76]. Б. Лундвалл указывает, что неприятие традиционной экономической идеи об «обучении как создании компетенций» является главной слабостью неоклассики, которая не позволяет понять роль обучения в инновационном процессе и изменении производительности, особенно в современную

эпоху, которую Лундвалл называет не экономикой знаний, а «обучающейся экономикой». Понимание того, что реальные рынки состоят не только из технологической базы, но и из организационных элементов, открывает возможность различать элементы национальных и региональных инновационных систем. Ключевое положение эволюционной экономики состоит в том, что агенты и организационные рутины различаются и это разнообразие является фундаментальным фактором системной динамики [77].

Таким образом, теория инновационных систем основывается на новой трактовке комбинаций инноваций и обучения. Если традиционная экономика занимается определением оптимального размещения существующих ресурсов, то эволюционная теория инновационных систем исследует, как различные наборы институтов влияют на создание новых ресурсов. В то время как традиционная экономика анализирует, как экономические агенты делают выбор на основе заданного набора информации и компетенций, теория инновационных систем исследует, каким образом знания, включая информацию о мире, меняют экономический процесс. Практическое применение в инновационной политике данного положения состоит в том, что обучение и построение компетенций является столь же необходимым, как и стимулирование научных исследований и разработок. В анализе региональных инновационных систем важно исследование взаимодействия различных факторов в системном контексте. Поэтому теоретические исследования НИС опираются на исторический контекст. Ключ к пониманию функционирования инновационной системы лежит в осознании того, как происходит обучение внутри организаций и путем взаимодействия организаций. Согласно исследованиям Лоренца и Валеира по 15 европейским странам [78], люди, работающие в разных национальных и региональных системах инноваций, имеют неравный доступ к обучению путем действий. Чем богаче страна, тем больше работников имеют доступ к непрерывному обучению.

Ноу-хау, приобретенные в процессе практической деятельности, использования инноваций и взаимодействия, гораздо труднее измерить. Чаще фиксируются формальные инвестиции в образование, а то, чему люди обучаются на рабочем месте или будучи потребителя-

ми, нелегко уловить с помощью традиционных показателей. В этой связи, как положительный можно оценить факт введения в Инновационное табло (EIS) показателя, отражающего долю населения, вовлеченного в обучение на протяжении всей жизни (табл. 4.1). Анализ данных свидетельствует, что в странах ЕС-15 доля обучаемых выше, чем в странах ЕС-25, т. е. новые страны ЕС по сравнению с развитыми странами Европы имеют более низкий потенциал непрерывного обучения. Между тем образовательный потенциал нации (доля населения с третьей ступенью образования) в новых странах ЕС выше (24 %), чем в старых (22,8 %).

Таблица 4.1 — Страны – лидеры по показателям образования для инновационного развития (по данным EIS 2006)

Показатели	ЕС-25	ЕС-15	Лидеры ЕС	США	Япония
Выпускники в S&E (на 1000 населения)	12,7	13,6	Ирландия (23,1), Франция (22,0), Великобритания (18,1)	10,2	13,4
Доля населения с третьей ступенью образования, %	22,8	24,0	Финляндия (34,6), Дания (33,5), Эстония (33,3)	38,4	37,4
Широкополосный доступ в интернет на 100 чел.	10,6	12,0	Израиль (22,5), Нидерланды (22,4), Дания (22,0)	14,9	16,3
Доля населения, вовлеченного в обучение на протяжении всей жизни, %	11,0	12,1	Швеция (34,7), Великобритания (29,1), Дания (27,6)	—	—
Доля молодежи с законченным средним образованием, %	76,9	74,1	Норвегия (96,3), Словакия (91,5), Словения (90,6)	—	—

Источник: [89, с. 13].

Самые значимые показатели доли населения, участвующего в непрерывном обучении, имеют страны севера Европы (Швеция — 37,4 %, Великобритания — 29,1 %), т. е. те, что лидируют в рейтинге конкурентоспособности стран. Эти данные подтверждают тезис, что

национальные различия в характере деятельности и обучении на рабочем месте являются одним из главных факторов, структурирующим инновационную систему. Исследования скандинавских ученых показали [77], что фирмы, занятые исследованиями и разработками без внедрения организационных форм, способствующих обучению, и пренебрегающие взаимодействием с клиентами, являются менее инновационными, чем фирмы, в которых развито как научно-техническое, так и организационное обучение.

В Беларуси имеется статистическая отчетность по доле работающих, прошедших профессиональное обучение и переподготовку, эти данные не вполне коррелируют с европейскими показателями, но характеризуют процесс обучения новым профессиям и компетенциям. В течение ряда последних лет этот показатель составляет 10–12 %. На переподготовку и повышение квалификации в период 2004–2007 гг. в стране расходовалось 0,14 — 0,16 % консолидированного бюджета страны. Этот показатель по отношению к ВВП страны в последние годы стабилен — 0,07 % ВВП. Учитывая достаточно высокий даже по сравнению с развитыми странами уровень расходов на образование — 5,6 % ВВП, следует признать, что Беларусь имеет высокие государственные приоритеты в поддержке образования, что способствует росту образовательного потенциала нации и создает предпосылки для инновационного развития страны. Вместе с тем страна еще существенно отстает в экономическом и инновационном развитии по сравнению с передовыми странами мира.

Несмотря на то что в Беларуси принята концепция национальной инновационной системы (2006 г.), внимания региональным аспектам ее функционирования уделяется недостаточно. Проблема видится в отсутствии институтов, способствующих созданию компетенций, необходимых для инновационного развития. Можно выделить как факторы внешней среды, так и внутренние проблемы. В глобальном масштабе доступ к новым знаниям ограничивается не только слабой инновационной восприимчивостью, но и глобальными схемами по защите интеллектуальной собственности. Заимствование и адаптация технологий, которые сегодня контролируются странами — технологическими лидерами, является важным источником развития. Требуется сочетание обмена технологиями, лицен-

зирования, командирования исследователей за рубеж, приглашения иностранных экспертов и т. д. Национальная стратегия инновационного развития должна учитывать, что пока существуют неравные возможности регионов в доступе к современным технологиям. Это, во-первых, связано с исторически сложившимся распределением исследователей по регионам страны, а во-вторых, с практикой направления исследователей за рубеж, где они получают опыт совместной работы и практику современных технологий организации и управления (табл. 4.2).

Таблица 4.2 — Распределение исследователей по регионам Республики Беларусь и опыту работы за рубежом, %

Регионы	Численность исследователей в % к итогу			Численность исследователей, работавших за рубежом	
	2001	2005	2006	2004	2006
Республика Беларусь	100	100	100	100	100
Брестская область	1,1	1,7	1,9	0,6	0,5
Витебская область	3,1	4,3	3,8	1,6	3,0
Гомельская область	7,5	7,9	7,1	15,7	7,6
Гродненская область	1,5	1,3	1,6	1,5	1,0
г. Минск	80,0	78,7	79,6	76,7	86,0
Минская область	5,1	4,5	4,5	2,2	0,8
Могилевская область	1,7	1,6	1,5	1,7	1,1

Источник: составлено автором раздела по данным Белстата.

Как показывает анализ, в стране в течение последних лет сохраняется неравномерность в распределении научных кадров по территории, которая усугубляется неравномерностью участия регионов в международных обменах исследователями. Такие тенденции отрицательно влияют на формирование региональных систем инноваций, так как ограничивают возможности интерактивного обучения самого квалифицированного слоя занятого персонала.

К внутренним проблемам, осложняющим создание эффективной национальной инновационной системы, относится также проблема доступности высшего образования. В настоящее время более 50 %

студентов вузов Беларуси обучается за счет частных источников финансирования. Ограничение доступности высшего образования снижает возможности людей действовать и выбирать образ жизни, который ими ценится, а не тот, который соответствует уровню их дохода. Человеческие возможности, а не обладание ресурсами, являются фундаментальными факторами развития [77].

Этот тезис подтверждает опыт развития Финляндии. За 1990 — 2000 гг. Финляндия удвоила контингент студентов вузов, финансирование государством высшего образования составляет 97,4 % всех затрат на третьей ступени образования. По качеству образовательной системы, согласно рейтингу Мирового экономического форума 2007 г., Финляндия занимает первую позицию из 125 стран, по качеству подготовки учащихся по математике — вторую (после Сингапура). Для сравнения: в рейтинге из 125 стран Россия занимает 43-ю позицию по качеству математического образования и 54-ю по качеству образовательной системы [79]. Данных по Беларуси в этом рейтинге нет. Но *опасность потери качества образовательной системы* должна быть ясно осознана. Эта проблема актуальна для Беларуси и в связи с недостаточными финансовыми затратами в расчете на одного студента [80].

В политике, основывающейся на научно ориентированных инновациях, большое внимание уделяется формальной технологической инфраструктуре, политические механизмы ориентированы на стимулирование научно-исследовательской деятельности в высокотехнологическом секторе экономики, но, как справедливо указывают ученые [81; 82], без широкой трактовки инновационных систем трудно осуществить воздействие инноваций на экономический рост. Таким образом, в политических механизмах необходим двойной фокус: внимание не только научной инфраструктуре, но и институтам, обеспечивающим организационное обучение, что позволяет формировать компетенции на рынках труда, в образовании, социальной сфере. В эру глобализации это становится особенно важным в регионах.

Воздействие региональной инновационной системы на экономическое развитие территорий зависит от выработки более полного понимания роли институциональной компоненты в инноваци-

онных системах. При этом необходимо основываться на широкой трактовке категории «инновационная система», сконцентрировать внимание на интерактивных процессах обучения как основы для взаимодействия внутри и за пределами организаций. Существует необходимость разработки системы показателей для характеристики процесса обучения (в широком смысле слова), поддержки мобильности персонала между секторами экономики и между странами. Требуется сократить дистанцию между академическим сектором и реальным сектором экономики, основой которого может служить высокое качество образования.

4.2. Региональная инновационная политика в экономике знаний

В современных условиях значимость инноваций как решающего ресурса конкурентоспособности становится очевидной. Будущий экономический рост и занятость существенно зависят от результатов технологического прогресса, разработки новых продуктов и услуг, инновационных моделей бизнеса. Инновации становятся средством роста производительности труда и добавленной стоимости.

Инновационный процесс связан, с одной стороны, с производством новых знаний, с другой — с производством рынков для товаров и услуг. В силу этого инновационный процесс — это бизнес-процесс, связанный с использованием коммерческой возможностей. Большинство политических механизмов инновационной политики реализуются на уровне государств и их регионов, вместе с тем Европейский союз использует механизмы наднационального регулирования для того, чтобы сформировать взаимное обучение и сетевой обмен новыми инициативами. Более эффективная система политической координации помогает государствам — членам ЕС идентифицировать их приоритеты, обозначить проблемы для взаимообучения и ускорить европейский прогресс в инновациях.

«Взаимная обучающая платформа знаний» (Mutual Learning Platform — MLP) [83] является характерным примером, как взаимообучение может привести к совершенствованию инновационной политики в рамках европейских регионов. MLP была введена для совершенствования региональной инновационной политики под руководством Европейской комиссии как совместная инициатива Директората научных исследований, Директората предприятий и промышленности и Директората региональной политики ЕС при поддержке Комитета регионов ЕС в апреле 2005 г. Целью MLP являлось создание интерактивного обучения региональных властей и заинтересованных общественных и частных организаций европейских регионов с целью ускорения транснациональной и трансрегиональной кооперации для лучшей организации научной и инновационной политики и для помощи всем регионам в освоении экономики, основанной на знаниях. Взаимная обучающая платформа имеет три важнейших направления:

- региональное прогнозирование;
- региональный бенчмаркинг;
- формирование региональных приоритетов развития.

Региональное прогнозирование направлено на использование системы научных и технологических прогнозов применительно к региональному уровню. В самом общем плане региональное прогнозирование является приложением теории прогнозирования (Foresight) к территории с учетом ее размера и структуры управления. В европейском контексте региональное прогнозирование обычно рассматривается как противоположность прогнозам на национальном уровне. Ключевым отличием концепции регионального прогнозирования является учет двух факторов — точность (близость) и связанность. Прогнозирование должно соответствовать реальным нуждам и учитывать специфический контекст региона. Главными предпосылками прогнозирования являются понимание проблем региональных лидеров, осознание потенциала региона, формирование благоприятного климата, сближение позиций заинтересованных сторон.

В то время как глобализация, воздействуя на территории, расширяет их пространственные горизонты, прогнозирование становится главным инструментом управления на уровне региона благодаря детальному анализу преимуществ воздействия на организационное и социальное обучение и потенциала влияния по направлению к целям устойчивого развития.

Каждая территория имеет собственные отличительные характеристики, зависящие от местных условий и, более того, от участников, вовлеченных в процесс прогнозирования. Тем не менее каждый прогноз, чтобы быть успешным, использует строго определенные методы и методики, экспертов. Можно выделить *три фазы для успешной реализации регионального прогноза* (рис. 4.1).

Первая связана с детальным планированием и подготовкой, например формулировка целей, ограничений, временного горизонта. *Вторая* (прогнозная фаза) — с определением долговременных целей и разработка общего видения, *третья* посвящена разработке стратегии, учету предпосылок и сопровождающих действий.

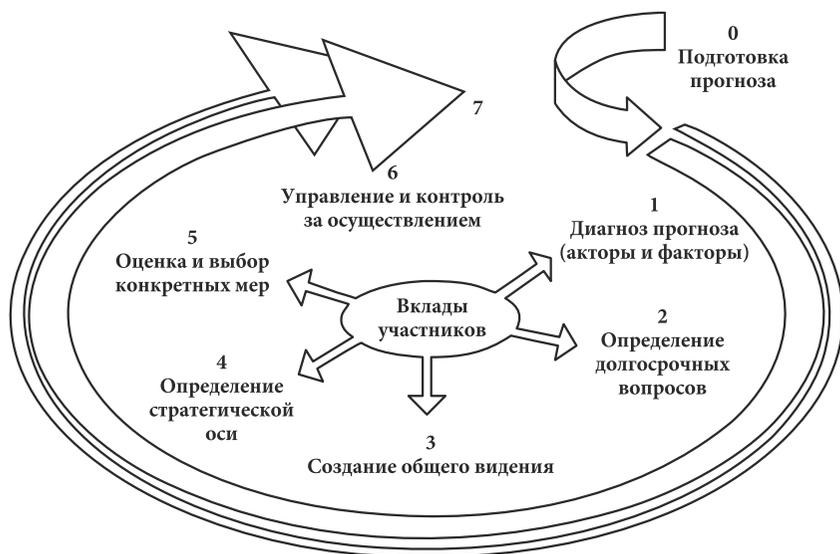


Рис. 4.1 — Процесс прогнозирования

На всем протяжении осуществления прогноза должно быть уделено внимание:

- полному вовлечению участников;
- обучению участников (в широком смысле слова);
- адаптации опыта и его распространению.

В дополнение к целям прогноза его составление способствует когнитивным аспектам развития, стимулирует индивидуальное, коллективное и организационное обучение в регионе.

Региональный бенчмаркинг. Бенчмаркинг является эффективной методикой, которая позволяет обеспечить практическое обучение посредством сопоставления измерителей/показателей, характеризующих политику, или результаты деятельности отдельных секторов экономики, промышленности, сферы услуг, отдельных продуктов, механизмов политики. Бенчмаркинг понимается как процесс улучшения, в котором компания, организация или любая другая мультиорганизационная система сравнивает свою эффективность с лучшими в ее классе системами, определяет, как эти системы достигли своих выдающихся результатов, и использует полученную

информацию для собственного развития и совершенствования. Исследователи выделяют четыре основных этапа в процессе бенчмаркинга:

- *Сбор информации:* определение и отбор индикаторов официальной статистики, а в случае, если эти данные недоступны, проведение специально организованных наблюдений, использование опыта международных наблюдений.

- *Сравнение и осознание:* на основе собранных данных составляют отчет, в котором определяют сводный показатель бенчмаркинга и рассчитывают ранг, что позволяет обеспечить достаточно полную характеристику сил и слабостей страны/региона в выбранной для сравнения группе.

- *Анализ информации:* выполняется предварительный анализ, что позволяет определить ключевые сферы, на которых должны быть сфокусированы мероприятия.

- *Применение:* на последнем этапе проводится критический обзор полученных результатов и составляется окончательный отчет. Составляется четкий план действий для обеспечения стратегических решений и контроля их реализации.

Региональный бенчмаркинг имеет особенности, определяемые задачами улучшения регионального развития. Общей задачей является стимулирование динамичного процесса осуществления инновационной политики в регионах посредством:

- использования бенчмаркинга как инструмента для разработки мероприятий по совершенствованию политики, а также опыта и знаний из многих регионов;

- вовлечения регионов в процесс разработки политики «снизу» (bottom-up approach), используя табло инновационной деятельности европейских регионов [85];

- широкого и регулярного использования методологии, разработанной в процессе составления инновационного табло ЕС, для оценки воздействия инновационной политики на региональное развитие и создания рамок для бенчмаркинга;

- позитивного использования методологии и инструментария бенчмаркинга на процесс принятия политических решений и их реализацию в регионах.

Результаты бенчмаркинга, хотя и не могут быть прямо транслированы в политические рекомендации, могут помочь определить те специфические проблемы, которые должны быть решены в каждом регионе. Таким образом, основной задачей использования методологии бенчмаркинга на уровне региона является повышение роли анализа и усиление механизмов влияния политики на региональные инновационные системы путем разработки региональных стратегий для долгосрочного периода развития.

Возрастание роли регионов в инновационном развитии и обеспечении конкурентоспособности стран потребовало внесения изменений в статистику, что позволило отразить и сопоставить не используемые или недоиспользуемые ранее активы и потенциал регионов. В рамках проекта European Trend Chart on Innovation впервые в 2002 и 2003 гг. были опубликованы данные регионального Инновационного табло Европы. Оба обзора были подготовлены по статистическим данным 15 стран ЕС, однако по сравнению с Инновационным табло ЕС по странам (EIS) число показателей было ограничено. В 2006 г. опубликовано третье инновационное табло европейских регионов — 2006 European Regional Innovation Scoreboard — 2006 RIS, которое в отличие от предыдущих включает сопоставимые данные по новым странам — членам ЕС. В 2006 г. инновационное табло европейских регионов включает базу данных по 208 регионам (в 2003 г. — 173, в 2002 г. — 148). Данные обновлены, для расчета в 2006 г. использовано 7 сопоставимых индикаторов (см. табл. 4.3).

Таблица 4.3 — Сравнение методик расчета Инновационного табло регионов Европы

	2002 RIS	2003 RIS	2006 RIS	Источник
Страны	ЕС-15	ЕС15	ЕС25	
Число регионов	148	173	208	
Количество индикаторов, в т. ч.:	7	13	7	
Население с третьей ступенью образования (на 100 чел. населения в возрасте 25–64 лет)	Сохранился показатель 2001 г.	Сохранился показатель 2002 г.	Нет	Статистика труда ЕС

Окончание таблицы 4.3

	2002 RIS	2003 RIS	2006 RIS	Источник
Доля занятых в сфере науки и технологий, в %.	Нет	Нет	Сохранился показатель 2003 г.	Статистика труда ЕС
Участие населения в обучении всю жизнь (на 100 чел. населения в возрасте 25–64 лет)	Сохранился показатель 2001 г.	Сохранился показатель 2002 г.	Сохранился показатель 2003 г.	Статистика труда ЕС
Занятые в высоко- и среднетехнологическом производстве, в % к занятому населению	Сохранился показатель 2000 г.	Сохранился показатель 2002 г.	Сохранился показатель 2003 г.	Статистика труда ЕС
Занятость в высокотехнологических услугах, в % к занятому населению	Сохранился показатель 2000 г.	Сохранился показатель 2002 г.	Сохранился показатель 2003 г.	Статистика труда ЕС
Загрты бюджета на исследования и разработки, в % к ВВП (GERD-BERD)	Сохранился показатель 1999 г.	Сохранился показатель 2001 г.	Сохранился показатель 2002 г.	R&D статистика
Загрты предпринимательского сектора на исследования и разработки, в % к ВВП (BERD)	Сохранился показатель 1999 г.	Сохранился показатель 2001 г.	Сохранился показатель 2002 г.	R&D статистика
Заявки на патенты ЕРО в сфере высоких технологий (на 1 млн населения)	Сохранился показатель 1999 г.	Сохранился показатель 2001 г.	Нет	Патентная статистика
Патенты ЕРО (Европейская патентная служба), заявки в расчете на 1 млн населения	Нет	Сохранился показатель 2001 г.	Сохранился показатель 2002 г.	Патентная статистика

Источник: [90, с. 3].

Как уже отмечалось, из 26 индикаторов инновационного развития сравнение регионов, для обеспечения сопоставимости, можно было провести только по 7. Данные были проанализированы за доступный 5-летний период. Анализ показывает, что показатели в основном охватывают ресурсы и результаты инновационной деятельности. На основе данных индикаторов был составлен индекс регионального инновационного развития Европы. Расчет композитного индикатора — сводного регионального инновационного индекса (Revealed Regional Summary Innovation Index — RRSII) позволяет определить лидеров регионального инновационного развития с учетом эффективности их функционирования в сфере инноваций как в рамках страны, так и в рамках всего Европейского союза. Для этого используется методика расчета взвешенной средней из двух индексов: регионального инновационного индекса национального уровня (Regional National Summary Innovation Index — RNSII) и регионального инновационного индекса европейского уровня (Regional European Summary Innovation Index — REUSII) [84]. Такая методика расчета композитного индикатора позволяет сгладить различия между регионами ЕС по размеру и их количеству в стране. Расчет RRSII увеличивает ценность сводного индекса регионального инновационного развития для лидирующих регионов в отстающих странах: местные лидеры становятся более видимыми. Страны ранжируются в соответствии с их инновационной активностью, измеренной посредством этого композитного индикатора.

Анализ данных табл. 4.4 показывает, что из первых десяти лидирующих европейских регионов по 4 принадлежат Швеции и Германии и по одному Финляндии и Франции.

Завершают рейтинг инновационных регионов ЕС регионы Греции и Польши (199–208), их индекс колеблется от 0,1 (Пелопонес) до 0,01 Нотио-Агайо (Греция). Анализ свидетельствует, что региональные лидеры, как правило, те, которые относятся к традиционному развитым ареалам богатейших стран.

Представляет интерес для анализа структура итогового композитного индикатора регионального инновационного развития. Проведем его на примере Чехии, поскольку Прага (табл. 12) вошла в двадцатку лидирующих европейских регионов по инновационному развитию, а Чехия является новой страной ЕС и ее региональная структура отчасти схожа с Беларусью (см. табл. 4.5).

Таблица 4.4 — Значения сводного регионального инновационного индекса (RRSII) по лидирующим регионам (данные 2006 European Regional Innovation Scoreboard — 2006 RIS)

№ п/п	Регион ЕС (страна)	Значение индекса
1	Стокгольм (Швеция)	0,90
2	Остверг (Швеция)	0,83
3	Обербайерн (Германия)	0,79
4	Этело-Суоми (Финляндия)	0,78
5	Карлсруе (Германия)	0,77
6	Штуттгарт (Германия)	0,77
7	Брауншвейг (Германия)	0,76
8	Сидсверидж (Швеция)	0,76
9	Иль-де- Франс (Франция)	0,75
10	Эстра-Меласверидж (Швеция)	0,74
11	Берлин (Германия)	0,74
12	Юго-Запад (Великобритания)	0,72
13	Тюбинген (Германия)	0,72
14	Манер-Суоми (Финляндия)	0,71
15	Прага (Чехия)	0,70
16	Дармштатт (Германия)	0,69
17	Запад (Великобритания)	0,69
18	Дрезден (Германия)	0,69
19	Кельн (Германия)	0,69
20	Норд-Брабант (Нидерланды)	0,68

Источник: [90, с. 9].

Таблица 4.5 — Структура сводного регионального инновационного индекса (RRSII) на примере Чехии

Страна /регионы	RNSII (национальный уровень)	REUSII (европейский уровень)	RRSII (сводный индекс)
Чехия	0,49	0,39	
Прага	0,89	0,63	0,70
Средняя Чехия	0,49	0,41	0,43
Юго-Запад	0,39	0,33	0,34
Северо-Запад	0,07	0,14	0,12
Северо-Восток	0,38	0,33	0,34
Юго-Восток	0,52	0,4	0,43
Средняя Моравия	0,35	0,30	0,31
Моравскослецко	0,25	0,24	0,24

Источник: составлено автором раздела по данным [90].

Данные показывают, что регионы Чехии дифференцированы по уровню инновационного развития: сводный национальный индекс варьируется от 0,89 в столице до 0,07 на северо-западе. В масштабах ЕС степень дифференциации сглаживается от 0,63 до 0,14, т. к. степень дифференциации регионов в Европе много выше.

Бенчмаркинг позволяет использовать опыт стран со сходным и более высоким уровнем регионального управления для целей повышения эффективности инновационной деятельности в регионах. Бенчмаркинг не означает только ранжирование регионов в соответствии с отобранными индикаторами. Понимание факторов, обеспечивающих эффективность инновационной деятельности региона, может сформировать знания, необходимые для стратегического планирования и проведения политики. Таким образом, выполнение бенчмаркинга генерирует знания о региональной экономике с акцентом на ее сравнительные преимущества и недостатки. Одним из наиболее важных результатов процесса регионального бенчмаркинга является осознание заинтересованными участниками позиции своего региона в сравнении с другими регионами. Сравнение создает мотивации, объединяет региональные элиты для формирова-

ния стратегии региона и тем самым разворачивает бенчмаркинг в инструмент регионального маркетинга, создающий локальных лидеров. В силу вышесказанного региональный бенчмаркинг является мощным инструментом стратегической политики. Для его использования требуется изучить влияние механизмов политики на региональную инновационную систему.

Формирование региональных приоритетов развития. Факторы региональной конкурентоспособности для различных регионов отличаются. Процесс регионального развития может быть охарактеризован с учетом явных (инфраструктура) и неявных активов территории, таких как «внешние эффекты» от создания кластеров, «эффекты перелива» знаний [86]. Эти эффекты могут проявляться в процессе проектирования региональной политики, которая определяется региональным контекстом, призвана стимулировать конкуренцию и сплоченность, что позволяет обеспечить баланс выгод от региональной концентрации и дифференциации, ускорить эффекты перелива.

Можно говорить, что современное развитие регионов опирается на концепцию *формирования региональных преимуществ*, отличающуюся от известных концепций сравнительных преимуществ и конкурентных преимуществ. Концепция формирования региональных преимуществ основана на взаимодействии участников в следующих направлениях:

- *экономика* — создание открытой системы межфирменного взаимодействия, интеграции процессов создания знаний и его коммерциализации, формирование развитой инфраструктуры, регионализации экономического развития посредством создания сильных локальных и глобальных бизнес-сетей;
- *управление* — многоуровневое управление общественными объединениями, интересами сторон; сильная политическая поддержка инновационных процессов; возрастание объемов финансирования НИОКР; глобальное позиционирование региональных активов;
- *инфраструктура знаний* — региональные университеты, академические институты, агентства по трансферу технологий, профессиональные консультанты и т. д.

- *общество и культура* — поддержка талантов, формирование культурной креативной среды, социальной толерантности, создание благоприятной среды для взаимодействия и отношений сотрудничества университетов и предприятий региона.

Одной из главных задач региональной инновационной системы становится формирование механизмов соучастия, вовлеченности. Фокус политики должен быть направлен на региональном уровне на создание *системной платформы* для политических инициатив в сфере инноваций посредством формирования стратегий. В Европейской региональной инновационной политике важную роль играют процессы взаимообучения регионов. ЕС формирует условия для обмена идеями и лучшей практикой, что позволяет идентифицировать общие параметры успеха, эффективно действующие мероприятия и механизмы политики. На основе международных семинаров, проводимых европейскими органами управления, создаются руководства, рекомендации для региональных практических работников и политических деятелей. Примером является международный семинар «Как сделать работающими региональные точки роста», на котором обсуждены кейс-стади (примеры) регионов ЕС, эффективно изменивших региональные профили развития и ставших лидерами в сфере инноваций. Исследование опыта успешных регионов ЕС [87] позволяет выделить следующие факторы успеха:

- наличие обязательств участников;
- прозрачность условий функционирования;
- четкие временные параметры;
- управление ресурсами, сетями, мониторинг показателей развития;
- внимание к человеческому фактору.

Успешные регионы имели хорошую систему организации, что позволяло осуществлять постоянную адаптацию к быстро меняющейся внешней среде рынка и меняющимся технологиям. Они были способны к поиску технологических возможностей посредством спонтанной перегруппировки технологий, капитала, навыков. Все регионы, сумевшие изменить профиль развития, характеризуются уникальной динамикой, способностью восприятия новых идей, высокой степенью развития предпринимательства, организацион-

ными стратегиями и лидерством. Со временем они сформировали необходимую инфраструктуру (инкубаторы, исследовательские парки, промышленные парки) и получили доступ к финансовым инструментам (стартовому капиталу, венчурному капиталу, рынкам капитала).

На основе анализа европейского феномена региональных точек инновационного роста видно, что все успешные регионы имели цепочку ценностей (value chain) или комплекс компонент (характеристик), отмеченных выше. Эти ингредиенты сформировали минимум условий для успешности региона. Реальный успех зависел от конкретных людей, личностей, которые были способны оптимизировать эти ингредиенты. Личности обладали видением, лидерством, мужеством и динамизмом, чтобы совершать изменения и неуклонным энтузиазмом в следовании им.

Проведенное исследование показало, что формирование точек регионального инновационного роста в европейских странах опиралось на стратегическое планирование, развитие институты регионального управления, стимулирование программ реструктуризации со стороны государства, четкое видение перспектив роста и социальную поддержку изменений всеми заинтересованными сторонами.

В современных условиях в Беларуси сложились определенные предпосылки для формирования точек инновационного роста в регионах (инновационная инфраструктура, стимулирование предпринимательства, программа развития малых городов). Знание опыта развитых стран Европы по преодолению сложностей трансформации поможет местным властям в создании и развитии региональных инновационных систем.

4.3. Координация региональной и инновационной политики в странах ЕС

Европейский опыт показывает, что политика «регионализации» как подход, обеспечивающий приспособление научно-исследовательской политики к специфическим региональным условиям, может быть весьма эффективной. Научно-инновационная политика, основанная на активном участии регионов, может решить две главные проблемы: во-первых, увеличить осознание на уровне региона национальных задач и повернуть их решение к социально-экономическим проблемам региона, во-вторых, направить инновационную и региональную политику территории на строительство научно-инновационного потенциала региона, увеличивая его возможности быть основой технологически ориентированного экономического развития. Регионализация инноваций позволяет увеличить информированность регионального сообщества о важности научных исследований для экономического развития на региональном уровне и поддержать региональные усилия по повышению эффективности научно-исследовательских разработок. С этой целью политикой ЕС поддерживаются инвестиции в исследовательскую инфраструктуру, технологический трансфер и обмен опытом. Это позволяет:

- увеличить восприимчивость фирм к научно-исследовательским разработкам, особенно малых и средних предприятий, на основе развития компетентности и квалификации;
- стимулировать формирование и эффективное использование массива высококвалифицированных исследователей;
- обеспечить возрастание инвестиций государственного и частного сектора в научно-инновационную деятельность региона;
- стимулировать партнерство в сфере науки и инноваций различных регионов ЕС.

Таким образом, на региональном уровне становится явно выраженной синергия между европейской региональной политикой, продвигающей идеи сплочения и выравнивания уровня экономического развития, и научно-исследовательской политикой, которая посредством финансирования науки действует как инструмент регионального развития.

Региональная политика и ее инструменты играют важнейшую роль, ускоряя темпы перехода менее развитых регионов Европы от традиционной экономики к экономике, основанной на знаниях. Региональная политика способствует всем регионам в формировании научно-инновационного потенциала и в особенности тем, которые участвуют в строительстве ERA (European research area), т. е. в развитии европейской научно-исследовательской среды.

Научно-исследовательская политика посредством финансирования НИОКР в регионах стимулирует их к разработке региональных стратегий, обмену опытом, сотрудничеству, что позволяет получать выгоды от европейских фондов по поддержке исследовательской карьеры, мобильности ученых и их участия в международных исследовательских консорциумах.

Механизмы европейской региональной политики по поддержке научных исследований и инноваций через структурные фонды ЕС

Европейская региональная политика была создана для снижения разрыва в развитии между европейскими регионами и диспропорций в уровне жизни среди жителей Европы различных регионов. На эти цели используется треть общеевропейского бюджета для реструктуризации производства в старых индустриальных районах, диверсификации экономики сельскохозяйственных регионов. Она нацелена на создание новых рабочих мест, усиление экономического, социального и территориального сплочения ЕС. Основным источником средств являются средства структурных фондов ЕС. За период 2000–2006 гг. на эти цели использовано 10,5 млрд евро. Наибольшую роль играет Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund — ERDF) — 97 % из средств поддержки на цели науки и инноваций выделяется из этого фонда. В меньшей степени задействован Европейский социальный фонд (European Social Fund — ESF).

Можно выделить четыре направления, по которым финансировались затраты на науку и инновации через структурные фонды ЕС [88].

- исследовательские проекты, выполняемые в университетах и научных институтах — примерно 26 % совокупных инвестиций;

- научно-инновационная инфраструктура (поддержка государственных научных центров, технологических центров трансфера, инкубаторов) — свыше 25 % общей суммы;
- поддержка сетей сотрудничества и партнерства между бизнесом и научно-исследовательскими центрами — 37 %;
- обучение и повышение квалификации исследователей — 3 % совокупных затрат.

Анализ показывает большое разнообразие мероприятий в сфере научных исследований и инновационной деятельности, которые поддерживаются через программы структурных фондов ЕС. Они включают: прямые инвестиции в инфраструктуру, тренинг персонала, поддержку предприятий в проведении НИОКР по наиболее важным направлениям технологического развития, софинансирование региональных программ стратегического развития. В результате обеспечивается рост общего уровня научно-исследовательской деятельности как в частном, так и в государственном секторе, создание новых высокотехнологичных компаний, повышение уровня инновационной активности в регионах, рост квалификации рабочей силы, повышение привлекательности региона для прямых иностранных инвестиций и рост числа рабочих мест с высокой долей добавленной стоимости.

Учитывая значимость регионального уровня инновационной политики для достижения целей, поставленных в Лиссабоне, на период 2007–2013 гг. в ЕС разработано руководство по политике сплочения (*Community strategic guidelines for Cohesion policy*), которое определяет направления расхода структурных фондов на следующий финансовый период с целью формирования экономики знаний и усилению влияния инноваций на экономический рост. В руководстве выделено четыре *приоритета в сфере научно-технической политики*:

- усиление взаимодействия между бизнесом и государственными научно-исследовательскими организациями, между бизнесом и учреждениями высшего образования, содействие формированию кластеров, основанных на передовых научных достижениях;
- поддержка научных исследований и инноваций в секторе малого и среднего предпринимательства, обеспечение доступа пред-

приятый данного сектора к результатам НИОКР и инновационным услугам государственных научных центров;

- поддержка регионального межграничного и транснационального сотрудничества в приоритетных направлениях европейской научно-инновационной политики;

- увеличение научно-исследовательского потенциала регионов посредством инвестиций в исследовательскую инфраструктуру, ИКТ, человеческий капитал, что позволяет создать потенциал роста.

В сфере инновационной политики и продвижении предпринимательства указанный выше стратегический документ на период 2007–2013 гг. выделяет такие приоритетные направления:

- формирование предложения региональных научно-технических разработок, инноваций и образовательных услуг для фирм, особенно небольших, с целью создания региональных кластеров вокруг больших кампаний;

- обеспечение поддерживающих бизнес услуг для предприятий, особенно малых и средних, для роста их потенциала в сфере интернационализации и выхода на внешний рынок;

- увеличение возможностей предприятий в сфере эко-инноваций, обеспечение обучения и практики малых и средних предприятий в экологическом менеджменте;

- стимулирование предпринимательства, поддержка создания отпочкованных (spin-offs) от исследовательских институтов или фирм компаний, создание методики их поддержки.

В механизмах поддержки инновационного развития регионов Европы через структурные фонды выделены две цели:

- *цель 1 «Конвергенция»* — для помощи регионам, где ВВП на жителя меньше 75 % европейского уровня;

- *цель 2 «Региональная конкурентоспособность»* — для преодоления структурных проблем депрессивных регионов.

По цели «*Конвергенция*» осуществляется поддержка потенциала научно-технических исследований в регионах и их интеграция в единое европейское пространство, поддержка малых и средних предприятий в научно-технологических разработках и трансфере технологий, развитие сети сотрудничества бизнеса и образования, государственно-частное партнерство и кластеры. Важная роль от-

водится поддержке малого бизнеса, планируется обеспечивать продвижение технологических услуг группам малых и средних предприятий, стимулирование предпринимательства и финансирование инноваций.

Для реализации цели «*Региональная конкурентоспособность*» планируется активизировать механизмы по созданию и развитию региональных инновационных систем, рассматривая как первоочередные следующие меры:

- поддержка регионального научно-инновационного потенциала, непосредственно связанного с целями регионального экономического развития, финансирование центров науки и технологий, промышленных НИОКР, технологического трансфера, поддержка прогнозирования научно-технологического развития, международный бенчмаркинг инновационной политики, поддержка межфирменного взаимодействия и совместных усилий в научно-инновационной политике;

- стимулирование инноваций и предпринимательства во всех секторах региональной экономики, поддержка малых и средних предприятий по созданию новых продуктов и услуг, их выведению на рынок, поддержка сетей сотрудничества бизнеса и формирование кластеров, улучшение доступа малых предприятий к финансовым ресурсам, обеспечение соответствия образовательных услуг и научных исследований потребностям рынка, доступ малого бизнеса к бизнес-услугам, интеграция чистых и инновационных технологий в среду малого бизнеса;

- продвижение предпринимательства в научно-технической сфере путем упрощения процедуры создания новых фирм при научных институтах и университетах, также как и поддержка действующих фирм;

- создание финансовых инструментов инжиниринга, технологического аудита для роста технологически ориентированных малых компаний.

Учитывая проблемы глобального мира, в проектах ЕС по использованию структурных фондов выделена новая цель «*Европейская территориальная кооперация*», в рамках которой поддерживаются межграницные, транснациональные и межрегиональные проекты.

Фонд ERDF поддерживает создание и разработку научно-технологических сетей и рост научно-инновационного потенциала региона. Мероприятия включают: установление сетей сотрудничества между НИИ, вузами, малыми и средними предприятиями, поддержку и облегчение доступа к научным знаниям, технологический трансфер между выдающимися научными центрами и местными научными институтами, развитие финансовых механизмов поддержки сотрудничества.

Европейский социальный фонд поддерживает проекты, которые увеличивают адаптивность рабочей силы к современным требованиям экономики знаний, например, способствуют непрерывному обучению, увеличению инвестиций в человеческий капитал, проектируют и распространяют наиболее инновационные и продуктивные формы организации производства.

Таким образом, в период 2007–2013 гг. ЕС выделит 308 млрд на цели регионального роста и создание квалифицированных рабочих мест. 82 % общей суммы будет выделено на цель «Конвергенция», примерно 15 % планируется выделить на цель «Региональная конкурентоспособность» для инновационного развития, на решение задач устойчивого развития в отстающих регионах и около 2,4 % средств будет направлено на трансграничное межрегиональное и международное сотрудничество. Как показывает анализ, важнейшая часть этих ресурсов выделяется для инвестиций в научно-инновационное развитие регионов, что позволит в целевых регионах обеспечить экономический рост в размере 10 % и создать 2,5 млн новых рабочих мест.

Направления взаимодействия региональной и инновационной политики в Седьмой рамочной программе научных исследований и технологического развития Европейского союза (2007–2013 гг.)

Европейские рамочные программы научных исследований являются основным документом, направленным на реализацию научно-технической политики ЕС. Шестая рамочная программа (FP6) действовала в период 2000–2006 гг., ее бюджет составлял 17,5 млрд евро. Седьмая рамочная программа научных исследований ЕС (FP7) ут-

верждена решением Европейского совета на период 2007–2013 гг., и ее бюджет составляет 50,5 млрд евро.

Эта программа имеет две стратегические цели:

- усилить научные и технологические основы европейской промышленности;
- стимулировать международную конкурентоспособность ЕС, обеспечить научно-исследовательскую основу для проведения европейской политики.

Эти две стратегические цели определяют рамки выбора приоритетов и инструментов научно-технической и инновационной политики. Главная цель FP6 состояла в формировании единого европейского научного пространства (European Research Area — ERA) путем интеграции и координации европейских научных исследований, снижения фрагментарности научных разработок. В то же время научные исследования были нацелены на усиление конкурентоспособности европейской экономики, решение главных социальных проблем Европы и научную поддержку формулирования и реализации других направлений европейской политики. Уже в FP6 уделялось большое внимание регионам в создании единого европейского исследовательского пространства, а именно: городским проблемам, региональной бизнес-среде, которые существенно влияют на формирование общества, основанного на знаниях.

FP7 начала действовать в 2007 г., она продолжает реализовывать задачи, направленные на формирование ERA в условиях создания общества и экономики знаний. Сохранив основные направления стимулирования регионального развития, Седьмая рамочная программа научных исследований ЕС имеет ряд новых позиций, прямо направленных на все европейские регионы. В FP7 выделено четыре типа, или вида, специальных программ, каждая из которых имеет ясные сферы действия и задачи.

Сотрудничество. Данный тип программ нацелен на поддержку транснациональных проектов в сфере:

- здоровья;
- сельского хозяйства, биотехнологий;
- информационно-коммуникационных технологий;
- нанотехнологий, новых материалов;

- энергии;
- окружающей среды (включая изменения климата);
- транспорта;
- социальных и гуманитарных исследований;
- безопасности;
- космических исследований.

Программы сотрудничества также направлены на формирование европейской технологической промышленной платформы в соответствующих секторах экономики, которая призвана объединить фирмы, исследовательские организации, финансовые структуры и власти для создания критической массы ресурсов.

Идеи. Программы данного типа нацелены на стимулирование формирования выдающихся достижений, творчества в фундаментальных научных исследованиях. Для этого создан новый европейский научно-исследовательский совет (European Research Council), целью которого является поддержка передовых исследований, выполненных командами исследователей (без образования консорциума), конкурентными на европейском уровне. При этом поддержка осуществляется по всем научно-технологическим направлениям, включая инжиниринг, социальные и гуманитарные науки.

Люди. Программы этого типа должны поддерживать подготовку исследовательских кадров, их карьерный рост и развитие посредством расширения программы Марии-Кюри, развитие частно-государственного партнерства в росте карьеры ученых и поддержку мобильности исследователей между государствами и исследовательскими учреждениями.

Потенциал. Целью данного типа, или вида, программ является поддержка научно-исследовательской инфраструктуры, исследований для сектора малых и средних предприятий, исследовательского потенциала европейских регионов (Regions of knowledge). Стимулируется реализация исследовательского потенциала в регионах (Convergence regions) в рамках расширяющегося ЕС для строительства эффективного и демократического общества знаний в Европе.

4.4. Европейские механизмы формирования регионов знаний

«Регионы знаний» — новый термин в европейской региональной политике, который появился благодаря новым инициативам ЕС и является примером синергии во взаимодействии региональной и научно-технической политики в контексте задач Лиссабонской стратегии ЕС по строительству экономики, основанной на знаниях. Новая инициатива как проект была введена по решению Европейского парламента в 2003 г. и направлена на технологическое развитие, сотрудничество между университетами и бизнесом, на расширение научных исследований на региональном уровне и стимулирование интеграции регионов Европы.

Главной целью проекта была демонстрация центральной роли знаний в региональном развитии, выявление значения региональных субъектов хозяйствования в формировании будущего региона. Важной задачей являлось повышение роли транснационального и межрегионального обучения механизмам научно-технической политики в рамках регионов Европы, определение тех моделей и действий, которые могли быть применены различными регионами. На эти процессы в 2003 г. было выделено из бюджета ЕС 2,5 млн евро.

Пилотный проект показал, что существуют различные пути, по которым регионы могут идти для наиболее эффективного формирования экономики знаний. Это определяется тем, как регион восприимчив к транснациональному сотрудничеству, основанному на инициативах территории по единению местных властей, высшего образования, промышленности, социальном партнерстве профсоюзов и работников, торговых палат и промышленных объединений.

Заявки на участие в проекте включали четыре вида мероприятий:

- технологический аудит, региональные прогнозы на основе анализа региональной экономики, технологической базы региона, определение сценариев будущего развития основанных на построении экономики знаний;
- развитие университетов региона на основе активизации их участия в решении задач региона;
- расширение сетевых форм сотрудничества между технологически продвинутыми регионами и менее технологически развиты-

ми территориями ЕС, обеспечение обмена опытом и знаниями для регионального развития, основанного на современных технологиях;

- поддержку проведения конференций, семинаров, которые направлены на осознание важности знаний как движущего фактора локального и регионального развития.

Пилотный проект «Регионы знаний» оказался весьма успешным, и в рамках Шестой рамочной программы научных исследований ЕС было решено продлить финансирование. Новые проекты «Регионы знаний» были нацелены на решение проблем транснационального и межрегионального сотрудничества в сфере научно-технической политики и расширение научных исследований на региональном уровне. Они также предполагали увеличение помощи существующим региональным инициативам в области науки и инноваций. Особая роль придавалась обмену опытом среди профинансированных проектов и связи с сетью «Инновационные регионы Европы» (Innovating Regions in Europe — IRE) как основы взаимного обучения.

Проекты «Регионы знаний» начиная с 2005 г. поддерживали следующие направления деятельности или их комбинацию:

- анализ региональной научно-технической деятельности, исследование «узких мест» и других факторов, ограничивающих увеличение инвестиций в НИОКР (недостаток доверия, сотрудничества между бизнесом и научным сообществом, низкая плотность бизнеса и недостаток спроса на научные исследования, отсутствие осознания проблем на политическом уровне и др.), анализ относительного успеха ранее проведенных региональных мероприятий по поддержке научных разработок, интеграция инвестиций в науку с задачами разработки региональных стратегий развития (например, организация круглых столов с целью определения и преодоления барьеров между региональными партнерами);

- применение методов прогнозирования и других научных инструментов для определения перспектив и приоритетов научно-технической политики на региональном уровне, использования бенчмаркинга, сетевых методов и других видов исследования, обеспечивающих оценку трендов и разработку соответствующих руководств для политических решений в сфере научно-технической деятельности;

- разработка руководства в области применения научно-технической политики, обмен опытом и обмен персоналом с целью освоить новые и улучшенные политические механизмы для стимулирования инвестиций в НИОКР на региональном уровне.

Таким образом, основным фокусом проектов остается разработка регионального измерения политики в области науки и технологий и проблемы инвестиций в научные исследования на региональном уровне.

Эти проекты были в основном нацелены на региональную администрацию, университеты, государственные и частные структуры, вовлеченные в научные разработки на региональном уровне. Финансовая поддержка включала 100 % прямых затрат на период проекта, который не должен был превышать 24 месяца. Конкурс привлек 118 проектов, из которых 18 было профинансировано.

В рамках Седьмой рамочной программы научных исследований ЕС (FP7) в разделе «Потенциал» будет продолжена поддержка проектов, направленных на научно-исследовательскую деятельность в европейских регионах. Планируется расширение «регионов знаний» с целью формирования высокотехнологических кластеров, опирающихся на научные разработки. Новые схемы будут нацелены на транснациональное сотрудничество в сфере науки для формирования таких кластеров. Действия, предпринятые в этой сфере, позволят европейским регионам усилить их потенциал для инвестиций в научно-исследовательскую деятельность, расширить число участников европейских исследовательских проектов.

Таким образом, исследование зарубежного опыта региональной инновационной политики показывает, что основные мероприятия и проекты, поддерживаемые на уровне ЕС, связаны с развитием механизмов взаимного обучения участников инновационной деятельности. Это не случайно. Новейшие направления инновационной политики в регионах направлены на реализацию подхода, называемого «открытой инновационной стратегией». Такая стратегия опирается на теоретические положения формирования инновационных систем, в которых решающая роль принадлежит институциональным и организационным изменениям. Опыт показал, что недооценка институционального фактора инновационной деятельности приводит к поляризации регионов по уровню экономического и социального развития.

5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

В Республике Беларусь проблема сотрудничества органов государственной власти и частного бизнеса является малоизученной, однако сегодня активно проводится работа над концепцией и проектом закона о государственно-частном партнерстве (ГЧП) [122]. Важным шагом в его развитии стала Директива Президента Республики Беларусь № 4 от 31 декабря 2010 г., согласно которой одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Беларуси в предстоящем пятилетии определено формирование полноценного партнерства частной и государственной форм собственности, что должно быть достигнуто за счет совершенствования делового климата для всех субъектов предпринимательской деятельности (государственных и частных, отечественных и иностранных) и в конечном итоге — за счет создания безбарьерной деловой среды [120].

Кроме того, в соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. одним из инструментов достижения ее целей определено развитие ГЧП, так как в условиях трансформационной экономики актуальным становится вопрос поиска форм и путей влияния на экономику, альтернативных прямому регулированию. Основной предпосылкой развития партнерских отношений государства и предпринимательства является постоянно увеличивающийся разрыв между растущими требованиями к общественным услугам и инфраструктуре, с одной стороны, а также финансовыми и бюджетными ограничениями — с другой стороны. Партнерство становится необходимым в сферах, ранее считавшихся прерогативой государства, главным образом, там, где приватизация невозможна, но потребность в частных инвестициях ощущается.

Партнерство государства и частного сектора — особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Оно возникает как формализо-

ванная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Проекты ГЧП представляют собой не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов и соответствующих правомочий партнеров. Во-первых, государство как одна из сторон партнерства выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, причем исполняет не только целеполагающую, но и контрольную функции. Во-вторых, выступая в роли участника хозяйственного оборота, оно заинтересовано как в эффективности общих результатов проекта ГЧП, так и в обеспечении собственного коммерческого эффекта. Наконец, частный партнер, как всякий нормальный предприниматель, преследует цель максимизации прибыли.

В научной литературе существуют различные варианты понятия «государственно-частное партнерство».

Аналитический обзор показал, что наиболее часто ученые в своих работах ссылаются на определение, предложенное профессором *В.Г. Варнавским*: «Хозяйственное партнерство государства и частного сектора (public-private partnership) — это институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации масштабных, национальных и международных общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности — от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Партнерство также широко используется и в качестве инструмента городского и регионального социально-экономического развития на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс — временный, поскольку создается, как правило, на определенный срок для осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации» [99, с. 29]. Наиболее широким является понимание ГЧП *Ю. Князевым*: «любое взаимодействие государственных и частных структур при выполнении ими хозяйственных функций» [111, с. 48].

Однако существуют и другие подходы к трактовке понятия «государственно-частное партнерство». *М. Вилисовым* было рассмотрено политическое и правовое проявления ГЧП, но он добавляет,

что для формулирования управленческой задачи и формирования целостной картины необходимо изучение экономической сути явления. Основываясь на изложенном подходе, М. Вилисов дает следующее правовое определение ГЧП: «Государственно-частное партнерство — это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [102, с. 19].

В.А. Михеев под государственно-частным партнерством подразумевает сотрудничество между предприятиями, организациями бизнеса и государственными учреждениями, а также между региональными корпорациями и государственными предприятиями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач.

В.И. Якунин пишет: «Государственно-частное партнерство — это совокупность организационно-правовых и финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики государства». Для эффективного развития партнерства необходимо, чтобы усилия сторон были направлены не только на решение проблем, связанных с экономическими показателями (точнее, с экономическим ростом), но и с достижениями социальными — повышением благосостояния всех слоев населения, улучшением жизни страны в целом [130, с. 60].

Таким образом, термин «государственно-частное партнерство» не имеет однозначного толкования, но можно с уверенностью сказать, что это инновационная форма взаимодействия государственного и частного секторов, позволяющая наиболее эффективно сочетать интересы, использовать ресурсы, перераспределять и снижать риски государства и бизнеса.

ГЧП присущи специфические признаки:

- 1) государство инициирует вовлечение частного сектора в зону своей ответственности по предоставлению населению социально значимых благ и услуг, управлению государственной собственностью, созданию и эксплуатации инфраструктуры;

- 2) необходимость улучшения качества предоставляемых общественных благ и услуг требует роста расходов государственного

бюджета, что приводит к росту налоговой нагрузки и спаду деловой активности. Дефицит госбюджетных ресурсов побуждает государство к поиску партнеров в частном секторе;

3) партнерские проекты, инициируемые государством, имеют преимущественно долгосрочный характер, что связано с задачами, обусловленными ответственностью государства перед обществом;

4) решаемые государственные задачи высокочрезвычайно затратны и капиталоемки, что обуславливает длительность партнерских отношений с частным бизнесом;

5) партнерская форма сотрудничества при обеспечении его высокой результативности позволяет перераспределить риски в сторону частного бизнеса;

6) наряду с экономическими задачами ГЧП решает и социальные задачи по сохранению и созданию дополнительных рабочих мест [115, с. 15].

Однако взаимодействие государственных и частных структур представляет собой не простое сложение ресурсов, а обусловленное определенной мотивацией соглашение, где каждая из сторон партнерства имеет собственные цели и решает свои конкретные задачи. Интерес государства — привлечь частный капитал для увеличения объемов и улучшения качества предоставляемых населению услуг. Интерес бизнеса — получить от государства благоприятные условия хозяйствования, а также стабильность извлечения прибыли от совместных проектов. Но существует противоречие: с одной стороны, у государства есть обязательства перед обществом и оно должно нести соответствующие расходы, с другой — частный сектор стремится к извлечению максимальной прибыли от вложенных ресурсов. Если удастся разрешить это противоречие, то партнерство создает динамику развития, формирует культуру взаимоотношений власти и бизнеса, позитивно влияет на социально-экономическую ситуацию в стране, регионе или городе.

Классификации партнерств могут быть самыми различными: по страновому, региональному, функциональному и отраслевому признакам, по типам партнерств, по стоимости проектов и т. п. В целом ученые рассматривают пять базовых моделей сотрудничества госу-

дарства и частного сектора, характеризующихся особыми формами собственности, финансирования и управления (табл. 1): модель оператора; модель кооперации; модель концессии; модель договорная; модель лизинга.

**Таблица 5.1 — Базовые модели
государственно-частного партнерства**

	Модель оператора	Модель кооперации	Модель концессии	Договорная модель	Модель лизинга
Собственность	Частная/ государственная	Частная/ государственная	Государственная	Частная/ государственная	Частная
Управление	Частное	Частное/ государственное	Частное/ государственное	Частное	Частное/ государственное
Финансирование	Частное	Частное/ государственное	Частное/ государственное	Частное	Частное/ государственное
Сфера преимущественного применения	Переработка отходов	В отраслях, в которых услуги недостаточно точно определены и потому не могут быть объектом амортизации	В отраслях, где длителен срок реализации проектов и когда передача прав собственности исключается по политическим или правовым соображениям	В энергетике, где инвестиции ориентированы прежде всего на снижение текущих издержек	При строительстве общественных зданий
Специфика	Жесткое разделение ответственности и контроля между сторонами	Реализуется совместной компанией с участием государства и частных инвесторов	Договор концессии	Экономия за счет снижения текущих издержек превышает инвестиционные затраты	Договор лизинга

Источник: [106, с. 137]

Выбор конкретной модели ГЧП является прерогативой органов государственной власти и определяется ими на основании того, в каких сферах и какого рода услуги могут стать предметом ГЧП. При этом базовые модели в чистом виде практически не встречаются, а чаще используются всевозможные смешанные формы.

Для эффективного применения конкретных форм и схем ГЧП необходимо выполнить следующие условия:

1) обеспечить постановку правильного управления процессом планирования, установления и реализации конкретных форм, схем и разновидностей ГЧП в целом и управления информацией, связанной с этими вопросами, в особенности. Неполно, неверно и несвоевременно представленная и полученная информация может привести к нежелательным и трудно исправимым последствиям;

2) любой проект ГЧП должен быть социально обоснован, в противном случае это может привести к значительным социальным осложнениям;

3) все процедуры установления и реализации любого конкретного проекта на условиях ГЧП должны быть максимально прозрачными. Только так можно добиться доверия населения и инвесторов, без которого реализация эффективного ГЧП просто невозможна;

4) необходимо наличие полной, исчерпывающей и однозначной законодательной и иной нормативной правовой базы. Ведь если имеются законодательные пробелы или правовые коллизии в регулировании воздействия государственных структур и частных инвесторов в конкретной сфере по поводу объектов и отношений, существенно значимых для осуществления реального ГЧП, то риски могут стать трудно измеримыми и запредельными для экономических условий проекта, вследствие чего вряд ли возможно будет обеспечить необходимую инвестиционную привлекательность проекта и требуемую социально-экономическую эффективность его реализации [118, с. 52].

При реализации проектов ГЧП используются различные механизмы сотрудничества государственных структур и частного бизнеса, которые дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков, ответ-

ственности за проведение различных видов работ [105, с. 72–73; 121, с. 3–4]:

ВОТ (Build — Operate — Transfer — строительство — эксплуатация — передача). Частный сектор проектирует, финансирует и строит новое сооружение на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует его в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности возвращается государственному сектору.

ВТО (Build — Transfer — Operate — строительство — передача — эксплуатация). Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения.

ВОО (Build — Own — Operate — строительство — владение — эксплуатация). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора. Государственные ограничения устанавливаются в оригинальном соглашении и посредством функционирования постоянно регулирующего органа.

ВООТ (Build — Own — Operate — Transfer — строительство — владение — эксплуатация — передача). Структура частного сектора получает франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию сооружения (а также на взимание платы за использование) на определенный период, по истечении которого право собственности возвращается государству.

ВОМТ (Build — Operate — Maintain — Transfer — строительство — эксплуатация — обслуживание — передача). Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

ВЛОТ (Build — Lease — Operate — Transfer — строительство — аренда — эксплуатация — передача). Частная компания получает франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также и взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося рентную плату.

ДВООТ (Design — Build — Own — Operate — Transfer — проектирование — строительство — владение — эксплуатация — передача

ча). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.

DBFO (Design — Build — Finance — Operate — проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация). Специально оговаривается ответственность частного бизнеса за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Применение механизмов ГЧП способно обеспечить в первую очередь возможность осуществления общественно-значимых проектов в наиболее короткие сроки, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования. Во-вторых, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты. Обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг), возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повышения качества обслуживания конечных пользователей. Наконец, дают возможность сконцентрировать внимание государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях и сократить государственные риски за счет распределения их между частным партнером и властью.

При реализации политики в сфере ГЧП органам государственной власти необходимо следовать следующим принципам.

Принцип 1. Поддержка населением инициатив в сфере ГЧП требует последовательной политики поощрения ГЧП, которая определяет четкие цели и принципы, предлагает конкретные проекты, формулирует реалистичные задачи и находит средства для их решения.

Принцип 2. Правительство может вырабатывать необходимые навыки, используя комбинированный подход, с одной стороны, подразумевающий учреждение новых институтов и профессиональную подготовку руководителей, а с другой — одновременное использование накопленного опыта.

Принцип 3. Инвесторам, участвующим в ГЧП, требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база, т. е. меньшее количе-

ство, простота и качество норм. Кроме того, нормативно-правовая база должна учитывать интересы получателей услуг и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

Принцип 4. ГЧП предполагает передачу рисков частному сектору, который способен наиболее эффективно управлять ими. Однако государство также должно брать на себя определенную долю ответственности за возможные риски и способствовать их смягчению для частного сектора на основе взаимной поддержки [116, с. 78].

Эволюция взаимоотношений государства и института предпринимательства в различных странах и на различных этапах экономического развития доказала, что конструктивное взаимодействие предпринимательских и властных структур является важнейшим фактором успешного функционирования рыночной экономики. При этом характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от уровня развития и национальных особенностей.

На Западе классически к ГЧП относится любое предоставление услуг или производство товаров для общественных нужд, традиционно находящееся в сфере занятий государства и осуществляющееся:

- с объединением активов и управленческих навыков как государственных институтов, так и частного сектора;
- с извлечением обоюдной выгоды, выражающейся в экономии бюджетных средств органами власти и в получении обеими сторонами ГЧП прибыли как от использования государственных активов, так и прибыли на частный капитал;
- с таким разделением прибыли, что у обеих сторон одновременно появляется мотив добиваться успеха реализуемого проекта;
- с таким разделением рисков между партнерами, что ни один из них не оказывается более защищенным от неудач проекта, чем другой [103, с. 18–19].

В зарубежной литературе подчеркивается, что прочное и долгосрочное партнерство возможно лишь при условии соблюдения обоюдной выгоды: «Государственно-частное партнерство — это соглашения (с обязательным по закону контрактом), которые выгодны

для обоих секторов. Частному сектору необходимо получать прибыль для того, чтобы инвестировать и развиваться. Государственный сектор стремится предоставлять услуги гарантированного качества и максимально эффективно использовать общественные ресурсы» [130, с. 60].

Многие исследователи сходны во мнении, что следует выделить две основные *региональные модели ГЧП* — европейскую и японскую [117, с. 263].

Европейская модель основана на опыте *Великобритании*, где в начале 90-х гг. был принят закон о «частной финансовой инициативе» (ЧФИ), который должен был облегчить частным структурам вхождение в сектор общественных услуг за счет четкого определения рамочных условий. Здесь риски и обязательства планомерно распределяются между государством и частным сектором. Предпринимательская структура в рамках британской модели несет большие риски, связанные с экономикой и реализацией проекта, с сервисными услугами, с уровнем и качеством таких услуг. Особенностью соглашений, оформляющих ГЧП, является то, что они достаточно детально описывают сценарные условия и возможные события в процессе реализации проекта, а также то, как партнеры будут взаимодействовать при реализации того или иного сценария, как будут регулировать имущественные отношения, возникающие по поводу вовлеченных в проект ресурсов и полученных вследствие их применения результатов.

Что подобные сделки дают каждой стороне? Для государства это возможность получить крупные объекты (прежде всего социальной инфраструктуры) «прямо сейчас». Это особенно привлекательно не для центрального правительства, а для местного, у которого нет денег для единовременного финансирования крупных проектов и возможности привлечения внешнего финансирования ограничены. Для частной компании это долгосрочный бизнес, это «сопутствующие возможности» (например, строя дорогу, бизнес получает право и на прилегающую территорию, на которой можно построить заправки, мотели, перестраивая университетский городок, в окрестностях можно построить объекты досуга молодежи и т. д. и т. п.). При этом «частный партнер» обычно состоит из консорциума ком-

паний, которые будут выполнять собственно работу — строить и затем эксплуатировать объект, и инвестиционного банка (банков), который будет осуществлять финансирование. Финансироваться такие проекты могут путем синдицированного кредита, а могут путем эмиссии структурированных долговых обязательств.

ГЧП в Великобритании начиналось с транспорта и коммунальных услуг. Но постепенно (начиная со второй половины 1990-х гг.) органы государственной и муниципальной власти страны стали заключать договоры ГЧП и в других сферах жизнедеятельности. В Великобритании более или менее успешными проектами ГЧП можно назвать: создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в Борнмуте, школ в Бриджпорте и Дорсете, дома престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, строительство северного кольца Бирмингема, железнодорожной сети Кройдона и т. д. [103, с. 9].

К началу 2000-х гг. в Великобритании было реализовано более 450 проектов ГЧП на общую сумму 32 млрд евро. При этом лишь в немногих случаях речь идет о крупных проектах: проекты стоимостью более 150 млн евро составляют около 7 % их общего числа, а стоимость большей части реализованных проектов — от 1,5 до 30 млн евро [125, с. 54]. По данным британского правительства, проекты ЧФИ обеспечивают 15–20 % экономии для бюджета страны [99, с. 34]. Высокая эффективность частного финансирования позволяет проектам частной финансовой инициативы завоевывать все большее число сторонников, в том числе и среди государственных чиновников. Ежегодно в Великобритании заключается до 80 новых соглашений, и в будущем на частную финансовую инициативу планируется отводить 10–13 % всех капиталовложений в государственные услуги. За 2005–2010 гг. предусматривается осуществление более 200 проектов в сумме 26 млрд ф. ст. [113, с. 29].

В *Германии* идея ГЧП была очень рано принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX столетия. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес

и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляет им налоговые льготы. Начиная со второй половины 80-х гг. прошлого века ГЧП в Германии становится особенно важным. Этот процесс начался, в частности, с крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры в Северной Рейн-Вестфалии, сделав необходимыми изменения в структурной политике и выявив недостаток государственного финансирования. В контексте новой тогда региональной структурной политики в начале 90-х гг. были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцы, торговые ассоциации и т. д.). В качестве своего высшего приоритета такие агентства приняли прежде всего задачу восстановления заброшенных земель [112].

Франция обладает богатыми традициями ГЧП, включающими в себя деятельность сообществ смешанной экономики (SEM) и предоставление концессий. Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти согласно законодательству должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть преобладающую роль в управлении ими. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора. По виду деятельности SEM могут быть разделены на три категории: SEM развития земель, SEM расселения и SEM услуг. Постоянно наблюдается опережающий рост числа SEM услуг. Фактически предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например развитие земельных участков, строительство, предоставление аренды, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и т. д. Помимо SEM, договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями [103, с. 9–10].

К специфическим чертам ГЧП, развивающегося в странах ЕС, относятся:

- специфические требования бюджетного учета;
- необходимость особого «бюджетного» мышления (в дополнение к «бухгалтерскому»);

- различный правовой статус партнеров;
- детальное регулирование задолженности государственного сектора в соответствии с критериями Маастрихтского договора;
- ограниченная готовность государства принимать решения по проекту;
- формальные требования к процедуре принятия решений;
- различные правила и нормы в области государственных заказов и закупок для проекта.

Наиболее распространенная форма ГЧП в рамках европейской модели — когда предпринимательская структура строит объекты за свои средства, потом эксплуатирует их в течение какого-то времени и получает доход от этого, либо от непосредственной эксплуатации этого объекта, либо доход в виде платежей от государства. Более редкой формой является использование бонуса, который появляется в результате создания инфраструктурного объекта.

В рамках *японской модели* государство берет на себя почти все риски и гарантирует отдачу капитала в обмен на предоставление предпринимательскими структурами денежных средств и обеспечение должного уровня качества услуг. В таких договорах в Японии, например, не предусматриваются большие объемы затрат на оплату услуг консультантов, техническую помощь и содействие, являющиеся весьма значительными в европейской модели. Развитие японского варианта инициативы частного финансирования началось с 1999 г., когда был принят Закон о содействии развитию общественных объектов путем использования частного финансирования.

ГЧП в Японии после принятия соответствующей законодательной базы развивается хорошо. По состоянию на конец 2008 г. в стране насчитывалось 333 проекта инициативы частного финансирования, при этом в последние годы их число возрастает в среднем на 40–50 ежегодно. Возрастает не только количество, но и масштаб самих проектов. Если вначале преобладали малые и средние проекты, то в последние годы появляются проекты стоимостью около 1 млрд долл., а общий объем инвестиций в проекты ЧФИ в результате достиг почти 30 млрд долл. Главными инициаторами партнерства в Японии выступают региональные власти различных уровней: соотношение проектов общенационального уровня и региональных примерно 1 : 4 [107, с. 117–118].

Анализ сфер применения японских проектов ЧФИ свидетельствует о том, что их отраслевой охват широк и включает шоссеиные и железные дороги, порты, аэропорты, реки, парки, водопроводы, канализационные системы, административные здания, муниципальное жилье, объекты культурно-образовательного характера, объекты по утилизации отходов, медицинские объекты, объекты социального обеспечения, объекты здравоохранения, автостоянки, подземные улицы.

Среди разнообразия форм ГЧП в Японии масштабностью использования выделяется система уполномоченных управляющих, которая была введена в стране в 2003 г., когда в соответствии с принятыми поправками в Закон о местном самоуправлении местные органы власти страны получили право назначать управляющим общественных объектов частнопредпринимательскую организацию. Цель системы уполномоченных управляющих состоит в том, чтобы использовать возможности частного сектора на общественных объектах для более результативного и эффективного реагирования на потребности населения, стремиться к повышению уровня предоставляемых населению услуг, а также к снижению затрат [108, с. 179].

Число общественных объектов, на которых работают частные управляющие, постоянно растет: к концу 2007 г. система уполномоченных управляющих была введена на 61 565 объектах, или в общей сложности на 30 % от общего числа таких объектов в стране. Следует отметить активное внедрение системы на объектах инфраструктурного значения (59,2 % всех объектов данного уровня) и в крупных городах (48,8 %). Столь масштабное ее распространение связано с тем, что система уполномоченных управляющих является более эффективной по сравнению с действующей ранее: в общенациональном масштабе на объектах, где она была введена, затраты за год были сокращены в среднем на 20 %, а на объектах, которые управлялись в прежнем режиме, — в среднем лишь на 6 % [108, с. 181, 183].

Спектр областей, в которых применяется система уполномоченных управляющих, достаточно широк и охватывает сферы от социального обеспечения до строительства муниципального жилья. Среди примеров удачного ее внедрения можно выделить: назначение частных управляющих в гостевом доме «Гнездо журавля», при-

надлежащем городу Фукуи, и в районной библиотеке столичного района Тиеда; сдача в частное управление достопримечательности города Кисивада — средневекового замка; строительство в городе Синосэн «Дома мечты домашних любимцев» и другие.

Система уполномоченных управляющих пользуется популярностью у частного сектора, который видит в ней реальную возможность расширить поле своей предпринимательской деятельности за счет «государственной территории». Явными преимуществами системы для частного бизнеса являются также отсутствие необходимости первоначальных инвестиций, получение дохода в виде платы за выполнение функций управляющего, возможность получения дополнительных доходов в виде платы за пользование объектами.

Основными мотивами внедрения новой системы органами местной власти являются:

- 1) снижение бюджетных расходов по управлению и эксплуатации общественных объектов;
- 2) повышение качества услуг;
- 3) структурно-административное реформирование органов местной власти;
- 4) оживление местной экономики;
- 5) реформирование менталитета служащих органов местной власти;
- 6) формирование новых партнерских отношений с частным сектором;
- 7) реформирование существующих государственных организаций.

Таким образом, обе стороны-участницы партнерства видят несомненные выгоды новой формы сотрудничества — системы уполномоченных управляющих, и можно с уверенностью сказать, что использование частного управления государственными объектами социальной инфраструктуры будет приобретать новые формы и большие масштабы как в Японии, так и в других странах мира. В целом в развитии проектов ГЧП наблюдаются следующие тенденции [125, с. 54]:

- в ряде стран Европы — Ирландии, Португалии, Испании, Италии — приняты законодательные акты, облегчающие партнерство государства и частного сектора в реализации проектов;

- в Нидерландах, Германии и Австрии пилотные проекты находятся на ранней стадии разработки. В Германии с расширением партнерства государства и частного сектора связывают большие перспективы в развитии транспорта и дорожной инфраструктуры;

- новые страны — члены ЕС — Венгрия, Чехия, Словакия, Хорватия, Польша — нуждаются в разработке и реализации совместных проектов;

- в Канаде и Австрии концепция партнерства государства и частного сектора включена в правительственные программы;

- во многих развивающихся странах (Китае, Малайзии, Аргентине и др.) также разрабатываются первые проекты с участием государства и частного бизнеса.

Таким образом, общими чертами реализации проектов ГЧП за рубежом являются:

- различное участие государства в проектах — от участия на стадии проектирования до участия исключительно на стадии реализации, что зависит от специфики сферы деятельности, а также нарабатанной практики ГЧП;

- независимо от уровня участия государства проекты ГЧП пользуются значительной поддержкой властных структур;

- к проекту помимо государства и частной компании привлекаются и иные организации и компании, особенно в странах ЕС;

- помимо тщательной проработки основных соглашений, проекты ГЧП предусматривают возможность дополнительных соглашений в случае возникновения определенных обстоятельств.

Проведенный С. Рожковой анализ случайно выбранных 915 зарубежных проектов в странах с разным экономическим развитием, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП, показал, что такие формы партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), а также в других сферах жизнедеятельности (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). Лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура (табл. 5.2).

Таблица 5.2 — Использование ГЧП-проектов в странах с разным уровнем экономического развития

Отрасль реализации проекта	Страны «Большой семерки»	Другие развитые страны	Страны с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Всего
Средства размещения	51	22	1	1	75
Аэропорты		4	2	2	8
Мосты и тоннели	13	6	2		21
Оборона	20	1			21
Образование	138	23	1	1	163
Здравоохранение	184	29	2	1	216
Инновационные технологии	2	2			4
Организация досуга	1	2	1		4
Легкое наземное метро	25	19	2	1	47
Порты	2	2	1		5
Тюрьмы	9	4	2	2	17
Железные дороги	5	11		1	17
Автомобильные дороги	92	93	23	10	218
Социальное жилье	22	4			26
Уличное освещение	15				15
Коммунальное хозяйство	1	3			4
Использование отходов	23	7		1	31
Водоочистные сооружения	12	7		2	21
Прочее		2			2
Всего	615	241	37	22	915

Источник: [124, с. 54].

Но если анализировать использование ГЧП-проектов по странам, рассматривая их в соответствии с классификацией ООН, то в зависимости от социально-экономического развития страны

картина будет меняться. В странах «Большой семерки» (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) проанализировано 615 из 915 ГЧП-проектов — проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на 1-м месте. Здесь на 1-м месте — здравоохранение (184 из 615 проектов), на 2-м месте — образование (138 проектов), на 3-м — автодороги (92 проекта). Подобное распределение отраслей неудивительно, тем более если учитывать особенности социально-экономического развития этой группы стран. Более детальное изучение зарубежного опыта показало, что в каждой из стран «Большой семерки» есть своя наиболее приоритетная отрасль по использованию ГЧП. Так, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании — здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии — образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции — здравоохранение.

Таким образом, в тех странах, которые характеризуются наличием рыночной экономики, высоким уровнем производительности труда и уровнем потребления ВВП на душу населения, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты, где велика средняя продолжительность жизни и наблюдается высокое качество медицинского обслуживания и образования, ГЧП используется чаще в отраслях здравоохранения и образования, что продиктовано политикой государства.

Рассматривая другие развитые страны, к которым, согласно классификации ООН, отнесены: экономически высокоразвитые страны (Австрия, Бельгия, Дания); страны переселенческого капитализма (Австралия, Израиль); страны со средним уровнем развития капитализма (Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция); страны, зачисленные ООН в развитые (Южная Корея, Сингапур) [124, с. 52], следует отметить, что на 1-м месте по числу использования ГЧП-проектов находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта), а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта) и средства размещения (22 проекта).

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой, к которым и относится Республика Беларусь, указанные отрасли

(за исключением автодорог) не являются приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на 1-е место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП выходят автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. Такая картина вполне прогнозируема и реалистична.

В странах с переходной экономикой этим отраслям уделяется внимание в первую очередь, именно в них вкладываются средства. Однако, основываясь на зарубежном опыте, следует отметить для данной группы стран, в том числе и для Республики Беларусь, перспективность развития ГЧП в социальной сфере, прежде всего, на региональном уровне.

6. ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

6.1. Становление и развитие институтов рынка в системе жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь

Развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве Республики Беларусь проявилось в ходе процесса приватизации жилищного фонда и появления института частной собственности на жилье, что потребовало дальнейших институциональных преобразований жилищной сферы, затрагивающих главным образом систему управления и обслуживания жилищного фонда, обеспечения законодательного регулирования развития рыночных структур в жилищной сфере.

Жилье, в частности обеспечение рационального эффективного управления и обслуживания жилищного фонда, поддержание его в надлежащем состоянии, обеспечение сохранности и воспроизводства зданий и систем инженерных коммуникаций, является важным направлением социально-экономической политики государства на республиканском и местном уровнях. Важная роль в реализации жилищной политики страны отводится именно местным органам власти, в ведении которых находится значительная часть жилищного фонда.

Основными проблемами жилищно-коммунального хозяйства республики, требующими первоочередного решения, являются:

- 1) большой уровень износа и несвоевременное воспроизводство значительной части жилищного фонда в результате недостаточного и несвоевременного финансирования проведения работ по текущему и капитальному ремонту, что вызвано нехваткой бюджетных средств;

- 2) высокие задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг;

3) сохранение дотационной составляющей в формировании тарифов на жилищно-коммунальные услуги, являющейся бременем для республиканского и местного бюджета, в то время, как все страны Западной и некоторые страны Восточной (Казахстан) Европы перешли к стопроцентному покрытию расходов на жилищно-коммунальное обслуживание за счет населения;

4) высокая доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем бюджете семьи, несмотря на государственные дотации;

5) несоответствие высокой стоимости жилищно-коммунальных услуг их качеству;

6) сложная, не соответствующая условиям и требованиям рынка система управления жилищным фондом.

Решение указанных проблем требует поиска новых, более эффективных подходов к управлению и обслуживанию жилищного фонда, а также новых источников финансирования его воспроизводства в условиях развития рыночного механизма хозяйствования. Институциональные преобразования жилищной сферы не должны ограничиваться трансформацией форм собственности, дальнейшее развитие должны получить также рыночные институты управления недвижимым имуществом, обслуживания жилых и нежилых помещений и элементов инженерной инфраструктуры (рис. 6.1).

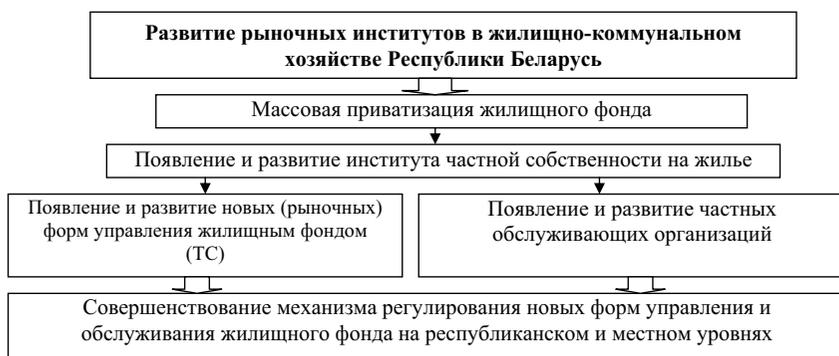


Рис. 6.1 — Институциональные преобразования жилищной сферы Республики Беларусь

Источник: собственная разработка автора раздела.

Одним из перспективных направлений преобразования данной сферы, заимствованным из зарубежного опыта, является объединение собственников недвижимого имущества жилого дома в кондоминиум («совместное домовладение» — лат. *condominium*, *con* — вместе, *dominium* — владение) под которым в развитых странах понимается распространенная форма владения и управления многоквартирным домом, либо форма собственности на недвижимость, при которой каждому собственнику квартиры, жилого и (или) нежилого помещения наряду с принадлежащими ему помещениями принадлежит также соответствующая доля в общих элементах здания, находящегося в совместном пользовании собственников [143 и др.]. В Республике Беларусь развитие института кондоминиума (совместного домовладения) выражается через образование товариществ собственников жилых домов (ТС) как одной из форм управления совместным домовладением в соответствии с Законом Республики Беларусь «О совместном домовладении» [173]. То есть в нашей стране применительно к термину «кондоминиум» используется понятие «товарищество собственников».

6.2. Товарищество собственников жилого дома (ТС) как форма управления жилищным фондом и объект государственной региональной политики, роль и место ТС в экономике

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О совместном домовладении» товариществом собственников признается объединение собственников жилых и (или) нежилых помещений, создаваемое в целях обеспечения сохранности, содержания и пользования недвижимым имуществом совместного домовладения. Товарищество собственников является некоммерческой организацией, не имеющей в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющей полученную прибыль между членами товарищества [173].

Товарищество собственников действует на основе самоуправления, при котором высшим органом управления является общее собрание собственников, к исключительной компетенции которого относится утверждение и изменение устава товарищества как основного документа, регулирующего отношения между собственниками, утверждение годового плана финансово-хозяйственной деятельности ТС и отчета о его выполнении, сметы доходов и расходов, актов ревизионной комиссии, установление размера взносов и других платежей членов ТС, а также другие функции, закрепленные в уставе ТС. Исполнительным органом товарищества является правление, избираемое общим собранием собственников и подотчетное ему, которое руководит деятельностью ТС в период между общими собраниями. Общее собрание или правление ТС избирают председателя, который выполняет решения правления и имеет право подписи документов. В ситуации, когда избирать правление нецелесообразно, его функции могут быть переданы председателю. Общее собрание может нанять управляющего делами, не выбирая правление или председателя. Контрольным органом товарищества является ревизионная комиссия, избираемая из членов ТС, подотчетная общему собранию и осуществляющая контроль за финансово-хозяйственной деятельностью ТС [183].

Таким образом, товарищество собственников выступает в системе жилищно-коммунального хозяйства как форма управления

недвижимым имуществом совместного домовладения (или форма управления жилищным фондом на микроуровне), или, другими словами, как **организация по управлению жилищным фондом**. Функции ТС могут ограничиваться лишь управлением в случае, если оно заключает договор на обслуживание с государственной или частной жилищно-эксплуатационной организацией, либо оно может выступать также как **частная организация по обслуживанию и содержанию домового хозяйства** в случае самостоятельного обслуживания. И в первом, и во втором случае ТС выступает на рынке жилищно-коммунальных услуг как **эффективный собственник** и потребитель услуг жилищно-коммунального хозяйства, заинтересованный в повышении их качества, снижении стоимости и способствующий развитию конкуренции (рис. 6.2).



Рис. 6.2 — Место ТС в системе жилищно-коммунального хозяйства
 Источник: собственная разработка автора раздела.

Выступая как институциональная единица рыночной экономики, товарищества собственников жилых домов играют немаловажную роль в реформировании жилищно-коммунального хозяйства и обеспечении воспроизводства жилищного фонда (рис. 6.3).

Как видно из приведенной схемы, развитие ТС в стране позволяет решать ряд важных общегосударственных экономических и социальных задач. К экономическим можно отнести [134]: постепенное изменение менталитета населения, что проявляется в укреплении в жильцах чувства собственности, повышение самостоятельности в решении вопросов, связанных с жилищно-коммунальным обслуживанием, а также повышение ответственности собственников за сохранность и надлежащее состояние жилищного фонда в силу их личной заинтересованности в этом.

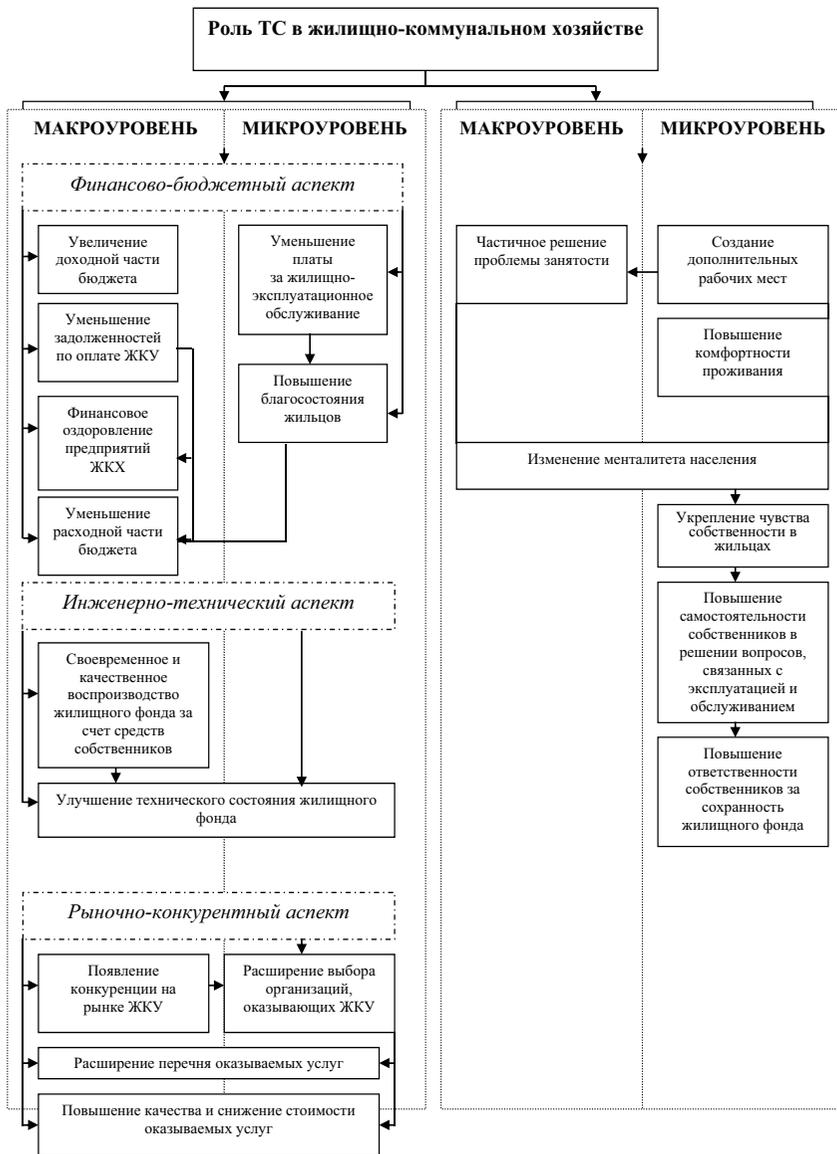


Рис. 6.3 — Роль ТС в жилищно-коммунальном хозяйстве

Источник: собственная разработка автора раздела.

Таким образом, внедрение и развитие товариществ собственников жилых домов может сыграть довольно значимую роль в улучшении функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства, повышении качества предоставляемых данной отраслью экономики услуг и, как следствие, увеличении качества и уровня жизни населения, а также решении некоторых других важных общегосударственных экономических и социальных задач [134].

Учитывая социальную значимость отрасли жилищно-коммунального хозяйства для республики, а также важность института товарищества собственников жилого дома для реформирования отрасли и становления рыночных отношений в жилищной сфере, представляется целесообразным включение товарищества собственников в состав объектов государственной региональной политики и выделение в качестве приоритетного направления программ социально-экономического развития регионов, создание условий для эффективного развития и функционирования ТС.

Несмотря на все описанные преимущества от внедрения новой формы управления жилищным фондом в экономику страны, особенностью функционирования товариществ в Беларуси является их медленный и довольно противоречивый характер развития. Демонстрируя в отдельных случаях положительные результаты своей деятельности, в других они либо выявляют несовершенство всего механизма их функционирования в сложившихся условиях, либо служат примером недобросовестного, некомпетентного и безответственного отношения, что обуславливает необходимость анализа проблем, препятствующих эффективному внедрению и распространению товариществ в республике, а также выделению основных направлений повышения их эффективности.

6.3 Проблемы развития ТС в Республике Беларусь, направления повышения эффективности их создания и функционирования

В настоящее время в результате издания ряда законодательных документов (в частности, постановления Совета Министров Республики Беларусь от 17.01.2003 «О мерах по повышению эффективности эксплуатации жилищного фонда, объектов коммунального и социально-культурного назначения и защите прав потребителей коммунальных услуг» № 45) все новые дома, построенные посредством долевого строительства принадлежат либо товариществам собственников, либо жилищно-строительным кооперативам. Следует отметить, что большинство собственников в новых домах отдадут предпочтение второй форме юридического лица, что продиктовано рядом причин [133; 136]:

1) плохой информированностью населения о новой форме управления недвижимым имуществом совместного домовладения и недостаточной активностью населения;

2) несовершенством законодательной базы республики, отсутствием систематизации и наличием разногласий в правовых актах, регулирующих отношения в области совместного домовладения. Это ведет к недостаточной осведомленности управляющего персонала товариществ о правах и обязанностях товарищества собственников жилья и вытекающим из этого негативным последствиям;

3) отсутствием стимулов и достаточной свободы для ведения товариществами хозяйственной деятельности и привлечения дополнительных источников финансирования содержания и воспроизводства жилищного фонда;

4) несовершенством налоговой политики, отсутствием четких разъяснений для товариществ о налогах, подлежащих уплате, порядке их уплаты, а также о налоговых льготах. Это также ведет к частым разногласиям между управляющим персоналом товариществ, представителями налоговых и проверяющих органов, а также собственниками жилых и нежилых помещений;

5) нехваткой подготовленных квалифицированных кадров для управления недвижимым имуществом в совместном домовладении.

Кроме этого, перед государством сегодня стоит задача обеспечения сохранности и надлежащего состояния не только домов-новостроек, но и домов более ранней постройки. Выполнение данной задачи осложняется нехваткой достаточного количества средств для обеспечения сохранности и воспроизводства указанных жилых помещений. Создание ТС в подобных домах может в значительной мере облегчить задачу государству и решить проблему сохранности и воспроизводства их жилищного фонда [78].

Однако для таких домов характерны некоторые особенности, которые могут служить значительным препятствием на пути преобразования их в ТС, в частности такие, как:

1) изношенность жилого и нежилого фонда старых домов и связанная с этим необходимость в проведении капитального ремонта в большинстве из них. Эта же особенность усложняет сам процесс обслуживания домовладения в связи с частотой проведения текущих ремонтных и прочих восстановительных работ, требующих, помимо организационных и других сложностей, мобилизации значительных денежных сумм;

2) различия в социальном статусе и уровне доходов жильцов таких домов, что может привести к противоречиям и конфликтам в принятии решений относительно содержания совместного домовладения, особенно в части дополнительных взносов, которые в таких домах будут особенно необходимы;

3) отсутствие свободных нежилых помещений в домах с большим сроком эксплуатации, необходимых для получения юридического адреса при регистрации товарищества собственников жилья, а также для размещения управляющего и обслуживающего персонала и ведения хозяйственной деятельности;

4) отсутствие во многих старых домах приборов учета воды и тепла, которые, как показала практика их применения, служат одним из источников экономии средств [136].

Проблемы создания и функционирования ТС представлены на рис. 6.4.

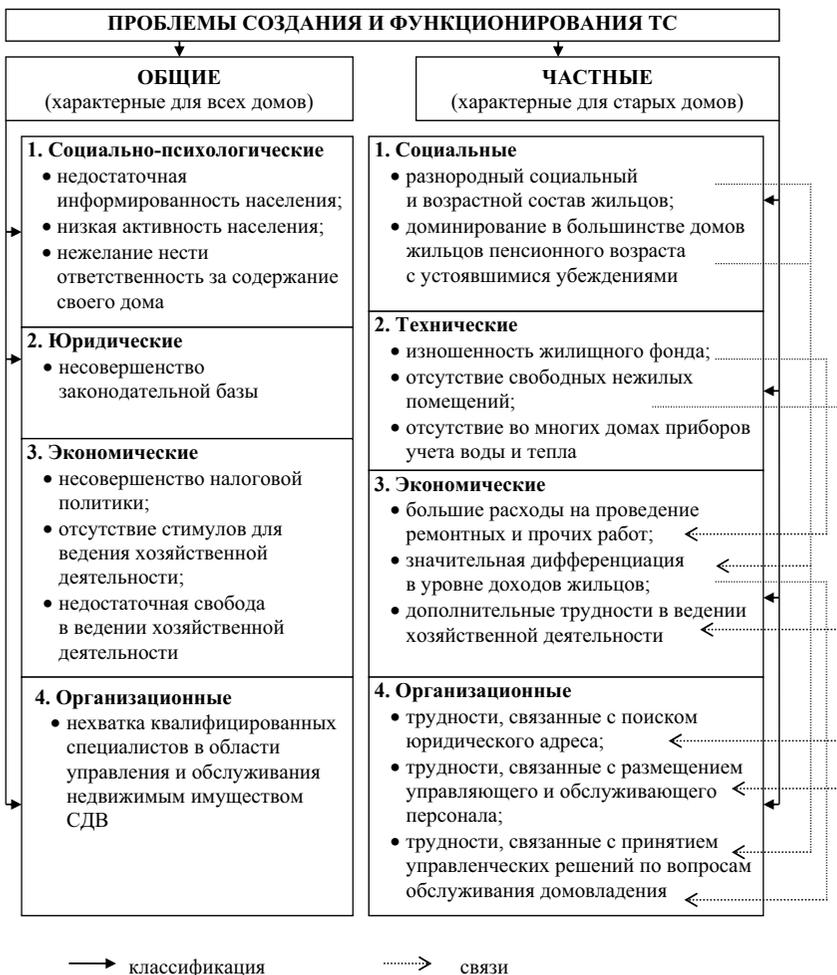


Рис. 6.4 — Проблемы создания и функционирования ТС

Источник: собственная разработка автора раздела.

Таким образом, помимо наличия общих трудностей, препятствующих эффективному созданию и функционированию товариществ собственников во всех домах, создание подобных организаций в старых домах еще более осложняется присущими им особенностями и связанными с этим проблемами. Причем, как это видно из

представленной схемы, одни проблемы влекут за собой другие. Поэтому создание ТС в домах с большим сроком эксплуатации представляется маловероятным без действенной помощи и поддержки со стороны государства. Частично такая помощь уже оказывается в части оснащения жилых домов приборами учета тепла и воды, проведения во многих домах капитального ремонта. Помимо этого государственным органам управления представляется целесообразным предпринять дополнительные меры по совершенствованию механизма создания и функционирования товариществ собственников в республике и созданию благоприятных условий для их дальнейшего эффективного развития.

Среди основных направлений повышения эффективности создания и функционирования ТС в Республике Беларусь можно выделить следующие (рис. 6.5) [140]:

1. Содействие развитию эффективных ТС должен сопутствовать *экономический рост и повышение общего благосостояния населения.*

2. Для создания благоприятных условий развития ТС необходимо *повышение степени информированности и уровня знаний населения* в области управления и обслуживания недвижимого имущества. Это может быть достигнуто посредством проведения непрерывной информационно-агитационной работы среди собственников жилых и нежилых помещений в домах, постоянного информирования жильцов о последних изменениях в экономической ситуации страны, а также о принятии новых законодательных актов в жилищной сфере.

3. Важным шагом на пути повышения эффективности создания и функционирования ТС является *совершенствование законодательства*, регулирующего отношения в области совместного домовладения, заключающееся в первую очередь в систематизации и приведении в соответствие друг с другом законодательных актов, затрагивающих тем или иным образом отношения в области совместного домовладения.

4. Необходимо также *создание налоговых и прочих стимулов для ведения товариществами хозяйственной деятельности*, которая послужит основой уменьшения средств, взимаемых с жильцов, и финансирования содержания и обслуживания совместных домовладений за счет других источников.



Рисунок 6.5 — Направления повышения эффективности создания и функционирования ТС в Республике Беларусь

Источник: собственная разработка автора раздела.

5. Необходимо также *предоставить товариществам больше свободы и самостоятельности* в принятии решений относительно эксплуатации имущества совместных домовладений, в том числе и придомовых территорий, а также относительно ведения хозяйственной деятельности.

6. Поскольку, как отмечалось выше, одним из основополагающих факторов, определяющих эффективное функционирование ТС, является степень компетентности управляющего персонала, важным

направлением повышения эффективности ТС является *повышение квалификации и степени компетентности специалистов* в области управления и обслуживания недвижимого имущества. Для этого необходимы подготовка учебных курсов, введение новых специализаций в высшие учебные заведения страны, создание центров подготовки управленческого персонала, в которых могли бы проходить обучение управляющие, председатели, а также приобретать необходимые знания в области функционирования совместных домовладений бухгалтера, главные инженеры и прочий персонал.

Некоторые меры по созданию необходимых условий для развития ТС в республике уже предприняты. Так, при БНТУ, а также при государственном учебном центре повышения квалификации и переподготовки кадров созданы соответствующие курсы для подготовки специалистов по управлению и обслуживанию совместных домовладений. В 2008 г. там прошли переподготовку 40 специалистов — председателей товариществ собственников жилых домов.

Курсы повышения квалификации для председателей товариществ собственников и жилищно-строительных потребительских кооперативов (ЖСПК) организует также Витебский государственный технологический университет (ВГТУ). Курс «Организация управления совместными домовладениями» разработан по предложению управления ЖКХ облисполкома. В рамках курса будут рассмотрены вопросы правового регулирования совместных домовладений, порядка приема объекта недвижимости в эксплуатацию и контроля качества строительных работ, а также технической эксплуатации зданий и сооружений. Любая хозяйственная деятельность не обходится без бухгалтерии, поэтому один из разделов программы будет посвящен организации бухучета и порядку начисления бюджетных субсидий для товариществ собственников. Для чтения лекций по новому курсу будут приглашаться в основном практикующие специалисты системы ЖКХ, областной инспекции Департамента контроля и надзора за строительством, финансового управления облисполкома, а также преподаватели ВГТУ. Программа рассчитана на 36 учебных часов, обучение будет организовано в вечернее время. По результатам двухнедельного повышения квалификации выпускникам курсов будут выдаваться удостоверения государственного образца.

Группы планируется формировать по 20–25 человек, а первый набор слушателей курсов приступил к учебе 25 января 2010 года.

Отдельного рассмотрения требуют мероприятия по созданию благоприятных условий для эффективного создания и функционирования ТС в домах с большим сроком эксплуатации [140]:

1. Необходимо разработать возможные мероприятия по выделению домам с большим сроком эксплуатации помещений под юридический адрес, а также для размещения управляющего и обслуживающего персонала.

2. Важным моментом повышения эффективности создания и функционирования ТС в старых домах является улучшение их технического состояния. Поэтому необходимо разработать программу по оказанию таким домам финансовой и другой помощи в проведении внеочередных капитальных ремонтов в случае принятия в них решения о создании товарищества собственников. Поскольку жильцы в старых домах более двадцати лет производили отчисления на капитальный ремонт на счет города, они не захотят осуществлять ремонтные работы за свой счет после создания в доме товарищества. Именно это и является одной из основных причин, сдерживающих жильцов в старых домах от создания товарищества. Гарантия со стороны государства оказания помощи в проведении ремонта создаст дополнительный стимул для жильцов и активизирует их в направлении преобразования своих домов в ТС. Помощь может быть как в виде прямого финансирования, так и в виде предоставления различного рода льготных или беспроцентных кредитов и ссуд.

3. Из-за отсутствия в большинстве домов с большим сроком эксплуатации свободных нежилых помещений важным направлением в области обеспечения эффективности их функционирования является предоставление возможности использовать придомовую территорию для ведения хозяйственной деятельности и привлечения дополнительных доходов.

Отмеченные направления имеют огромное значение для развития в республике системы эффективно функционирующих товариществ собственников жилых домов и являются базой для разработки конкретных предложений по совершенствованию механизма государственного регулирования их деятельности.

6.4. Совершенствование механизма государственного регулирования деятельности ТС в Республике Беларусь на республиканском и местном уровнях

Действующий механизм государственного регулирования деятельности товариществ собственников жилых домов в Республике Беларусь представляет собой совокупность республиканских и местных органов государственного управления со свойственными им задачами и функциями, нормативно-правовых актов, принципов и инструментов регулирования.

К органам государственного регулирования деятельности ТС относятся [152]:

1) *на республиканском уровне*: Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь, Управление жилищно-коммунального хозяйства при Министерстве ЖКХ;

2) *на региональном (местном) уровне*: местные исполнительные и распорядительные органы государственного управления (облсполкомы, горисполкомы, райисполкомы), управления жилищно-коммунального хозяйства облисполкомов.

Основными задачами республиканских органов управления являются [94]:

- обеспечение реализации Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 г. в части развития жилищного хозяйства, выработка подходов к решению задачи обеспечения населения комплексом жилищно-коммунальных услуг в соответствии с нормативами социального стандарта;

- обеспечение реализации Программы развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на 2006–2010 гг.;

- обеспечение государственного регулирования деятельности организаций жилищного хозяйства в части управления государственным жилищным фондом, использования и обеспечения сохранности государственного и частного жилищного фонда, а также обеспечения устойчивой эксплуатации и сохранности объектов жилищного хозяйства;

- проведение жилищной реформы, направленной на улучшение обслуживания граждан;

- формирование и реализация государственной политики в области приватизации жилищного фонда;

Среди основных функций республиканских органов управления можно выделить [152]:

- подготовку предложений по совершенствованию действующего жилищного законодательства в сфере жилищных отношений, содержания, реконструкции, модернизации и ремонта жилищного фонда, приобретению в собственность жилых помещений, а также участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Министерства жилищно-коммунального хозяйства;

- подготовку предложений по совершенствованию работы с гражданами и их формированиями по месту жительства во взаимодействии с местными исполнительными и распорядительными органами и органами территориального общественного самоуправления по вопросам сохранности жилищного фонда, устойчивой работы объектов жилищного хозяйства и перспектив развития жилищного хозяйства;

- совершенствование работы по назначению уполномоченных лиц по управлению недвижимым имуществом совместных домовладений;

- организацию работы с населением по месту жительства по вопросам сохранности жилищного фонда, устойчивой работы объектов жилищного хозяйства;

- разработку правил пользования жилыми помещениями и обеспечение условий безопасного проживания граждан и надежности инженерного оборудования;

- подготовку предложений по совершенствованию порядка оплаты за оказываемые услуги населению, включая порядок оплаты за некоторые виды коммунальных услуг и приостановление (возобновление) предоставления коммунальных услуг;

- проведение совещаний, семинаров, оказание практической и методической помощи организациям отрасли по вопросам, входящим в компетенцию управления, изучение и применение в отрасли

прогрессивного отечественного и зарубежного опыта в части улучшения эксплуатации и содержания жилищного фонда.

В целях содействия эффективному развитию ТС в республике представляется целесообразным *создание при Министерстве жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь специального отдела по координации деятельности товариществ собственников жилых домов*, наделенного следующими функциями:

1) разработки и реализации единой политики в области содействия развитию ТС в республике, разработки проекта государственной программы развития ТС;

2) организации информационной работы среди собственников жилых помещений (в виде собраний, конференций, тематических встреч, издания информационных пособий и буклетов);

3) разработки предложений по предоставлению финансовых, налоговых и прочих стимулов для преобразования жилых домов в ТС и ведения ими хозяйственной деятельности как основного внебюджетного источника финансирования воспроизводства жилищного фонда;

4) координации и контроля за деятельностью товариществ в республике;

5) другие.

К задачам местных исполнительных и распорядительных органов государственного управления в области регулирования жилищно-коммунального хозяйства и товариществ собственников относятся [152]:

- проведение государственной жилищной реформы и единой технической политики по развитию и устойчивому функционированию объектов жилищно-коммунального хозяйства;

- создание необходимых условий для эффективной работы организаций жилищно-коммунального хозяйства для удовлетворения потребностей субъектов хозяйствования и населения в жилищно-коммунальных услугах, повышения качества и расширения номенклатуры этих услуг.

Местные исполнительные и распорядительные органы выполняют следующие функции в области регулирования жилищно-коммунального хозяйства и деятельности товариществ собственников жилых домов [152]:

- планирование, прогнозирование, финансирование и развитие жилищно-коммунального хозяйства регионов (областей, городов);
- руководство в установленных законодательством пределах организациями жилищно-коммунального хозяйства и содействие их экономическому и социальному развитию;
- обеспечение в соответствии с законодательством контроля за правильной эксплуатацией, капитальным ремонтом и сохранностью жилищного фонда, осуществление контроля за санитарным состоянием частного жилищного фонда;
- распределение финансовых и материальных ресурсов для обеспечения бесперебойного функционирования жилищно-коммунальных объектов;
- распределение дотаций и субсидий из бюджета, необходимых для деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства;
- совершенствование экономических отношений в условиях формирования рынка.

Помимо этого Указ Президента Республики Беларусь № 538 «О некоторых вопросах деятельности товариществ собственников и организаций застройщиков» от 14.10.2010 г. наделяет местные исполнительные и распорядительные органы следующими функциями [167]:

- координации и контроля за деятельностью товариществ собственников и организаций застройщиков;
- принятия мер по защите прав и законных интересов членов товариществ собственников и организаций застройщиков;
- согласования кандидатур при избрании (переизбрании) на должность председателя правления товарищества собственников или организации застройщиков;
- в случае отсутствия у товарищества собственников или организации застройщиков кандидатур для избрания председателем правления внесение на рассмотрение общего собрания членов товарищества собственников, общего собрания (собрания уполномоченных) организации застройщиков кандидатуры председателя правления;
- внесения предложения о созыве внеочередного общего собрания членов товарищества собственников, внеочередного общего собрания (собрания уполномоченных) организации застройщиков;

- назначения уполномоченного лица по управлению общим недвижимым имуществом многоквартирного жилого дома в случае, если товариществом собственников или организацией застройщиков не обеспечиваются надлежащие сохранность, содержание и эксплуатация таких домов, организации работы органов управления.

Основным недостатком местных исполнительных и распорядительных органов в области регулирования деятельности ТС является их сосредоточение на выполнении в основном контролирующей и координирующей функций. Однако низкая эффективность деятельности многих отечественных товариществ, нарушение ими законодательства обусловлены не столько недостаточной квалификацией управляющего персонала в области управления и технического обслуживания жилищного фонда, сколько незнанием особенностей новой формы управления жилищного фонда, действующего законодательства, а также отсутствием стимулов для ведения ими хозяйственной деятельности и повышения эффективности функционирования. Поэтому *представляется целесообразным наделение местных исполнительных и распорядительных органов также следующими функциями: консультативной* (создание специального отдела оказания информационной помощи товариществам в области действующего законодательства), *поддерживающей* (предоставление в случае необходимости финансовой, организационной и прочей помощи товариществам), *стимулирующей* (предоставление льгот и стимулов для преобразования жилых домов в товарищества и ведение ими хозяйственной деятельности).

Ключевым звеном государственного регулирования деятельности ТС является нормативно-правовая база в области функционирования жилищно-коммунального хозяйства и товариществ собственников. Отношения о совместном домовладении регулируются Конституцией Республики Беларусь, Гражданским кодексом Республики Беларусь, Жилищным кодексом, Земельным кодексом, Законом Республики Беларусь «О совместном домовладении» и иными актами законодательства Республики Беларусь [144–146; 157–184; 194].

Основными признаками несовершенства законодательства являются отсутствие систематизации и наличие разногласий в правовых

актах, затрагивающих тем или иным образом деятельность товариществ собственников. Это ведет к недостаточной осведомленности управляющего персонала товариществ о правах и обязанностях ТС и вытекающим из этого последствиям. Необходимо отметить также несовершенство налоговой политики, отсутствие четких разъяснений для товариществ о налогах, подлежащих уплате, порядке их уплаты, а также о налоговых льготах. Это ведет к разногласиям среди управляющего персонала товариществ, представителей налоговых и проверяющих органов, а также собственников жилых и нежилых помещений. Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность ТС, требует более детального рассмотрения, поэтому предложения по данному вопросу представлены далее в виде отдельного подраздела.

Принципы государственного регулирования деятельности ТС можно разделить на общие, характерные для системы государственного регулирования в целом, и частные (или специальные), характерные для регулирования непосредственно товариществ собственников.

К *общим* принципам относятся:

- 1) принцип единства и целостности системы государственного и регионального управления;
- 2) принцип сочетания региональных и общегосударственных интересов;
- 3) принцип ответственности за законность, обоснованность и эффективность принимаемых решений и других действий;
- 4) принцип разделения функций представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти.

Среди *частных (специальных)* принципов государственного регулирования деятельности ТС можно выделить:

- 1) принцип *преемственности уровней управления и согласованности*, заключающийся в том, что государственное регулирование деятельности товариществ осуществляют в основном местные исполнительные и распорядительные органы управления с обязательным условием выполнения и реализации целей, задач и направлений, установленных высшими уровнями управления и закрепленных в Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства

Республики Беларусь до 2015 г., Программе развития жилищно-коммунального хозяйства на 2006–2010 гг. и других законодательных и программно-целевых документах;

2) принцип *справедливости и равенства* всех субъектов хозяйствования отрасли жилищно-коммунального хозяйства независимо от формы собственности. Жильцы в товариществах собственников обладают теми же правами и государственными социальными гарантиями в области обеспечения содержания и эксплуатации жилищного фонда, что и жители государственного и ведомственного жилищного фонда. Равные права и условия функционирования установлены также для государственных жилищно-эксплуатационных и частных обслуживающих организаций;

3) принцип *обязательности* соблюдения товариществами технических правил и норм содержания и обслуживания жилищного фонда;

4) принцип *предоставления свободы* товариществам в принятии решений по любым вопросам, касающимся их деятельности, в том числе в части предоставления жилищно-коммунальных услуг и начисления платы за эти услуги;

5) принцип *сохранения государственной поддержки* товариществ собственников в части предоставления дотаций на оказание жилищно-коммунальных услуг.

В качестве направлений совершенствования принципов государственного регулирования деятельности ТС можно предложить дополнение описанной системы принципов следующими принципами:

1) *гибкости*, заключающимся в проведении регулярного анализа результатов деятельности ТС, проблем и трудностей, препятствующих их эффективному развитию, а также оперативной корректировки применяемых методов и инструментов регулирования с целью содействия дальнейшему развитию ТС в регионах;

2) *взаимодействия* между местными органами управления и товариществами собственников, заключающимся в совместном выявлении и анализе проблем и трудностей в области создания и функционирования товариществ в регионах и разработке основных предложений по совершенствованию действующего законодательства для представления на рассмотрение в вышестоящие органы го-

сударственного управления, а также совместной разработке направлений и путей решения создавшихся трудностей для обеспечения условий эффективного функционирования ТС и содействия развитию рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Инструменты государственного регулирования деятельности ТС можно классифицировать на следующие группы:

1) в области регулирования создания ТС: правила и порядок регистрации товариществ, а также стимулы и льготы, предоставляемые собственникам в случае выбора в качестве формы управления жилищным фондом объединение в товарищество собственников;

2) в области регулирования технического обслуживания жилищного фонда: правила и нормы содержания и обслуживания жилых и нежилых помещений;

3) в области кадровой политики: порядок составления штатного расписания и формирования фонда оплаты труда (для товариществ, получающих государственные дотации на содержание и эксплуатацию жилищного фонда) посредством установления тарифных коэффициентов, ставок первого разряда, а также допустимого размера премий и надбавок;

4) в области ведения финансово-хозяйственной деятельности: налоги и налоговые льготы, а также стимулы и ограничения для ведения хозяйственной деятельности.

В настоящее время в Республике Беларусь такие инструменты государственного регулирования, как льготы и стимулы, не находят должного применения в области развития товариществ собственников жилых домов. Одной из основных задач Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 г. является постепенный переход к стопроцентному покрытию расходов на оказание жилищно-коммунальных услуг за счет населения. Однако реализация указанной задачи является маловероятной без увеличения доходов населения, что потребует увеличения расходов бюджета на оплату труда работников бюджетной сферы, в результате произойдет только изменение структуры расходов бюджета и проблема останется нерешенной. Объединение собственников жилых помещений в товарищества дает толчок развитию альтернативного рыночного источника финансирования не

только расходов на жилищно-коммунальные услуги, но и на воспроизводство жилищного фонда. Этим источником являются доходы от ведения товариществами хозяйственной деятельности. Таким образом, учитывая, что создание товариществ собственников жилых домов позволяет решить важные общегосударственные экономические и социальные задачи, республиканским и местным органам государственного управления следует усилить значение таких инструментов регулирования, как льготы и стимулы, для преобразования жилых домов в ТС и ведения ими хозяйственной деятельности.

Механизм государственного регулирования деятельности ТС и предложения по его совершенствованию представлены на рис. 6.6.

Совершенствование механизма государственного регулирования деятельности ТС позволит создать необходимые условия для эффективного развития товариществ в Республике Беларусь, что будет способствовать в перспективе освобождению республиканского и местного бюджетов от расходов, связанных с содержанием и обслуживанием жилищного фонда, обеспечению воспроизводства жилищного фонда за счет рыночных институтов и механизмов хозяйствования, повышению эффективности управления и качества обслуживания жилищного фонда и, как следствие, улучшению технического состояния жилья и элементов инженерной инфраструктуры, а также оздоровлению всей отрасли жилищно-коммунального хозяйства благодаря развитию эффективно функционирующего рынка жилищно-коммунальных услуг.

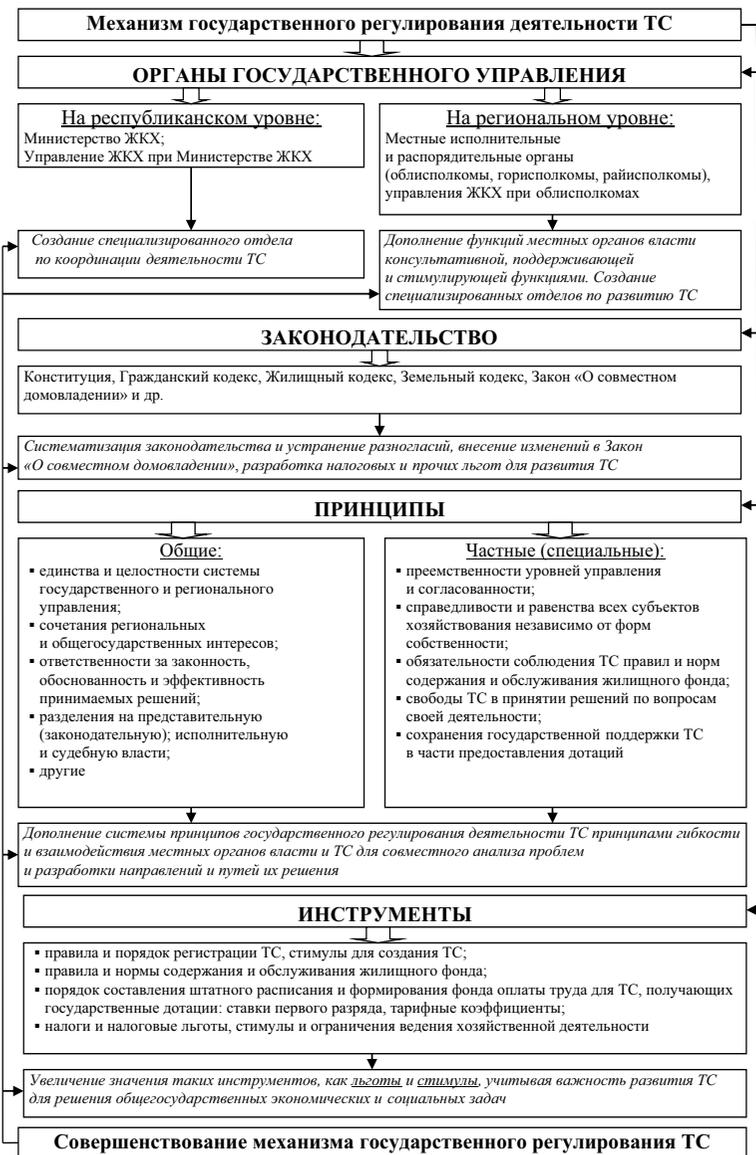


Рис. 6.6 — Механизм государственного регулирования деятельности ТС в Республике Беларусь и его совершенствование

Источник: собственная разработка автора раздела.

6.5. Совершенствование законодательства Республики Беларусь, регулирующего деятельность ТС

Важным шагом на пути повышения эффективности создания и функционирования ТС является *совершенствование законодательства*, регулирующего отношения о совместном домовладении, заключающееся в первую очередь в систематизации и приведении в соответствие друг с другом законодательных актов, затрагивающих тем или иным образом отношения о совместном домовладении.

Принимая во внимание то обстоятельство, что основным правовым документом, регулирующим отношения о совместном домовладении, является Закон Республики Беларусь «О совместном домовладении», именно он требует первоочередного рассмотрения и доработки. В результате анализа возникших в ходе деятельности ТС конфликтов и противоречий были сформулированы следующие предложения по совершенствованию вышеупомянутого закона и других законодательных актов, регулирующих отношения о совместном домовладении:

1. В соответствии со статьей 10 Закона Республики Беларусь «О совместном домовладении» «земельный участок для содержания и обслуживания недвижимого имущества совместного домовладения предоставляется собственникам этого имущества в пользование, владение или продается в частную собственность в порядке, предусмотренном земельным законодательством Республики Беларусь» [173]. *Следует предоставить право выбора способа передачи земельного участка собственникам домовладения и подробно оговорить условия передачи.*

2. В соответствии с пунктом 6 статьи 11 рассматриваемого Закона «в случае невнесения собственниками жилых и (или) нежилых помещений своей доли в общих расходах по содержанию общего имущества совместного домовладения вопрос о взыскании задолженности решается в судебном порядке» [173]. Статья 23 Закона предоставляет товариществу собственников «право требовать от собственников компенсацию за неуплату обязательных платежей, предусмотренных статьей 11 Закона, а также полного возмещения

причиненных товариществу собственников убытков в результате невыполнения собственниками обязательств по уплате обязательных платежей и оплате иных общих расходов в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь».

Однако данные пункты не решили проблему задолженности в товариществах, поэтому *необходимо предоставить органам управления товариществом собственников возможность применять санкции к неплательщикам, предложенные правлением и одобренные большинством собственников, не противоречащие законодательству Республики Беларусь. Необходимо более подробно оговорить возможные санкции к нарушителям и процедуру их применения.*

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Закона «решение о выборе способа управления недвижимым имуществом во вновь строящемся, реконструируемом или капитально ремонтируемом доме может быть принято застройщиком до момента возникновения совместного домовладения» [173]. Однако, как показал опыт функционирования товариществ собственников в республике, подобная ситуация может повлечь за собой недобросовестное отношение к процедуре принятия дома в эксплуатацию, в результате чего исправление всех неучтенных неполадок и неисправностей впоследствии приходится финансировать собственникам (а это — обязанность застройщика). Поэтому *целесообразным представляется исключить этот пункт из Закона и предоставить право выбора способа управления недвижимым имуществом совместного домовладения только собственникам этого имущества. Это предложение относится также к пункту 4 статьи 20, к пункту 2 статьи 2, и пункту 3 статьи 22 [173].*

4. В статье 23 говорится о правах товарищества собственников, в частности о праве получать в установленном порядке в пользование земельные участки и производить их застройку и обустройство в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. *Необходимо также предоставить товариществам возможность использовать данные участки для ведения хозяйственной деятельности и привлечения дополнительных средств на содержание и обслуживание совместного домовладения.*

5. Статья 23 также предоставляет право товариществам собственников «осуществлять хозяйственную деятельность, которая

соответствует целям создания товарищества» [173]. Однако товарищества не стремятся начинать ведение хозяйственной деятельности, поскольку это ведет к потере ими некоторых льгот в части дотаций и налогов, в результате чего является невыгодным. Поскольку при ведении хозяйственной деятельности у товарищества появляются дополнительные средства на содержание и обслуживание домовладения, что в свою очередь положительно сказывается на техническом состоянии жилищного фонда, *целесообразно не отменять установленные для товариществ собственников льготы, а создавать стимулы для ведения хозяйственной деятельности путем предоставления налоговых и других льгот.*

Важным упущением Закона является то, что он не рассматривает отдельно вопросы, связанные с созданием и функционированием товарищества собственников в домах с большим сроком эксплуатации. Таким домам свойственны некоторые особенности, которые могут препятствовать эффективному созданию в них подобных организаций:

1. Одним из препятствий создания товарищества собственников жилья в домах с большим сроком службы является поиск необходимых помещений для расположения управляющего и обслуживающего персонала в случае перехода этих домов на самообслуживание. Предлагается оговорить в Законе выделение государством таких помещений. Поскольку по законодательству при сдаче дома в эксплуатацию 2 % жилой площади передается обслуживающей организации, при смене обслуживающей организации или переходе на самообслуживание целесообразным представляется оговорить в Законе передачу этих 2 % жилой площади новой организации или непосредственно товариществу собственников. Если передача таких помещений является затруднительной (в связи с истечением большого периода времени или перехода этих помещений к конкретным собственникам на законных основаниях), необходимо оговорить выделение государством таких помещений на прилегающей территории или, при необходимости, пристройку этих помещений за счет бюджетных средств либо за счет предоставления товариществу льготных кредитов и ссуд.

2. Отсутствие свободных площадей в старых домах влечет за собой проблему поиска юридического адреса для вновь созданного товарищества. Решением данной проблемы может быть обязательство жилищно-эксплуатационной службы, обслуживающей такой дом, предоставить необходимое помещение под юридический адрес.

3. Одной из основных проблем при создании товарищества собственников в жилом доме является неготовность населения и опасения жильцов относительно сроков и проведения капитального ремонта в случае перехода на самообслуживание. Поэтому предлагается оговорить в законе проведение внеочередного капитального ремонта в домах с истекшим сроком службы в случае создания в них товарищества собственников, чтобы дом перешел в полное управление жильцов в надлежащем состоянии. Данная статья в Законе создаст дополнительный стимул и ускорит создание товарищества собственников в домах с большим сроком службы.

В соответствии с изменениями Закона некоторые поправки потребуются и в Типовом уставе товарищества собственников, утвержденном Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 08.04.1998 № 569 [183]. В соответствии со статьей 26 Закона Республики Беларусь «О совместном домовладении» органами управления товарищества собственников являются общее собрание и правление. В связи с трудоемкостью проведения общего собрания, а также возникающими в ходе его проведения спорами и разногласиями, затягивающими процедуру проведения собрания и затрудняющими принятие эффективных решений, предлагается большинство вопросов, относящихся к исключительной компетенции общего собрания, оговоренных в уставе, делегировать правлению, но с обязательным утверждением принятых правлением решений на заочном (очном) голосовании собственников. Таким образом, правление приобретет некоторые черты не только исполнительного органа, но и законодательного. Исполнительным органом товарищества предлагается сделать управляющий персонал, подотчетный правлению.

Таким образом, к правлению перейдут следующие полномочия общего собрания, которые потребуют утверждения собственниками на заочном (очном) голосовании:

- 1) изменение устава товарищества собственников;
- 2) разработка и утверждение годового (полугодового) плана финансово-хозяйственной деятельности товарищества собственников и отчета о его выполнении, сметы доходов и расходов товарищества, актов ревизионной комиссии;
- 3) установление размера взносов и других платежей членов товарищества собственников, определение порядка покрытия убытков;
- 4) образование специальных фондов товарищества собственников;
- 5) рассмотрение жалоб на деятельность управляющего и обслуживающего персонала;
- 6) утверждение и изменение структуры, численности работников и штатного расписания, форм и условий оплаты труда, правил внутреннего трудового распорядка обслуживающего персонала товарищества собственников;

В исключительной компетенции общего собрания останется избрание состава правления (председателя) товарищества собственников, а также ревизионной комиссии [183]. Необходимость в общем собрании будет возникать также (как и прежде) для решения вопроса о выборе способа управления недвижимым имуществом совместного домовладения (создания товарищества собственников) (статья 15 Закона), утверждения устава товарищества собственников (статья 21 Закона), для принятия решения о прекращении деятельности товарищества (статья 28 Закона), а также для решения спорных вопросов по требованию большинства собственников и инициативе правления (председателя).

Подобные изменения значительно повысят эффективность деятельности правления как органа управления товарищества и, следовательно, эффективность функционирования самого товарищества собственников.

Рассмотренные предложения охватывают лишь некоторые аспекты деятельности товариществ и возникающие при этом трудности. Однако необходимый объем работы по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения о совместном домовладении, этим не ограничивается. Основные усилия должны быть направлены, главным образом, на его либерализацию, предоставле-

ние товариществам большей свободы и самостоятельности в принятии решений относительно эксплуатации имущества совместных домовладений и земельных участков, а также относительно ведения хозяйственной деятельности.

Таким образом, совершенствование законодательства Республики Беларусь, регулирующего отношения о совместном домовладении, должно осуществляться по следующим основным направлениям:

1. Изменение и дополнение Закона Республики Беларусь «О совместном домовладении» и Типового устава.

2. Изменение остальных законодательных актов, затрагивающих тем или иным образом деятельность товариществ собственников, и приведение их в соответствие с вышеуказанным Законом.

3. Упорядочение налоговой политики в отношении деятельности совместных домовладений, подготовка подробных инструкций и разъяснений для товариществ собственников о порядке расчета и уплаты налогов, а также информации о налоговых льготах; обеспечение этими инструкциями и разъяснениями всех председателей товариществ собственников жилья.

4. Создание налоговых и прочих стимулов для ведения товариществами хозяйственной деятельности, как основы уменьшения средств, взимаемых с жильцов, и привлечения дополнительных источников финансирования содержания и эксплуатации совместных домовладений.

5. Систематизация законодательных актов.

7. ОПЫТ ВЫДЕЛЕНИЯ ОБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

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

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

Сделать это необходимо по следующим важным причинам:

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

во-вторых, применение исторического подхода к исследованию методологии выделения объектов региональной политики (любого государства или межгосударственного образования, а не только ЕС) позволяет ответить на следующие принципиально важные вопросы: какие положения методологии и конкретных методик выделения

объектов региональной политики хорошо зарекомендовали себя на протяжении десятилетий? Какие не выдержали испытания временем и почему (просто выполнили свою функцию на определенном историческом этапе или не оправдали себя, т. е. были ошибочными)? Какие применимы только на уровне ЕС в целом, а какие полезны и на уровне отдельных стран, как членов ЕС, так и не входящих в это межгосударственное образование?.

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

Как известно, основы для проведения региональной политики на межгосударственном (супранациональном) уровне были декларированы еще в *Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества* (Рим, 1957 г.). В преамбуле этого договора отмечается решимость стран, учреждающих ЕЭС, «...в укреплении единства своих экономик и в обеспечении гармоничного их развития посредством сокращения существующих между многими регионами различий и отсталости регионов, находящихся в менее благоприятном положении» [197; 6, с. 108].

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

Эксплицитную форму региональная политика Европейского сообщества приобрела в 1975 г., когда был создан Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund,

ERDF), и с этого времени она является *одним из основных инструментов укрепления экономической и социальной сплоченности, или интеграции, стран — членов ЕС.*

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

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

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

Перечень целей и распределение между ними структурных фондов приведены ниже:

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

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

цель 3 — борьба с застойной безработицей (ESF);

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

цель 5 — для реформы общей аграрной политики:

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

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

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

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

Работа структурных фондов основывалась на нескольких взаимосвязанных основных принципах:

- *концентрация* деятельности структурных фондов на ограниченном количестве приоритетных целей;

- *партнерство*, под которым понимается наиболее тесное сотрудничество между Еврокомиссией и органами управления на национальном, региональном и местном уровне в каждой стране, входящей в ЕС, начиная с подготовительной стадии и заканчивая реализацией тех или иных мер;

- *программирование*, результатом которого являются многолетние программы развития и которое в свою очередь является итогом процесса выработки решений через партнерство;

- *аддитивность, или принцип дополнительности*, который означает, что помощь, поступающая из Сообщества, как правило, служит дополнением к усилиям стран-членов в решении региональных проблем, а не подменяет эти усилия.

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

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

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

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

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

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

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

RECHAR II — связана с конверсией регионов угледобычи;

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

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

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

SMEs — нацелена на укрепление конкурентоспособности малых и средних предприятий;

URBAN — связана с восстановлением пораженных кризисом городских районов;

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

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

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

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

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

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

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

- валовой внутренний продукт на душу населения в этих регионах, рассчитанный на основе данных за последние три года, должен был составлять **менее 75 %** от среднего значения данного показателя по ЕС;

- страны — члены ЕС, регионы которых отвечали указанным выше требованиям, должны были представить в Европейскую комиссию свои планы регионального развития с описанием сложившейся в соответствующих регионах ситуации, основных региональных диспропорций и проблем, стратегии их решения, состояния окружающей среды, ориентировочным объемом финансовых затрат, необходимых для поддержки таких регионов как со стороны национальных правительств, так и финансовых институтов ЕС.

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

Данной методикой предусматривался ряд исключений из этого общего правила, которые также достаточно четко были сформули-

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

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

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

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

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

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

- прилегающие территории, отвечающие критериям (а), (б), (с), а также регионы, подпадающие под цель 1, но одновременно отвечающие критериям (а), (б), (с);
- городские общины, в которых зарегистрировано значительное падение занятости в промышленности и с уровнем безработицы, по крайней мере, на 50 % выше среднего значения по ЕС;

- районы, в которых зарегистрировано существенное сокращение рабочих мест на протяжении последних трех лет или в которых наблюдается или появилась угроза сокращения рабочих мест в тех отраслях промышленности, которые имеют решающее значение для развития соответствующих районов, включая сокращение рабочих мест, которое вызвано изменениями в структуре промышленности, в производственных системах, несущими существенный рост безработицы в этих районах;
- территории, в особенности городские районы с острыми проблемами, связанными с восстановлением заброшенных промышленных зон;
- другие промышленные или городские районы, где социально-экономическое воздействие реструктуризации рыбной промышленности, оцененное с помощью объективных критериев, свидетельствует о необходимости помощи.

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

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

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

Регулятивным постановлением также предусматривалось, что через три года после вступления в силу указанного перечня критерии, по которым он составлялся ((a), (b), (c)), могут быть уточнены

Советом ЕС с учетом предложений Еврокомиссии и после консультаций с Европарламентом.

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

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

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

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

- (а) высокая доля работающих в сельскохозяйственном производстве в общей численности занятых;
- (б) низкий уровень доходов от сельского хозяйства, в частности выраженный в величине добавленной стоимости сельского хозяйства в расчете на одно сельхозпредприятие;
- (с) низкая плотность населения и (или) тенденция к быстрой депопуляции.

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

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

- периферийного положения регионов по отношению к основным центрам экономической и торговой деятельности ЕС или их расположения на островах;
- чувствительности района к изменениям в сельском хозяйстве, в особенности в рамках реформы единой сельскохозяйственной политики ЕС, которая измерялась на основе тенденции в изменении доходов от сельского хозяйства и численности рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве;
- структуры сельскохозяйственных землевладений, а также возрастного состава рабочей силы, основным источником получения доходов которой является сельское хозяйство;
- нагрузки, оказываемой на окружающую среду и на сельскую местность;
- расположения районов в горных и других труднодоступных местах;
- социально-экономического воздействия на районы рыболовства, определенного на основе объективных критериев.

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

На основе всесторонней оценки этой информации предложения утверждались Еврокомиссией, при этом, также как и по цели 2, в

ходе прямых консультаций со странами — членами ЕС принимались в расчет национальные приоритеты, затем составлялся перечень районов, нуждающихся в помощи. С содержанием этого перечня Еврокомиссия должна была ознакомить Европарламент.

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

- описание современной ситуации, о финансовых ресурсах и результатах их использования за предыдущий программный период;
- описание стратегии достижения целей преобразований, а также приоритетов развития соответствующих сельскохозяйственных регионов и др.;
- оценку состояния окружающей среды с описанием возможного воздействия на него намеченных мер;
- описание направлений, по которым планируется использовать возможную помощь из структурных фондов, из Европейского инвестиционного банка и других финансовых инструментов в процессе реализации плана;
- возможность увязки намеченных мер с реформой единой сельскохозяйственной политики ЕС, а также с единой политикой ЕС в области рыболовства.

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

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

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

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

Для укрепления экономической и социальной сплоченности стран — членов ЕС были определены шесть приоритетных целей, четыре из которых имели ярко выраженную региональную окраску (1, 2, 5(б) и 6). Различные виды регионально ориентированной помощи по этим целям охватывали территорию, на которой проживало (по данным 1994 г.) 178,6 млн человек [199, с. 129]. В период 1994—1999 гг. только в отстающих регионах Португалии, Греции, Испании, Ирландии, новых землях Германии, определенных в качестве объектов помощи ЕС по цели 1, при финансовой поддержке структурных фондов было создано порядка 700 тыс. новых рабочих мест и еще 567 тыс. мест — по цели 2. Получили помощь примерно 800 тыс. малых и средних предприятий. Общий эффект региональной политики ЕС в этом периоде выразился в дополнительном приросте ВВП Португалии на 4,7 %, в новых землях Германии — на 3,9 %, в Ирландии — на 2,8 %, в Греции — на 2,2 %, в Испании — на 1,4 % [200, с. 17].

В следующем программном периоде (2000—2006 гг.) в региональной политике Европейского союза произошел ряд существенных изменений, который был заложен за несколько лет до этого. Еще в середине 1997 г. Европейской комиссией был подготовлен информационный документ «Повестка дня 2000» (*Agenda 2000*), в котором был представлен проект программы действий по укреплению Европейского союза, предложения по проведению серии реформ, связанных с модернизацией общей сельскохозяйственной политики

Сообщества и направленных на повышение эффективности структурных фондов и Фонда сплочения. В этот документ вошли также предложения по укреплению стратегии подготовки к расширению ЕС. В частности, в дополнение к действующей с 1990 г. программе PHARE было рекомендовано создать два новых финансовых механизма, обеспечивающих помощь кандидатам на вступление в ЕС при проведении структурных преобразований, развитии транспортной и природоохранной инфраструктуры (ISPA), а также реформировании сельского хозяйства (SAPARD). Кроме того, в нем были определены финансовые перспективы развития Европейского союза в 2000–2006 гг. [201].

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

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

- **цель 1** — *содействие развитию и структурной перестройке отстающих регионов* (ERDF, ESF, секция ориентации EAGGF, FIFG);
- **цель 2** — *поддержка экономических и социальных преобразований (конверсии) районов, столкнувшихся с проблемами структурного характера* (ERDF, ESF, FIFG);

• **цель 3** — *адаптация и модернизация политики и систем в области образования, профессиональной подготовки, занятости* (ESF) [202, с. 7].

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

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

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

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

Новая цель 2 объединила определенные в прошлом программном периоде цели 2 и 5(б). На ее достижение было запланировано израсходовать 22,5 млрд евро, или 11,5 % всех ресурсов структурных фондов. Цель 3 на период 2000–2006 гг. расширяется за счет включения в нее установленных на предыдущем этапе целей 3 и 4 с соответ-

ствующим финансированием в 24,1 млрд евро (12,3 % всех средств структурных фондов) [202, с. 10; 204, с. 12].

Существенно сузились границы регионов, которым Евросоюз стал оказывать помощь в 2000—2006 гг., а по численности проживающего в них населения были установлены предельные лимиты. Например, в 1994—1999 гг. в регионах, пользовавшихся финансовой поддержкой из структурных фондов Сообщества по целям 2 и 5 (6), проживало 25,2 % общей численности населения стран — членов ЕС. В новом программном периоде, в соответствии с решением Совета ЕС, удельный вес населения регионов, определенных в качестве объектов помощи Сообщества в рамках новой «укрупненной» цели 2, был ограничен 18 % совокупного населения Европейского союза, из них не более:

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

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

Проекты и программы, направленные на реализацию трех основных целей, предстояло осуществлять в иных условиях финансирования. Если в 1994–1999 гг. через структурные фонды было аккумулировано и направлено на решение проблем Сообщества 163 млрд евро, то в 2000–2006 гг., т. е. в период, который дольше на один год, в них планировалось сосредоточить и перераспределить финансовые ресурсы в объеме 195 млрд евро (в ценах 1999 г.). Причем объемы ассигнований на работу структурных фондов с каждым годом планировалось сокращать (см. табл. 7.1). Однако следует принять во внимание, что часть средств бюджета ЕС стала перераспределяться на регионально ориентированную помощь странам-кандидатам на вступление в Евросоюз через такие инструменты, как *ISPA* и *SAPARD*. Поэтому совокупные расходы на региональную поддержку, оказываемую ЕС, все же из года в год продолжали увеличиваться.

Таблица 7.1 — Распределение финансовых ресурсов структурных фондов ЕС по годам программного периода 2000—2006 гг. (млн евро в ценах 1999 г.)

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

Источник: [202, с. 42].

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

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

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

3. **LEADER** — сельское развитие;

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

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

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

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

может осуществляться финансирование из Европейского социального фонда и Европейского фонда аграрной ориентации и гарантирования.

Области деятельности Европейского фонда регионального развития на этом этапе в целом не претерпели изменений. В 2000—2006 гг. ERDF продолжал оказывать помощь при осуществлении производственных инвестиций, направленных на создание новых и сохранение существующих рабочих мест, инфраструктуры (транспортной, энергетической, телекоммуникационной), на развитие внутреннего потенциала регионов через стимулирование местных инициатив, поддержку малых и средних предприятий, а также занимался финансированием мероприятий по оказанию технической помощи в рамках отмеченных выше четырех инициатив Сообщества [203].

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

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

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

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

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

1. Устойчивое развитие, требующее мобилизации и более тесной координации трех видов политики ЕС — экономической, социальной, а также в области охраны природы. Устойчивое развитие, по определению Еврокомиссии, обеспечивают конкурентоспособность

экономики, сплочение общества, устойчивое управление и охрану природных ресурсов.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. **Цель «Региональная конкурентоспособность и занятость»** — охватывает все остальные регионы, не отвечающие критериям, определенным по цели «Конвергенция», и предусматривает повышение конкурентоспособности и привлекательности этих ре-

гионов, а также занятости их населения через предвидение экономических и социальных перемен, в том числе связанных с открытой торговлей. При достижении данной цели также делается ставка на увеличение и более эффективное использование инвестиций, но преимущественно в человеческий капитал, инновации, в поддержку общества знаний, предпринимательства, охрану и улучшение окружающей среды, а также на улучшение доступности и адаптивности рынков труда для рабочих и бизнеса (ERDF, ESF).

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

На реализацию мероприятий по всем трем указанным выше целям планируется выделить в 2007–2013 гг. через Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, а также Фонд сплочения примерно треть всех планируемых бюджетных ресурсов ЕС — более 308 млрд евро в ценах 2004 г. [210, с. 40]; см. табл. 7.2.

Таблица 7.2 — Распределение финансовых ресурсов структурных фондов и Фонда сплочения ЕС по годам программного периода 2007—2013 гг. (млн евро в ценах 2004 г.)

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

Источник: [210, с. 70].

Систематизированные данные, сведенные в табл. 7.3, позволяют составить общее представление об основных изменениях в архитектуре и финансовом обеспечении политики сплочения Евросоюза в прошлом и текущем программных периодах как в разрезе отдельных целей, программ и инструментов, так и по условиям реализации и приоритетам данной политики. В частности, общее число стратегических целей и инициатив Сообщества намечено сократить в три раза, а общее количество инструментов, с помощью которых предполагается реализовать эти инициативы, — вдвое.

Таблица 7.3 — Цели, финансовые инструменты, обеспечивающие сплочение ЕС в двух программных периодах (2000–2006 и 2007–2013 гг.) и объемы финансирования

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

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

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

По этой причине для указанной группы регионов в старых странах-членах в новом программном периоде также была предусмотрена так называемая «переходная поддержка» (transitional support), но на ограниченный срок и с постепенным сокращением ассигнований на помощь ЕС. По цели «Конвергенция» – это так называемая группа регионов phasing-out, перечень которых, определенный на весь программный период, включает по одному региону Бельгии, Италии, Австрии, Португалии и Великобритании, а также по 3–4 региона Германии, Греции и Испании. По цели «Региональная конкурентоспособность и занятость» — это группа регионов phasing-in, в которую включена вся территория Кипра, по одному региону Италии, Португалии, Финляндии и Венгрии, а также по 2–3 региона Северной Ирландии, Греции, Испании и Великобритании [212, с. 14, 18].

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

Методика выделения регионов по цели «Конвергенция». Первые два критерия отнесения регионов к объектам поддержки ЕС через структурные фонды³ по данной цели не изменились и заключаются в следующем:

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

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

Кроме того, как уже было указано выше, в рамках цели «Конвергенция» переходная поддержка (*transitional support*) оказывается группе регионов *phasing-out* из старых стран — членов ЕС, выделенных в отдельный список. Таким образом, по данной цели помощью ЕС имеют право воспользоваться все без исключения регионы Болгарии, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Румынии, Словении и Эстонии, бóльшая часть регионов Венгрии, Словакии и Чешской Республики, отдельные регионы в восточной части Германии, в Греции, Испании, Италии, Португалии и Великобритании [210, с. 37; 212, с. 13–14].

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

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

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

- на помощь в развитии **трансграничного сотрудничества** (cross-border cooperation) могут претендовать приграничные регио-

ны стран — членов ЕС, относящиеся к третьему уровню по классификации NUTS, находящиеся вдоль всех внутренних границ стран-членов, некоторых внешних границ ЕС, а также вдоль внешних морских границ на расстоянии не более 150 км;

- помощью в развитии **транснационального сотрудничества** (transnational cooperation) потенциально могут воспользоваться все регионы после консультаций с правительствами соответствующих стран — членов ЕС. Однако следует учитывать, что Еврокомиссия 31 октября 2006 г. определила 13 зон сотрудничества, поэтому приоритетной поддержкой будут пользоваться регионы, которые географически охвачены этими зонами;

- на помощь в развитии **межрегионального сотрудничества** (interregional cooperation) и налаживании сетей сотрудничества и обмена опытом могут рассчитывать все регионы стран — членов ЕС [210, с. 38; 212, с. 20].

Таким образом, оценивая в целом все изменения, произошедшие в региональной политике Евросоюза, как и в целом всей политики сплочения ЕС, можно сделать вывод, что они нацелены на дальнейшее повышение эффективности работы структурных фондов, упрощение управления политикой, программами и отдельными инструментами, обеспечение большей гибкости и децентрализации в процессе реализации программ, другими словами — на более строгое и последовательное проведение в жизнь тех основных принципов, которые были заложены в конце 1980-х гг. и отлично показали себя на практике (принципов концентрации, партнерства, программирования, аддитивности, или принципа дополнительности, субсидиарности, или вспомогательности и, наконец, прозрачности политики). Многие из того, что составляет методологические и методические основы современной региональной политики ЕС и прошло испытание временем, с успехом используется для проведения аналогичной политики на национальном уровне, разумеется, с учетом особенностей каждой из стран — членов Евросоюза. Более того, одна из задач, на решение которой были направлены все три последние реформы структурных фондов, как раз и состояла в том, чтобы обеспечить более тесную координацию супранациональной политики ЕС с усилиями отдельных стран — членов Сообщества при решении своих

внутренних проблем регионального развития. Представляется, что опыт ЕС по реформированию отдельных направлений политики ЕС, выделению приоритетов его развития, прогнозированию намечаемых преобразований и концентрации финансовых ресурсов на решении ограниченного числа задач может быть очень полезен и в восточной части Европейского континента, причем не только на межгосударственном уровне — в практике развития различных интеграционных образований, но и на национальном уровне — при совершенствовании государственного управления в отдельных странах.

8. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОМПЛЕКСНОЙ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

8.1. Этапы и методологические принципы разработки систем индикаторов для оценки развития регионов и городов в зарубежных странах

В последнее время в поиске решения такой важной задачи, как разработка индикаторов для количественной оценки развития (оценки уровня и динамики, оценки экономической, социальной и экологической составляющей устойчивого развития и др.), все более отчетливо просматривается тенденция переноса внимания исследователей от разработки таких индикаторов для государственного уровня к решению подобной задачи на более низких внутригосударственных уровнях: региональном, городском, муниципальном и т. п. В этой области в последние годы выполнено несколько крупных и успешных проектов. В частности, в 2000–2002 гг. под эгидой Европейской комиссии осуществлялся проект по разработке индикаторов устойчивого развития отдельных городов (The Pastille project «Promoting Action for Sustainability Through Indicators at the Local Level in Europe»).

Также следует отметить проект «Cities 21» Международного совета локальных экологических инициатив (ICLEI), который был нацелен на решение задачи оценки правительств городов — участников проекта продвижения к устойчивому развитию, как каждого отдельного города, так и сообщества в целом.

В рамках еще одного аналогичного проекта, выполненного в США с целью обеспечения сбалансированного развития компактной урбанизированной территории в Центральном Техасе по трем Е (Economy, Environment and social Equity) — экономика, экология, социальное равенство, также была разработана система соответствующих индикаторов [214].

Представление о некоторых этапах современной истории разработки систем индикаторов социально-экономического развития регионов в зарубежных странах могут помочь составить данные, показанные в табл. 8.1.

Таблица 8.1 — Этапы разработки систем индикаторов социально-экономического развития регионов (городов) в зарубежных странах

<i>Годы</i>	<i>Мероприятия</i>
1970 –1972	Появление первых методических работ по разработке систем индикаторов
1974	Появление систем индикаторов, обновляемых на регулярной основе (World Handbook of Political and Social Indicators)
середина 70-х гг.	Начало исследований регионального качества жизни
1989	Создание Европейской сети городских исследований
1990	Старт проекта NORDSTAT
1991	Принятие Глобальной стратегии развития жилищной сферы до 2000 г.
1994	Старт программы Global Urban Observatory and Indicators
1995	Начало издания бюллетеня Urban Quality Indicators
1996	Разработка системы индикаторов социально-экономического развития Федерацией канадских муниципалитетов
1997	Старт проекта «Городской аудит»

Источник: собственная разработка авторов раздела на основе [215–222].

Ознакомление с различными системами индикаторов социально-экономического развития регионов, представленными в специальной литературе, позволяет выделить следующие методологические принципы, на которых они основывались:

1. Единство и обязательность индикаторов для данного уровня управления и регулирования социально-экономическими процессами.

2. Индикаторы должны обладать способностью агрегироваться и дезагрегироваться (укрупняться и разукрупняться), быть сопоставимыми.

3. Индикаторы должны иметь четкую меру, т. е. быть определенными и измеряемыми.

4. В целом система индикаторов должна обеспечивать комплексную характеристику всех аспектов функционирования социально-экономической сферы.

5. Система индикаторов должна быть гибкой, адаптивной, способной отражать все изменения, происходящие на каждом уровне управления.

6. Индикаторы должны быть адресными и увязанными с функциональной деятельностью министерств и ведомств, органов местного самоуправления.

7. Индикаторы должны ориентировать государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты на обеспечение экономического роста и повышение уровня жизни населения республики.

8. Для каждого уровня управления количество индикаторов должно быть ограниченным [215–222].

В различных странах для разработки таких систем индикаторов используются самые разные методические подходы. Например, в *Германии* сначала считают ВВП на федеральном уровне, а затем распределяют его между землями. При этом представители земельных статистических управлений собираются на сессию в Висбадене, где расположено федеральное статистическое управление, и решают, кому сколько достанется. Исчерпывающие комментарии по поводу того, каким именно образом проводится распределение, не публикуются [214].

В большинстве других стран первичные расчеты ведутся на региональном уровне. Но организован процесс в каждой стране по-своему.

В *США* и *Японии* региональные расчеты производятся независимыми организациями, например университетами, на деньги соответствующих штатов или префектур. Нет денег — нет и расчетов. Нет и единой методологии, согласованной с федеральными органами. Причем некоторые элементы на региональном уровне просто не рассчитываются. Например, в США на региональном уровне не рассчитывается FISIM (условно исчисленная продукция банковских посредников). На федеральном уровне результаты таких расчетов не контролируются. Таким образом, фактически речь идет об инициативных научных разработках.

В **Австралии**, которая по уровню развития статистики по многим критериям относится к лидерам, напротив, региональные расчеты проводятся и публикуются регулярно статистическими органами. Но и здесь существуют определенные особенности расчета.

В **Финляндии** региональные показатели рассчитываются только для некоторых регионов, в частности для Хельсинки.

В **Великобритании** разработаны следующие типы индикаторов системы Департамента транспорта, местного самоуправления и регионального развития [214; 217]. Это:

- индикаторы состояния системы предоставления общественных услуг;
- индикаторы — целевые ориентиры;
- результаты обследований удовлетворенности населения качеством предоставления услуг и деятельности местного правительства.

Во многих странах показатели, являющиеся региональными аналогами ВВП, не строятся вообще. Проводятся расчеты таких макроэкономических показателей, которые отражали бы развитие всех территорий страны.

В развитых странах существует тенденция концентрировать внимание только на экологических аспектах развития [213].

«Зеленые» счета базируются на корректировке традиционных экономических показателей за счет двух величин: стоимостной оценки истощения природных ресурсов и эколого-экономического ущерба от загрязнения. В основе экологической трансформации национальных счетов находится такой показатель, как «*Экологически адаптированный чистый внутренний продукт*» (ЭЧВП) (Environmentally adjusted net domestic product, EDP). Этот показатель является результатом коррекции чистого внутреннего продукта.

Всемирным банком предложен и рассчитан для стран мира «*Показатель истинных сбережений*» (Genuine Savings). Этот показатель является результатом коррекции валовых внутренних сбережений, то есть валового накопления.

В настоящее время в мировой практике предпринимаются попытки рассчитать интегральные агрегированные индексы, базирующиеся, прежде всего, на экологических параметрах. Так, агре-

гированный «*Индекс живой планеты*» (ИЖП) (Living Planet Index) для оценки состояния природных экосистем планеты исчисляется в рамках ежегодного доклада Всемирного фонда дикой природы (World Wild Fund). Разработан также достаточно конструктивный показатель «*Экологический след*» (ЭС) — давление на природу (The Ecological Footprint). ИЖП измеряет природный капитал лесов, водных и морских экосистем и рассчитывается как среднее из трех показателей: численность животных в лесах, в водных и морских экосистемах.

Показатель «*Экологический след*» (ЭС) измеряет потребление населением продовольствия и материалов в эквивалентах площади биологически продуктивной земли и площади моря, которые необходимы для производства этих ресурсов и поглощения образующихся отходов, а потребление энергии — в эквивалентах площади, необходимой для абсорбции соответствующих выбросов CO₂.

Метод ЭС позволяет сравнить фактическое давление общества на природу и возможное давление влияния с точки зрения потенциальных запасов природных ресурсов и ассимиляционных процессов. По расчетам авторов указанного доклада, в настоящее время фактическое давление населения планеты на 30 % превышает ее потенциальные возможности.

«*Индекс экологической устойчивости*» (ИЭУ) определяется в докладе, подготовленном группой ученых из Йельского и Колумбийского университетов для Всемирного экономического форума в Давосе. Экологическая устойчивость понимается как часть понятия «устойчивое развитие». Сужение задачи позволяет получить количественную характеристику в виде индекса. Доказывается возможность сконструировать простой индекс, отражающий продвижение различных стран мира в направлении экологической устойчивости.

Экологическая устойчивость определяется по 5 крупным разделам:

- характеристика окружающей среды — воздуха, воды, почвы и экосистем;
- уровень загрязнения и воздействия на окружающую среду;
- потери общества от загрязнения окружающей среды в виде потерь продукции, заболеваний и др.;

- социальные и институциональные возможности решения экологических проблем;
- возможность решения глобальных экологических проблем путем консолидации усилий для сохранения природы.

«Индекс реального прогресса» (ИРП) (Genuine Progress Indicators) и «Индекс устойчивого экономического благосостояния» (Index of Sustainable Economic Welfare) являются попыткой создать адекватный измеритель экономического благосостояния, усовершенствовать показатель ВВП с учетом экстерналий (Genuine Progress Indicator, 1998). ИРП предназначен для того, чтобы отразить те аспекты экономики, которые лежат вне монетарного обращения. Сделана попытка определить цену тех функций, которые поддерживают экономику, но остаются вне денежного обращения. Цена строится на затратах по замещению в случае потери этих функций. Вместе с тем агрегирование различных функций в единый индекс довольно противоречиво и субъективно.

Широкое признание в мире получила система экологических индикаторов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), разработанная на основе структуры «давление — состояние — реакция». Следует также отметить исследования Всемирного банка: предлагаемые индикаторы в рамках ежегодного доклада Всемирного банка «Индикаторы мирового развития» («The World Development Indicators»), а также совместную с UNEP и CIAT разработку системы индикаторов, предназначенную для улучшения управления природопользованием в Центральной Америке [214].

Эта система предлагает широкий спектр показателей, прямо или косвенно связанных с сохранением биоразнообразия. Индикаторы предназначены для сквозного управления, включая национальный, региональный и локальный уровни. Отличительной особенностью работы было представление индикаторов в виде геоинформационных систем, что делает материал более наглядным и облегчает планирование и принятие решений. Индикаторы отражают состояние сфер функционирования общества и их взаимодействие — экономическую, экологическую, социальную, эколого-экономическую, социально-экономическую, социально-экологическую. Для соответствия институциональной структуре индикаторы организованы

по основным проблемам развития — использование земли, вырубка лесов, потребление свежей воды, инфраструктура, природные катастрофы.

Среди разработок самого последнего времени можно выделить исследование и внедрение индикаторов устойчивости таких стран, как Дания (индикаторы устойчивого развития страны), Германия (индикаторы состояния окружающей среды для информирования общественности) и Канада (отраслевые индикаторы устойчивости для сельского хозяйства).

В **Германии** разработан специальный «*Экологический барометр*» (ЭБ), который включает 6 ключевых индикаторов. ЭБ предназначен как для общественности, так и для высокопоставленных чиновников. На основе 6 индикаторов ЭБ строится агрегированный показатель — «*Индекс состояния окружающей среды*» (DUX), с помощью которого легко анализировать состояние среды для широкой общественности. Данный индекс регулярно (ежемесячно) демонстрируется по одному из ведущих германских телеканалов. Он также включается в ежегодные экономические доклады правительства Германии (Министерство финансов) и в экологические доклады.

В **России** принята следующая схема расчета региональных показателей, основанных на методологических принципах СНС. Они строятся региональными органами государственной статистики по единому плану и единой методологии на федеральные средства, причем результаты расчетов в конечном итоге концентрируются, контролируются и в обобщенном виде публикуются в Москве в центральном аппарате Госкомстата России. Вместе с тем уставлено, что:

- на региональном уровне не строится вся система счетов, а только отдельные ее фрагменты;
- методология построения показателей, которые строятся на региональном уровне, отличается от методологии построения аналогичных показателей федерального уровня, и сумма региональных показателей не обязательно должна совпадать со значением соответствующего показателя федерального уровня;
- внедрение показателей, основанных на методологии национальных счетов, на региональном уровне проходит поэтапно.

Изучение развития регионов основывается на методах и методиках, используемых в разных экономических науках. Основу аналитической деятельности исследований составляют различные методы и методики (многомерный анализ, факторный анализ, кластерный анализ, регрессивный анализ, метод анализа иерархий и др.), используемые для разработки обобщающих показателей, индикаторов (ВРП, ИРЧП). Они активно используются в странах с развитой экономикой. Часто их называют интеллектуальным инструментарием исследований и научных разработок.

Новейшие разработки, посвященные проблемам устойчивости социально-экономического развития, постоянно возрастающий интерес к данным методам и методикам объясняется тем, что они обладают широкими возможностями в отображении и моделировании реальных явлений и процессов развития регионов страны. Системные показатели, характеризующие развитие регионов, должны быть методологически сопоставимы и согласованны с соответствующими показателями макроуровня.

Таким образом, рассмотрев некоторые методики, можно сказать, что их можно использовать для определения уровня развития регионов Республики Беларусь. Необходимо лишь выделить факторы, в наибольшей степени влияющие на данный показатель. При этом необходимо учесть исторические аспекты развития Республики Беларусь за последние годы.

8.2. Российские методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и возможность их использования в Беларуси

В настоящее время специалисты многих стран с переходной экономикой активно разрабатывают методологические и методические основы организации регионального управления с использованием различных компьютерных баз данных, геоинформационных технологий, проблемных каталогов и атласов регионов. В этой связи интересен опыт фонда «Институт экономики города» по разработке системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований [223–225].

Потребность в новой системе показателей социально-экономического развития муниципальных образований выявилась в фонде «Институт экономики города» в ходе выполнения ряда проектов в сфере преобразований в муниципальной экономике и социальной сфере, и прежде всего при разработке комплексных муниципальных программ социально-экономического развития.

Муниципальная программа социально-экономического развития ориентирована на разработку и реализацию комплекса мер, которые должна принять местная администрация в сотрудничестве с другими представителями муниципального образования для стабилизации и развития экономики города, укрепления его налоговой базы, повышения уровня занятости населения, решения социальных вопросов.

Программа состоит из четырех больших частей.

Первая часть посвящена тщательному анализу социально-экономической ситуации в городе.

Вторая часть начинается с прогноза, позволяющего определить основные тенденции социально-экономического развития. Она содержит также обобщение основных проблем и возможностей развития, выводы по долго- и среднесрочным целям развития, формулирование основных направлений необходимых преобразований.

Третья часть представляет собой свод целевых программ, разработанных в соответствии с выбранными направлениями. В каждой

из целевых программ формулируются задачи и определяются конкретные мероприятия по их решению.

Четвертая часть определяет порядок реализации включенных в программу мероприятий. Она содержит примерный график их выполнения, а также устанавливает процедуру контроля, оценки хода реализации программы, механизмы обратной связи, позволяющей уточнять задачи и рекомендации в ходе текущего планирования. В четвертой части также устанавливается порядок мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, предназначенного для получения объективных сведений о реальных изменениях ситуации.

Система показателей социально-экономического развития муниципальных образований должна быть нацелена на поддержку процессов принятия решений на уровне муниципальных образований и решать три задачи:

1. Предварительный анализ ситуации в муниципальном образовании. Круг проблем муниципалитета с большей или меньшей степенью глубины описывается набором формализованных показателей. Анализ этих показателей в динамике, их сравнение с аналогичными показателями в других муниципальных образованиях или с определенными нормативными значениями позволяет выявить критические проблемные сферы и потенциальные «полюса роста».

2. Оценка ожидаемого эффекта от мероприятий, предлагаемых в программах муниципального развития. Постоянно расширяемый массив информации позволяет в ряде случаев рассчитывать ожидаемый эффект от их реализации на основе сопоставления с другими муниципальными образованиями, где аналогичные меры уже реализованы. Такой подход позволяет, по крайней мере ориентировочно, произвести оценку эффекта от выполнения всей программы.

3. Мониторинг и оценка выполнения принятых программ развития муниципальных образований. Периодические информационные «срезы» по ситуации в муниципальном образовании используются для оценки выполняемости мер, заложенных в программу, а также их эффективности. Таким образом, создается основа для механизма «обратной связи» в ходе муниципального управления, необходимой коррекции средне- и долгосрочного планирования, уточнения текущих планов.

Чтобы отвечать поставленным задачам, система показателей должна соответствовать нижеследующим принципам:

1. *Комплексный характер системы показателей.* Принцип комплексности реализован в предлагаемой системе показателей в силу того, что она разрабатывалась на основе программ экономического развития городов. В каждой программе содержалась общая концептуальная идея развития города, а также проводился расчет ожидаемого экономического эффекта по единой методике, разработанной специалистами фонда.

2. *Полнота охвата в сочетании с относительной простотой системы показателей.* При разработке системы показателей ставилась цель отразить широкий спектр экономических и социальных процессов, происходящих в муниципальных образованиях. В идеале качественная характеристика этих процессов требует сбора и обработки больших объемов статистических данных, значительных сил и средств на их обработку. Однако на практике принятие решений по тем или иным управленческим вопросам часто осуществляется в условиях неполноты информации, недостатка времени на детальное информационное обеспечение, необходимости экономии средств и других ограничивающих факторов.

Поэтому, основываясь на практической деятельности в российских городах, разработчики попытались найти ограниченное количество наиболее важных для каждой сферы городской жизни показателей (индикаторов), отражающих качественные процессы в городской экономике и социальной сфере. Использование ограниченного числа индикаторов позволит при относительно небольших усилиях организовать оперативный мониторинг (например, с периодичностью раз в квартал / раз в полгода / раз в год в зависимости от характера отслеживания первичных данных).

Таким образом, система показателей не создается громоздкой, перегруженной информацией. В то же время она будет достаточной для первичного анализа ситуации в муниципальных образованиях, определения ключевых проблемных сфер и «точек роста».

3. *Возможность насыщения системы достоверной информацией и сопоставимость показателей во времени и пространстве.* Система показателей должна быть реалистичной, т. е. включать показатели,

которые фактически могут быть получены, причем на постоянной основе. Исключительно важное условие формирования системы показателей — сопоставимость показателей во времени и пространстве, необходимая как для отслеживания динамики социально-экономического развития, так и для сопоставления муниципальных образований друг с другом, сравнения данных показателей со средними значениями по регионам, стране в целом, в других странах.

4. *Возможность расширения пространственных и временных границ.* Изначально система показателей создавалась с целью разработки и последующего отслеживания хода выполнения программ социально-экономического развития, разработанных в 1998–1999 гг. в российских городах. В числе этих городов были Нижний Новгород, Саратов, Ярославль, Калининград, Хабаровск, Чебоксары, Арзамас, Дзержинск и некоторые другие.

В дальнейшем задачи системы показателей расширились. Система ориентирована в основном на города, с которыми работает фонд «Институт экономики города», а также на муниципальные образования, заинтересованные в непосредственном контакте и интерактивном информационном обмене с фондом. На начальном этапе существования системы в основном отслеживалась ситуация в городах, однако в принципе система ориентируется на работу с муниципальными образованиями различного статуса.

5. *Открытость системы показателей для пользователя.* Практика показывает, что прозрачность и доступность информации о социально-экономическом развитии муниципального образования во все большей мере становится одним из решающих условий для привлечения инвесторов, а также для эффективного использования муниципальных ресурсов. Открытие информации о муниципальном образовании — существенный элемент городской маркетинговой программы и вполне отвечает принципу: лучше наличие отрицательной информации о муниципальном образовании, чем ее полное отсутствие.

6. *Однозначная интерпретация показателей.* Этот критерий является существенным условием сопоставимости показателей. Определения показателей и способы их расчета основаны на единой методологии.

Разработка методологии включает следующие основные этапы:

- 1) идентификацию явлений и процессов, подлежащих статистическому изучению, формулирование целей, ради которых должны быть исчислены те или иные показатели, определение типа данных, требующих разработки;
- 2) определение содержания показателей;
- 3) определение методов оценки показателей, процедур обработки первичных данных с целью получения обобщающих показателей;
- 4) определение основных источников данных, необходимых для исчисления показателей.

Структурно рассматриваемая система показателей социально-экономического развития муниципальных образований разворачивается в три уровня, являющихся достаточно традиционными.

Первичные показатели — те, которые могут быть получены непосредственно из статистических источников (государственной или муниципальной статистики, внутренней отчетности). База первичных показателей служит основой для подготовки расчетных индикаторов.

Индикаторы — относительно несложные удельные и структурные показатели, получаемые расчетным путем из первичных показателей. Часть из них уже существует в официальных статистических материалах, часть — представляет собой новые показатели.

Сводные индексы — небольшое число сложных индексов, характеризующих комплексные параметры, такие как качество жизни, состояние экономики, развитие человеческого потенциала и т. д. Одним из примеров расчета таких сложных показателей может служить, например, индекс развития человеческого потенциала, предложенный в Докладе о развитии человека за 1999 г. Программы развития ООН. Расчет индекса развития человеческого потенциала проводится на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении; достигнутого уровня образования, измеряемого как совокупный индекс грамотности взрослого населения (вес в две трети) и совокупной доли учащихся, поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней (вес в одну треть), и уровня жизни, измеряемого на базе реального ВВП на душу населения [226].

Первый вариант системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований был подготовлен в фонде «Институт экономики города» в 1999–2001 гг. Для создания системы показателей социально-экономического развития муниципальных образований, отвечающей этим требованиям, из всего многообразия характеристик муниципальной экономики и социальной сферы были отобраны наиболее значимые и минимально необходимые. Этот отбор производился на основе экспертных мнений сотрудников фонда, в течение ряда лет работающих в области городской экономики и социальной политики.

Необходимо подчеркнуть, что данная система индикаторов не была предназначена для детального описания ситуации в муниципальных образованиях. Она лишь давала «срез» ситуации и возможность проследить изменение тех или иных параметров муниципального развития в динамике и в сравнении с другими муниципальными образованиями. Для объяснения ситуации, вскрытия причинно-следственной связи полученные данные должны быть в каждом индивидуальном случае интерпретированы экспертами.

Однако задача сопровождения и обеспечения процесса муниципального экономического развития определяет ряд требований содержательного и технического характера к системе показателей социально-экономического положения муниципальных образований. Поэтому предлагаемая система показателей представляет собой компромисс между тем, чего было бы целесообразно достичь с теоретической точки зрения, и тем, что на практике можно создать с учетом доступных данных, их достоверности, отражения существующими данными современных социально-экономических процессов.

В ходе отбора показателей учитывались результаты методических разработок в области формирования комплексных систем показателей социально-экономического развития муниципальных образований, которые проводили и проводят другие независимые аналитические центры и отдельные исследователи. В качестве примера можно привести систему показателей для прогноза социально-экономического развития города, разработанную П.П. Ореховским [227], работы в рамках российского и московского проектов

Программы ООН ЮНЕП-Хабитат и ряд других материалов. Итогом работы стал массив (около 90) отобранных и оттестированных на примере нескольких российских муниципальных образований индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований.

Еще одним документом, на который стоит обратить внимание, является **методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области**.

Данная методика устанавливает основные положения, принципы, систему показателей и алгоритм комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований (УРМО).

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития (УРМО), как инструмент диагностики, используется при сравнительном анализе муниципальных образований за отчетный и ретроспективный периоды. На основе анализа ее результатов оценивается эффективность мер, предпринимаемых органами местного самоуправления по реализации социально-экономической политики.

Уровень социально-экономического развития муниципального образования выступает интегрированным выражением степени использования факторов и предпосылок регионального развития для достижения адекватных социальных результатов на уровне муниципального образования.

Основной целью комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований является определение возможности решения текущих задач социального и экономического развития на основе внутренних резервов и источников экономического роста, а также эффективности мер, принимаемых органами местного самоуправления по реализации социально-экономической политики.

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития базируется на следующих основных принципах:

- комплексность оценки, обеспечивающая учет важнейших составляющих уровня социально-экономического развития муниципальных образований;

- достижение максимальной информативности результатов оценки уровня развития муниципальных образований с позиций принятия адекватных решений на муниципальном и областном уровнях управления;

- достоверность исходных данных при выборе базовых показателей развития.

Источниками информации для проведения оценки являются:

- паспорт муниципального образования;
- статистическая отчетность;
- отчетность налоговых органов;
- отчетность финансовых органов об исполнении бюджетов муниципальных образований.

Интегральный показатель комплексной оценки УРМО рассчитывается на базе частных индикаторов: финансового состояния; уровня экономического развития; уровня социального развития.

Интегральный показатель комплексной оценки муниципального образования (УРМО) рассчитывается по формуле:

$$\text{УРМО} = K_{\text{СС}} \times \text{ЧИ}_{\text{СС}} + K_{\text{ФС}} \times \text{ЧИ}_{\text{ФС}} + K_{\text{Эр}} \times \text{ЧИ}_{\text{Эр}}, \quad (1)$$

где УРМО — величина интегрального показателя комплексной оценки МО;

$\text{ЧИ}_{\text{СС}}$, $\text{ЧИ}_{\text{ФС}}$, $\text{ЧИ}_{\text{Эр}}$ — частные индикаторы развития социальной сферы, финансового состояния и экономического развития соответственно.

$K_{\text{СС}}$, $K_{\text{ФС}}$, $K_{\text{Эр}}$ — весовой коэффициент (коэффициент значимости) соответствующего индикатора ($\sum K_i = 1$)

Расчет интегрального показателя комплексной оценки УРМО проводится путем реализации следующей последовательности вычислительных итераций.

На первом этапе рассчитываются частные индикаторы развития социальной сферы; финансового состояния; экономического развития.

Величина частного индикатора развития социальной сферы рассчитывается по формуле:

$$\begin{aligned} \text{ЧИ}_{\text{СС}} = & K_{\text{д}} \times I_{\text{дем}} + K_{\text{о}} \times I_{\text{обр}} + K_{\text{з}} \times I_{\text{здрав}} + \\ & + K_{\text{к}} \times I_{\text{культ}} + K_{\text{ж}} \times I_{\text{жил}} \end{aligned} \quad (2)$$

где $\text{ЧИ}_{\text{СС}}$ — частный индикатор развития социальной сферы;

$I_{\text{дем}}$, $I_{\text{обр}}$, $I_{\text{здрав}}$, $I_{\text{культ}}$, $I_{\text{жил}}$ — индикаторы демографии, образования, здравоохранения, культуры и жилищных условий муниципального образования соответственно;

K — весовой коэффициент (коэффициент значимости) соответствующего индикатора ($\sum K_i = 1$).

Величины индикаторов демографии, образования, здравоохранения, культуры и жилищных условий представляют собой сумму отношений величин соответствующих параметров текущего года (периода) к аналогичным величинам в базовом году (периоде) и рассчитываются по следующей формуле:

$$I_i = \sum d_i \times \frac{D_{\text{тек}}}{D_{\text{база}}}, \quad (3)$$

где I_i — величина соответствующего индикатора;

$D_{\text{тек}}$ — значение параметра в текущем году (периоде);

$D_{\text{база}}$ — значение параметра в базовом году (периоде);

d_i — весовой коэффициент соответствующего исходного параметра в составе индикатора ($\sum d_i = 1$).

За базовый принимается предыдущий год (период).

По формуле (3) рассчитываются величины частного индикатора финансового состояния и частного индикатора экономического развития.

Для показателей: отношение полученных кредитов от финансовых учреждений, ссуд из областного бюджета, заимствований от прочих источников покрытия дефицита муниципального бюджета и доходов муниципального бюджета (индикатор финансового состояния МО); доля финансовой помощи в доходах муниципального бюджета (индикатор финансового состояния МО); демографическая нагрузка на население в трудоспособном возрасте, смертность на 1000 жителей (индикатор демографического состояния); удель-

ный вес учащихся муниципальных общеобразовательных дневных школ, занимающихся во вторую смену (индикатор состояния сферы образования); число детей, умерших в возрасте до одного года (индикатор состояния сферы здравоохранения); число зарегистрированных преступлений на 1000 жителей (индикатор состояния сферы культуры) вместо выражения в формуле (3):

$$\frac{D_{\text{тек}}}{D_{\text{база}}}$$

используется выражение:

$$\frac{D_{\text{база}}}{D_{\text{тек}}}$$

На втором этапе рассчитывается интегральный показатель комплексной оценки УРМО.

Интегральный показатель комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования представляет собой суммарную оценку изменения экономического, финансового состояния и социального развития за принятый период времени.

По мнению авторов раздела, рассмотренную выше методику комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области можно использовать для мониторинга и анализа развития регионов Республики Беларусь, а также при обосновании мер региональной политики.

8.3. Система показателей для оценки результативности социально-экономического и экологического развития регионов Беларуси

Система показателей, которая в настоящее время используется для оценки результативности социально-экономического развития регионов в государственных прогнозах и программах социально-экономического развития Республики Беларусь, представляет собой комплекс взаимосвязанных хозяйственных финансово-экономических заданий, вытекающих из экономической стратегии государства. Эта система характеризует как цели и результаты производства, так и средства и способы их достижения, объемы выделенных ресурсов и эффективность их использования, качество и уровень жизни населения, состояние экологических проблем регионов и т. д.

На макроуровне система показателей представлена девятнадцатью важнейшими параметрами прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, разрабатываемыми на краткосрочную перспективу (1 год).

К ним относятся: валовой внутренний продукт, продукция промышленности, продукция сельского хозяйства, инвестиции в основной капитал, производство потребительских товаров, в том числе продовольственных и непродовольственных, объем внешней торговли товарами и услугами, экспорт, импорт, внешнеэкономическое сальдо, реальные денежные доходы населения, розничный товарооборот, платные услуги населению, производительность труда, рентабельность реализованной продукции, работ и услуг в промышленности, энергоемкость валового внутреннего продукта, ввод в эксплуатацию жилья за счет всех источников финансирования, численность занятых в экономике.

Эти показатели применяются для разработки системы прогнозных показателей, используемых для оценки деятельности как на отраслевом, так и региональном уровнях.

Основными показателями, которые используются на региональном уровне, являются: продукция промышленности, производство потребительских товаров, продукция сельского хозяйства всех категорий хозяйств, в том числе сельскохозяйственных организаций,

реальные денежные доходы населения, платные услуги населению через все каналы реализации, розничный товарооборот, экспорт и импорт товаров, экспорт и импорт услуг, снижение уровня материалоёмкости продукции, уровень рентабельности реализованной продукции (работ и услуг), доля сертифицированной продукции в общем объеме промышленного производства, удельный вес новой продукции в объеме промышленного производства по организациям, энергоёмкость валового внутреннего продукта, показатель по энергосбережению.

Данные показатели утверждаются Указом Президента Республики Беларусь и постановлением Совета Министров Республики Беларусь и в установленном порядке доводятся до республиканских органов государственного управления и других государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома.

Система индикаторов включает общесистемные индикаторы и индикаторы, отражающие закономерности и процессы устойчивого развития социальной, экономической и экологической сфер, которые являются основными звеньями системы «человек — окружающая среда — экономика». Общесистемные индикаторы характеризуют процессы устойчивого развития всех сфер в целом в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Они количественно измеримы и сопоставимы в динамике, обеспечивают возможность сравнения аналогичных процессов с другими странами и, кроме того, дополняются и конкретизируются индикаторами, характеризующими развитие основных компонентов системы устойчивого развития.

В качестве общесистемных индикаторов приняты:

- интегральный показатель устойчивого развития, базирующийся на индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП);
- производство валового внутреннего продукта на душу населения;
- уровень антропогенной нагрузки на окружающую среду.

В связи с новыми мировыми подходами оценки компонентов системы устойчивого развития для оценки состояния развития регионов в республике авторы данного раздела предлагают свою систему индикаторов. Эта система базируется на анализе 73 показателей, характеризующих все стороны социально-экономического и эколого-

гического развития страны (табл. 8.3). Предлагается применять три блока комплексных индикаторов, характеризующих экономическое, социальное и экологическое состояние развития регионов. На основе использования применяемых в международной практике расчетов ряда индексов (индекса экономического настроения, индексов ведущих и совпадающих индикаторов, индекса опережающих индикаторов) представляется возможным вычисление индикатора комплексной оценки состояния развития регионов Республики Беларусь.

**Таблица 8.3 — Система показателей,
предлагаемая для оценки развития регионов Беларуси**

№ п/п	<i>ПОКАЗАТЕЛИ</i>
Экономические показатели	
1	Число промышленных предприятий
2	Индексы общего объема продукции промышленности (к предыдущему году)
3	Изменение затрат на 1000 руб. продукции промышленности (к предыдущему году)
4	Индексы производительности труда в промышленности (к предыдущему году)
5	Рентабельность реализованной продукции (работ, услуг) промышленных предприятий
6	Индексы производства потребительских товаров (к предыдущему году)
7	Число сельскохозяйственных организаций
8	Индексы объема продукции сельского хозяйства (к предыдущему году)
9	Уровень рентабельности реализованной сельскохозяйственной продукции
10	Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования (к предыдущему году)
11	Прибыль организаций
12	Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг организаций
13	Индекс энергосбережения
14	Потребление электроэнергии
15	Потребление электроэнергии на душу населения
16	Число малых предприятий
17	Объем производства промышленной продукции МП

18	Объем внешней торговли
19	Удельный вес убыточных организаций
20	Число научных организаций, занятых исследованиями и разработками
21	Численность персонала
22	Число использованных передовых производственных технологий
Социальные показатели	
23	Численность населения на начало года
24	Доля городского населения
25	Численность женщин
26	Плотность населения
27	Число родившихся
28	Общий коэффициент рождаемости
29	Число умерших
30	Общий коэффициент смертности
31	Уровень младенческой смертности (детей до года)
32	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
33	Миграционный прирост
34	Численность занятого населения в среднем за год
35	Коэффициент демографической нагрузки
36	Численность занятых в экономике, приходящихся на одного пенсионера
37	Численность безработных, состоящих на учете в государственной службе занятости (на конец года)
38	Уровень безработицы
39	Реальные денежные доходы (к предыдущему году)
40	Реальная начисленная среднемесячная зарплата (1990 = 100%)
41	Начисленная номинальная среднемесячная зарплата работающих в экономике
42	Индекс начисленной номинальной среднемесячной зарплаты работников и МПБ
43	Индекс среднего размера пенсии и начисленной номинальной среднемесячной зарплаты работников
44	Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (от общей численности)
45	Средняя обеспеченность населения жильем в расчете на одного жителя, общей площади

46	Объем реализации платных услуг в среднем на одного жителя
47	Объем платных услуг населению (в сопоставимых ценах к предыдущему году)
48	Количество зарегистрированных преступлений (на 10 000 населения)
49	Удельный вес продовольственных товаров в объеме товарооборота
Экологические показатели	
50	Интенсивность выбросов вредных веществ в атмосферу от стационарных источников
51	Интенсивность выбросов вредных веществ в атмосферу от передвижных источников
52	Забор воды из природных водных объектов
53	Забор воды из подземных горизонтов
54	Водопотребление
55	Потребление воды на хозяйственно-питьевые нужды
56	Потребление воды на одного жителя
57	Сброс сточных вод в поверхностные водные объекты
58	Площадь сельхозугодий на одного жителя
59	Площадь пашни на одного жителя
60	Площадь рекультивированных земель
61	Внесено: минеральных удобрений на 1 га пахотных земель
62	Внесено: органических удобрений на 1 га пахотных земель
63	Площадь лесов
64	Лесистость
65	Общий запас лесонасаждений
66	Вырублено ликвидной древесины
67	Посадка леса
68	Объем производственных отходов за год
69	Площадь особо охраняемых природных территорий республиканского значения
70	Удельный вес инвестиций на природоохранные мероприятия в общем объеме инвестиций
71	Площадь зон радиоактивного загрязнения территории цезием-137
72	Численность населения, проживающего в зонах радиоактивного загрязнения

Источник: собственная разработка авторов данного раздела на основе статистической информации Белстата Республики Беларусь.

8.4. Методика комплексной оценки уровня регионального развития в Беларуси и результаты ее использования

В основе комплексной оценки уровня развития регионов лежит компаративный анализ социально-экономического развития регионов, дополненного экологической составляющей, включающей аспекты рационального использования природных ресурсов с условным эталонным регионом, имеющим наилучшие результаты. Таким образом, базой отсчета для получения оценки уровня развития являются не субъективные предположения экспертов, а сложившиеся в реальной ситуации наиболее высокие показатели по всей совокупности сравниваемых результатов. Такой подход соответствует практике, где каждый регион стремится к тому, чтобы по всем показателям социально-экономической и экологической деятельности выглядеть лучше своего соседа.

Для обеспечения сопоставимости индикаторы экономического, социального и экологического блоков были соотнесены с численностью населения регионов (пересчитаны на душу населения; см. табл. 8.4).

Ввиду того, что показатели имеют разные направления, единицы измерения, разработанная методика позволяет отразить развитие региона на основе оценки экономической, социальной и экологической сфер. Изменение любого из частных индикаторов приведет к изменению значения обобщающего показателя и ранга, характеризующего развитие региона.

На основании полученных результатов можно сделать следующие выводы:

1. Расчеты, выполненные по состоянию на 01.01.2009 г., свидетельствуют о нестабильности социально-экономической ситуации, сложившейся в регионах страны. Индекс развития Республики Беларусь составил 0,484 (см. табл. 8.5). Самый высокий ранг за 2008 г. принадлежит г. Минску — 0,592, самый низкий — Могилевской области (0,404).

Исследование динамики индекса развития регионов позволяет сделать вывод о том, что динамика развития регионов страны и г. Минска не имеет устойчивой тенденции к росту (табл. 8.4).

Таблица 8.4 — Показатели развития регионов Республики Беларусь (на 01.01. 2009 г.)

Показатели		Брестская область	Витебская область	Гомельская область	Гродненская область	г. Минск	Минская область	Могилевская область	Беларусь Республика
I блок — экономические показатели (производство на душу населения)									
1.1. Производство промышленной продукции (тыс. руб. / чел.)	7679,2	17173,5	20662,5	9970,2	14358,4	13422,5	9468,8	13526,8	
1.2. Производство продукции сельского хозяйства (тыс. руб. / чел.)	3065,4	2817,9	2473,8	3771,0	-	4095,6	2901,9	2590,2	
1.3. Инвестиции в основной капитал (тыс. руб. / чел.)	3407,3	3099,4	3801,1	3841,4	4726,3	4298,0	3085,0	3846,4	
1.4. Объем внешней торговли (тыс. руб. / чел.)	2313,6	5590,7	7886,6	2782,5	16107,9	7164,5	1566,7	7439,3	
1.5. Конкурентоспособность продукции (тыс. руб. / чел.)	1144,2	2793,1	4919,0	1413,3	5657,4	4386,1	1566,7	3367,6	
1.6. Производство потребительских товаров (тыс. руб. / чел.)	3740,8	2394,6	2199,4	3649,9	3434,5	3302,1	2222,0	3029,2	
1.7. Рентабельность реализованной продукции (%)	9,7	8,2	13,5	11,4	14,2	29,5	9,0	14,0	
1.8. Удельный вес убыточных предприятий (%)	18,7	15,5	5,5	3,5	4,6	19,7	13,5	5,1	
II блок — социальные показатели (на душу населения)									
2.1. Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	71,1	69,9	69,8	70,4	73	68,9	69,7	70,5	
2.2. Уровень безработицы (%)	1,0	1,1	1,0	1	0,4	0,8	0,8	0,8	

2.3. Реальная начисленная среднемесячная зарплата (1990 = 100 %)	263,1	254,8	244,2	263,5	305,4	276,6	251,2	273,4
2.4. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума (%)	9,6	8,1	6,7	4,3	0,8	6,6	6,6	6,1
2.5. Общий коэффициент рождаемости (‰)	12,0	9,7	11,4	11,3	11,4	11,0	10,9	11,1
2.6. Общий коэффициент смертности (‰)	13,4	15,6	14,5	14,6	9,7	15,7	15,1	13,8
2.7. Обеспеченность населения жильем (м ² на 1 чел.)	23,5	23,6	23,3	25,0	19,6	24,7	24,7	23,2
2.8. Удельный вес продовольственных товаров в общем объеме товарооборота (%)	56,8	62	61,7	55,6	51,4	59,3	60,6	49,5
III блок — экологические показатели (на душу населения)								
3.1. Интенсивность выбросов стационарных источников (кг / чел.)	19,1	86,2	58,8	35,6	20,4	38,6	34,8	41,0
3.2. Интенсивность выбросов передвижных источников (кг / чел.)	126,2	112,7	112,7	141,0	114,8	155,6	103,9	124,1
3.3. Потребление воды на хозяйственно-питьевые нужды (м ³ / чел.)	72,0	68,0	79,0	62,0	158,0	97,0	76,0	81,0
3.4. Сброс сточных вод в поверхностные водные объекты (м ³ / чел.)	91,4	103,7	106,2	102,1	107,7	103,3	93,8	99,9
3.5. Вырублено ликвидной древесины (м ³ / чел.)	0,39	1,07	0,94	0,34	—	0,65	0,7	0,6
3.6. Образование отходов за год (кг / чел.)	1028,34	371,5	1280,8	1601,3	759,9	19804,4	2306,9	3928,9
3.7. Площадь загрязненной территории (%)	8,6	0,04	64,1	5,4	—	3,5	30,5	21,7
3.8. Плотность населения (чел. / км ²)	44,0	32	36,0	44,0	5958	36,0	39	47,0

Источник: собственная разработка авторов данного раздела на основе статистической информации Белстата Республики Беларусь.

Таблица 8.5 — Индекс устойчивого развития регионов и г. Минска, а также Республики Беларусь на 01.01.2009 г.

<i>Регионы</i>	<i>I_{экон}</i>	<i>I_{соц}</i>	<i>I_{экол}</i>	<i>I_{уст}</i>	<i>Ранг</i>
Брестская область	0,394	0,599	0,407	0,458	6
Витебская область	0,505	0,568	0,692	0,583	2
Гомельская область	0,700	0,602	0,242	0,467	5
Гродненская область	0,559	0,656	0,381	0,519	3
г. Минск	0,721	0,959	0,301	0,592	1
Минская область	0,691	0,628	0,257	0,481	4
Могилевская область	0,380	0,622	0,278	0,404	7
<i>Республика Беларусь</i>	<i>0,668</i>	<i>0,656</i>	<i>0,258</i>	0,484	

Источник: собственная разработка авторов данного раздела на основе статистической информации Белстата Республики Беларусь.

Если ситуация по стране в целом улучшилась, то по отношению к регионам, за исключением Минской области и г. Минска, ситуация ухудшилась: в сопоставлении с 1995 г. индексы уменьшились, что свидетельствует об асимметрии развития детерминанты «центр — периферия».

Анализ динамики индексов развития за период 1995–2000 и 2001–2008 гг. также указывает на нестабильность ситуации (табл. 8.6). Если в целом по Республике Беларусь с 1995 по 2000 г. индекс развития возрос с 0,46 до 0,484, то за период с 2001 по 2008 г. индекс то возрастал до уровня 0,503, то снижался до 0,482. Аналогичная ситуация наблюдается и по индексам экономического, социального и экологического развития.

2. Как показали исследования, самым низким субиндексом является экологический. По стране этот показатель составляет 0,258. По регионам он колеблется в пределах от 0,242 по Гомельской до 0,692 по Витебской области. Это говорит о том, что данному императиву уделяется недостаточное внимание в регионах нашей страны. Удельный вес инвестиций на природоохранные мероприятия в общем объеме инвестиций колеблется от 0,3 % по г. Минску до 1,7 % по Минской области при республиканском уровне в 0,8 %. Пороговое значение затрат на охрану природы в ВВП, при котором начинаются процессы загрязнения природной среды, составляет 4–5 %.

Таблица 8.6 — Индексы развития по областям страны и г. Минску

	<i>Брестская область</i>	<i>Витебская область</i>	<i>Гомельская область</i>	<i>Гродненская область</i>	<i>г. Минск</i>	<i>Минская область</i>	<i>Могилевская область</i>	<i>Республика Беларусь</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
ИНДЕКС ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ								
1995	0,377	0,623	0,593	0,570	0,912	0,682	0,448	0,555
1996	0,351	0,586	0,599	0,585	0,897	0,703	0,640	0,645
1997	0,486	0,534	0,610	0,570	0,962	0,672	0,612	0,656
1998	0,436	0,422	0,597	0,526	0,931	0,618	0,532	0,595
1999	0,394	0,398	0,615	0,470	0,981	0,566	0,369	0,535
2000	0,359	0,430	0,609	0,434	0,882	0,543	0,386	0,534
2001	0,342	0,398	0,660	0,355	0,819	0,489	0,307	0,510
2002	0,360	0,385	0,652	0,378	0,840	0,518	0,224	0,489
2003	0,406	0,484	0,561	0,450	0,943	0,542	0,298	0,540
2004	0,444	0,561	0,673	0,492	0,916	0,645	0,382	0,613
2005	0,378	0,511	0,701	0,552	0,888	0,607	0,328	0,662
2006	0,448	0,604	0,683	0,533	0,925	0,699	0,502	0,654
2007	0,415	0,541	0,636	0,524	0,871	0,577	0,491	0,624
2008	0,394	0,505	0,700	0,559	0,721	0,691	0,380	0,668
ИНДЕКС СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ								
1995	0,786	0,761	0,772	0,771	0,944	0,757	0,763	0,801
1996	0,840	0,750	0,746	0,748	0,926	0,731	0,749	0,788
1997	0,831	0,749	0,749	0,757	0,937	0,750	0,743	0,794
1998	0,867	0,737	0,763	0,785	0,940	0,784	0,761	0,815
1999	0,845	0,750	0,778	0,791	0,942	0,788	0,766	0,820
2000	0,821	0,738	0,813	0,775	0,954	0,793	0,747	0,808
2001	0,785	0,711	0,745	0,747	0,953	0,764	0,728	0,783
2002	0,745	0,691	0,730	0,812	0,945	0,734	0,707	0,758
2003	0,721	0,691	0,698	0,721	0,958	0,733	0,676	0,742
2004	0,709	0,705	0,696	0,747	0,953	0,720	0,705	0,740
2005	0,722	0,674	0,705	0,750	0,949	0,743	0,688	0,756

Окончание таблицы 8.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2006	0,684	0,661	0,662	0,713	0,955	0,707	0,649	0,721
2007	0,658	0,643	0,613	0,681	0,956	0,695	0,645	0,699
2008	0,599	0,568	0,602	0,656	0,959	0,628	0,622	0,656
ИНДЕКС ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ								
1995	0,420	0,591	0,226	0,324	0,199	0,204	0,318	0,219
1996	0,450	0,645	0,246	0,424	0,228	0,268	0,327	0,249
1997	0,483	0,648	0,232	0,401	0,222	0,248	0,309	0,235
1998	0,431	0,677	0,212	0,419	0,237	0,259	0,321	0,248
1999	0,461	0,717	0,220	0,431	0,254	0,277	0,346	0,259
2000	0,465	0,736	0,250	0,436	0,315	0,278	0,354	0,262
2001	0,451	0,721	0,246	0,465	0,306	0,280	0,344	0,265
2002	0,427	0,744	0,258	0,502	0,312	0,297	0,368	0,223
2003	0,451	0,702	0,245	0,462	0,277	0,271	0,360	0,261
2004	0,469	0,711	0,243	0,462	0,282	0,282	0,349	0,265
2005	0,453	0,711	0,242	0,387	0,298	0,273	0,288	0,255
2006	0,426	0,662	0,235	0,375	0,297	0,273	0,269	0,252
2007	0,386	0,678	0,249	0,381	0,313	0,256	0,247	0,257
2008	0,407	0,692	0,242	0,381	0,301	0,257	0,278	0,258
ИНДЕКС РАЗВИТИЯ РЕГИОНА								
1995	0,499	0,654	0,470	0,522	0,555	0,472	0,477	0,460
1996	0,510	0,657	0,479	0,570	0,574	0,517	0,539	0,503
1997	0,580	0,638	0,474	0,557	0,585	0,500	0,520	0,496
1998	0,546	0,595	0,459	0,557	0,592	0,501	0,507	0,494
1999	0,535	0,598	0,472	0,543	0,617	0,498	0,461	0,484
2000	0,515	0,616	0,498	0,527	0,642	0,493	0,467	0,484
2001	0,495	0,589	0,494	0,498	0,620	0,471	0,426	0,473
2002	0,486	0,583	0,497	0,536	0,628	0,483	0,387	0,436
2003	0,509	0,617	0,458	0,531	0,630	0,476	0,417	0,471
2004	0,529	0,655	0,485	0,554	0,627	0,508	0,455	0,494
2005	0,498	0,625	0,492	0,543	0,631	0,498	0,402	0,503
2006	0,507	0,642	0,473	0,522	0,640	0,513	0,444	0,491
2007	0,472	0,618	0,460	0,514	0,639	0,468	0,428	0,482
2008	0,458	0,583	0,467	0,519	0,592	0,481	0,404	0,484

По Гомельской и Могилевской областям такое состояние природной среды в значительной степени определяется наличием радиоактивно загрязненных территорий, которые составляют соответственно 63 и 21,5 % от общей площади области. На этих территориях проживает более 1,13 миллиона человек.

Состояние окружающей среды Гомельской области осложняется и тем, что она является единственным в Беларуси регионом, где осуществляется добыча нефти. Для нее характерна специфическая проблема загрязнения окружающей среды в местах нефтедобычи. Также на территории области находится крупный (второй по величине) полигон складирования промышленных отходов. Он представлен отвалами фосфогипса Гомельского химического завода.

Низкий показатель экологического индекса Минской области объясняется тем, что на состояние природной среды оказывает влияние такой мощный источник воздействия, как г. Минск. Плотность населения области, включая жителей Минска, составляет 81 чел./км², что превышает среднее для Беларуси значение в 1,7 раза. С учетом вклада города Минска в выбросы и сбросы загрязняющих веществ их величины более чем двукратно превосходят показатели остальных областей.

Зона радиоактивного загрязнения занимает в Минской области около 3,5 % территории. В ее пределах проживает 14,4 тыс. чел.

Также на территории области размещается самый крупный по масштабам воздействия на природную среду производственный объект — ПО «Беларуськалий». Зона его негативного влияния, связанного преимущественно с просадками земель, прослеживается на площади 120–130 кв. км. С функционированием указанного предприятия связано образование в области очень большого количества отходов (в 2008 г. показатель составил почти 29 миллионов тонн). Их доля составляет 76 % от всего объема отходов, образующихся в стране.

Максимальный объем выбросов от передвижных источников отмечен в Минской области (143 кг на жителя области), минимальный — в Могилевской области (порядка 94 кг на 1 человека).

В г. Минске выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом уменьши-

лись на 14 %, а от передвижных увеличились на 3 %. Суммарное же их количество практически не изменилось. Доля передвижных источников в валовых выбросах возросла до 85 %.

Таким образом, для повышения уровня устойчивого развития регионов необходимо уделять внимание мероприятиям, направленным на улучшение окружающей среды и связанным с ликвидацией последствий радиоактивного загрязнения отдельных районов страны, решением вопросов по снижению объема формирующихся производственных отходов и уменьшением интенсивности выбросов вредных веществ в атмосферу от передвижных источников.

3. По стране экономический индекс составляет 0,668. В то же самое время регионы, которые считаются в республике промышленными — Витебская и Могилевская области, — имеют субиндексы ниже республиканского: соответственно 0,505 и 0,380. Относительно невысокий индекс устойчивого развития по экономической составляющей объясняется следующими моментами.

Определяющим и стабилизирующим значением для развития всей экономики регионов должна играть промышленность. За период с 1990 г. объемы промышленного производства наращивались неравномерно: от 121,7 % по Витебской области до 291,2 % по г. Минску. Но рост объемов промышленного производства в сопоставимых ценах не всегда подтверждался ростом объемов важнейших видов продукции в натуральном выражении. Например, производство отдельных видов продукции и производство основных продуктов питания в натуральном выражении за этот период снизилось практически по всем областям.

Негативно на производственный потенциал промышленности влияет неравномерность размещения промышленно-производственных фондов по территории страны: они привязаны либо к областным, либо к районным центрам, где сосредоточено производство. В г. Минске сосредоточена пятая часть всех промышленно-производственных фондов и наблюдается значительное недоиспользование мощностей. Ключевой проблемой остается увеличение износа промышленно-производственных основных фондов (ППОФ), которые в целом по промышленности Республики Беларусь составили 59 %. Самая высокая степень износа ППОФ приходится на Минскую область — 62 %.

Основная часть (более 55 %) промышленных предприятий сконцентрирована в г. Минске, а также Гомельской и Витебской областях.

Требуется особое внимание АПК. Объемы сельскохозяйственного производства по многим областям страны не достигли уровня 1990 г. Стопроцентный рубеж превысили лишь две области — Витебская (100,3 %) и Минская (106,9 %). Уровень рентабельности реализованной сельскохозяйственной продукции не велик, а по Витебской, Гомельской и Минской областям он вообще имеет отрицательное значение.

4. Из приведенных данных самым высоким является социальный субиндекс — при республиканском значении 0,656 он изменяется в пределах от 0,959 по г. Минску до 0,568 по Витебской области. Этот блок отличается от экономического и экологического тем, что разброс субиндекса по регионам значительно ниже, что позволяет проводить сравнительный анализ во времени и пространстве индикаторов уровня жизни населения, выявить «узкие» места в социально-экономическом развитии региона с точки зрения обеспечения условий, необходимых для гармоничного развития общества и отдельного жителя.

Проведенный анализ и рассмотренная схема определения уровня социально-экономического и экологического развития позволяет получить относительную оценку устойчивого развития региона, отразить его место в совокупности регионов.

Таким образом, предлагаемый метод расчета коэффициента регионального устойчивого развития при существенно меньшем объеме информации, необходимой для их исчисления, обладает определенной чувствительностью и информативностью. Он позволяет:

- измерить фактическую величину экономического, социального и экологического потенциалов региона;
- оценить перспективы его саморазвития;
- определить эффективность использования ресурсов в специфических условиях конкретной территории;
- выявить направления социально-экономической и экологической деятельности, наиболее соответствующие целям развития региона;
- объективно оценить эффективность работы местных органов управления.

9. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И НАПРАВЛЕНИЯ СТИМУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

При определении направлений совершенствования государственной региональной политики в Республике Беларусь целесообразно обратиться к достаточно популярному в последние годы среди исследователей всего мира кластерному подходу к развитию самых разных по размерам и структуре экономик, как национальных, так и региональных. Представляется, что для решения такой важной задачи, как оценка существующих в той или иной стране возможностей создания отраслевых кластеров, не стоит игнорировать давно используемые в региональном анализе и проверенные временем классические методы и инструменты. К таковым, в частности, можно отнести методику расчета коэффициента специализации (локализации) региона.

Расчеты значений данного коэффициента в разрезе областей Республики Беларусь и города Минска, представленные нами в табл. 9.1, отличаются от тех, что были выполнены в прежние годы другими авторами, поскольку они основаны на разных подходах к обработке статистической информации. Если прежде расчеты указанного коэффициента базировались на статистической информации, сгруппированной в соответствии с разработанным еще в СССР Общесоюзным классификатором «Отрасли народного хозяйства», то в данном разделе представлены расчеты, выполненные на основе статистической информации, обработанной в соответствии с Общегосударственным классификатором видов экономической деятельности (ОКЭД) [228].

Анализ данных табл. 9.1 показывает, что Брестская область, судя по данным за 2007–2008 гг., специализируется на заготовках, сельском и лесном хозяйстве, а в Витебской области преобладает промышленность, материально-техническое снабжение и сбыт. К видам экономической деятельности, на которых специализируется Гомель-

Таблица 9.1 — Коэффициент специализации областей Республики Беларусь за 2007–2008 гг.

	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
	Брестская область	Брестская область	Витебская область	Витебская область	Гомельская область	Гомельская область	Гродненская область	Гродненская область	Минская область	Минская область	Минская область	Минская область	Могилевская область	Могилевская область	Могилевская область	Могилевская область
Промышленность	0,8410	0,8234	1,2479	1,2344	1,2839	1,3262	0,9227	0,9160	0,8877	0,8428	0,9942	1,0188	0,9792	1,0188	0,9792	0,9617
Сельское хозяйство	1,6823	1,7133	1,0819	1,0544	0,8726	0,8282	1,7973	1,7956	0,0014	0,0013	1,7126	1,6246	1,4106	1,6246	1,4106	1,5249
Лесное хозяйство	1,5583	1,3955	1,1252	1,2360	0,9978	0,9673	1,5130	1,4992	0,4044	0,4279	1,2214	1,1697	1,2297	1,1697	1,2297	1,2715
Строительство	1,2456	1,3140	0,7672	0,7788	0,8711	0,7714	1,1902	1,2548	0,8935	0,9366	1,1735	1,0971	1,0436	1,0971	1,0436	1,0206
Прочие виды деятельности сферы материального производства	0,7530	0,7542	0,5474	0,5914	0,5136	0,4896	0,7199	0,7689	2,3247	2,3466	0,4780	0,4507	0,8094	0,4507	0,8094	0,7779
Транспорт	1,2473	1,2617	0,8253	0,8323	0,9139	0,8612	0,8259	0,7696	1,4463	1,5281	0,6755	0,6306	0,9169	0,6306	0,9169	0,9447
Связь	1,0888	1,0206	0,6744	0,6730	0,6870	0,6261	0,9300	0,8943	1,8081	1,9624	0,5492	0,4752	0,9940	0,4752	0,9940	0,9634
Торговля и общественное питание	0,8788	0,8018	0,6209	0,5588	0,5006	0,4508	0,8221	0,7480	1,9734	2,2180	0,8403	0,7279	0,8955	0,7279	0,8955	0,7885
Материально-техническое снабжение и сбыт	1,3348	0,6228	1,2531	1,7932	0,2403	0,2728	2,0822	1,0958	1,3144	1,5612	0,6425	0,7034	0,5816	0,6425	0,5816	0,8838
Заготовки	1,7600	1,3601	1,0485	1,3041	0,7121	0,7110	1,3927	1,2531	0,0526	0,0669	2,0965	2,1371	1,3687	2,1371	1,3687	1,3147
Информационно-вычислительное обслуживание	0,5096	0,5929	0,0789	0,1300	0,2114	0,2580	0,1208	0,1759	3,1967	3,3866	0,3410	0,1815	0,3950	0,3410	0,3950	0,3804
Операции с недвижимым имуществом	0,5367	0,5977	0,2603	0,2830	0,2012	0,1761	0,4136	0,4082	2,9403	2,9198	0,5323	0,5413	0,3635	0,5323	0,3635	0,4246
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	0,0984	0,0910	0,1332	0,3043	0,1645	0,2633	0,0400	0,0471	3,5244	2,6231	0,7187	1,8430	0,0800	0,7187	0,0800	0,1491

Окончание таблицы 9.1

Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	0,0047	0,0628	0,0293	0,0598	1,3980	1,0138	0,0000	0,0767	1,2718	1,5830	0,8717	0,8077	0,0115	0,0867
Жилищное хозяйство	1,2080	1,3217	0,7795	0,8078	0,8917	0,8003	1,2251	1,3134	0,9877	0,9228	1,1428	1,1637	1,2610	1,2362
Коммунальное хозяйство и производственные виды бытового обслуживания населения	1,2055	1,2891	0,8851	0,8680	0,9249	0,7918	1,0825	1,0388	1,0448	1,1611	0,9029	0,8637	1,3951	1,3531
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	1,1948	1,1689	0,8333	0,8496	0,8130	0,7636	1,0058	0,9829	0,7343	0,8008	0,9431	0,8821	1,1433	1,1438
Образование	1,1853	1,1853	0,7925	0,8262	0,7612	0,7068	1,1264	1,1051	0,7561	0,7785	0,9315	0,8631	1,1463	1,1415
Культура и искусство	0,9787	0,9515	0,6840	0,7329	0,6656	0,6064	0,7766	0,7923	0,7969	0,8309	0,7776	0,8349	0,9214	0,9591
Наука и научное обслуживание	0,1089	0,1392	0,2123	0,2202	0,5702	0,5147	0,1310	0,1415	3,2746	3,3067	0,3370	0,3392	0,2897	0,3334
Банковская деятельность, страхование, пенсионное обеспечение	1,0037	1,0364	0,6755	0,6973	0,6077	0,5760	0,8864	0,9041	1,8874	1,9100	0,6614	0,5992	0,8997	0,9275
Управление	0,4838	0,5327	0,3243	0,3749	0,2649	0,2955	0,4483	0,5144	0,3372	0,2663	0,3891	0,6329	0,5080	0,5976
Общественные объединения	1,2285	1,2547	0,8546	0,8972	0,6822	0,6750	0,6262	0,9688	1,6920	1,5711	0,6173	0,5730	1,0765	1,0499

Источник: Собственная разработка автора раздела на основе экспериментальных данных Национального статистического комитета Республики Беларусь. Выделены виды экономической деятельности, определяющие специализацию региона.

ская область, относятся: промышленность, геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы. В Гродненской области к таковым следует отнести сельское, лесное и жилищное хозяйство. Минская область специализируется на заготовках, общей коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка и сельском хозяйстве, а Могилевская область — на сельском, лесном и коммунальном хозяйстве, а также на непроизводственных видах бытового обслуживания населения. Как свидетельствуют данные, экономическую специализацию областей в основном определяют виды деятельности, относящиеся к производственной сфере, а не сфере услуг.

Представляется, что отмеченные выше виды экономической деятельности, определяющие экономическую специализацию областей Беларуси, могут рассматриваться как экономический потенциал, который может стать основой для формирования в перспективе региональных отраслевых кластеров. На некоторых методологических положениях создания таких кластеров, в разработку которых внес существенный вклад известный исследователь проблем конкуренции М. Портер (см., например: [229, с. 203–434]), стоит остановиться более подробно.

Региональный отраслевой кластер представляет собой сконцентрированную на ограниченной территории группу взаимосвязанных и взаимодополняющих компаний и организаций, которая включает производителей конечных или промежуточных товаров и услуг; поставщиков комплектующих и специализированных услуг; поставщиков производственного и иного оборудования; поставщиков и элементы инфраструктуры; научно-исследовательские институты; средние и высшие профессиональные образовательные учреждения и другие организации. Подобная концентрация поддерживает (обеспечивает) конкурентоспособность и развитие отдельных компаний и организаций, а также кластера в целом, что выражается в относительно высоком уровне производительности; развитии малого и среднего бизнеса, а также технологических инноваций. Развитие кластеров также является основой для повышения конкурентоспособности и экономического развития регионов.

Наиболее развитые кластеры имеют пять принципиальных характеристик, три первые из которых могут рассматриваться в качестве стартовых предпосылок для формирования кластеров.

1. Наличие конкурентоспособных предприятий.

Ключевым условием для развития кластера является наличие конкурентоспособных на российском и/или международных рынках предприятий в кластере. Концентрация занятости на депрессивных предприятиях может быть предпосылкой для формирования и развития кластера, но не является критерием наличия кластера. В качестве индикаторов конкурентоспособности могут рассматриваться: относительно высокий уровень производительности компаний и секторов, входящих в кластер; высокий уровень экспорта продукции и услуг; высокие экономические показатели деятельности компаний (такие как прибыльность, акционерная стоимость).

2. Наличие у региона конкурентных преимуществ для развития кластера.

Например, выгодное географическое положение, доступ к сырью, наличие специализированных людских ресурсов, наличие поставщиков комплектующих и связанных услуг, наличие специализированных учебных заведений и образовательных программ, наличие специализированных организаций, проводящих НИОКР, наличие необходимой инфраструктуры и др. факторы. В качестве индикаторов конкурентных преимуществ территории могут рассматриваться: сравнительно высокий уровень привлеченных иностранных инвестиций на уровне предприятий или секторов, входящих в кластер.

3. Географическая концентрация и близость.

Ключевые участники кластеров находятся в географической близости друг к другу и имеют возможности для активного взаимодействия. Географический масштаб может варьироваться от типа и особенностей кластера и охватывать как одну, так и несколько административно-территориальных единиц разного размера. В качестве индикаторов географической концентрации могут рассматриваться различные показатели, характеризующие высокий уровень специализации данного региона.

4. Широкий набор участников.

Кластер может состоять как из компаний, производящих конечную продукцию и услуги, как правило, экспортируемые за пределы

региона, системы поставщиков комплектующих, оборудования, специализированных услуг, так и профессиональных образовательных учреждений, НИИ и других поддерживающих организаций. В качестве индикаторов могут рассматриваться показатели, характеризующие высокий уровень занятости на предприятиях и секторах, входящих в кластер, количество компаний и организаций, относящихся к секторам, входящим в кластер.

5. Наличие связей и взаимодействия между участниками кластеров.

Одним из ключевых факторов успеха для развития кластеров является наличие рабочих связей и координации усилий между участниками кластера. Эти связи могут иметь различную природу, включая формализованные взаимоотношения между головной компанией и поставщиками, между самими поставщиками, партнерство с поставщиками оборудования и специализированного сервиса; связи между компаниями, вузами и НИИ в рамках сотрудничества при реализации совместных НИОКР и образовательных программ. Также контакты между компаниями малого и среднего размера могут быть связаны с координацией усилий этих компаний по коллективному продвижению товаров и услуг на существующие и новые рынки.

Социально-экономический эффект от развития кластеров проявляется в следующих направлениях:

1. Повышение производительности и конкурентоспособности компаний и секторов экономики. Компании, работающие в более развитых кластерах, более производительны, чем компании в менее развитых кластерах.

2. Повышение инновационного потенциала. Более развитые кластеры обладают большим инновационным потенциалом, что может быть измерено, например, по количеству патентов.

3. Стимулирование новых компаний. Развитые кластеры способствуют появлению и развитию новых малых и средних компаний.

4. Повышение конкурентоспособности и экономического развития регионов. С точки зрения социально-экономического развития регионов развитие кластеров положительно влияет на уровень и структуру занятости, уровень заработной платы в регионе (табл. 9.2).

Таблица 9.2 — Влияние принципов кластерного подхода на ключевые параметры региональной политики

Вид политики	Традиционный подход	Новый подход	Характеристика кластерной программы
Региональная политика	Перераспределение от ведущих регионов в отстающие	Создание конкурентоспособных регионов посредством объединения местных «игроков» и активов	<ul style="list-style-type: none"> • Основная цель — отстающие регионы. • Упор делается на небольшие компании в противоположность крупным если не явно, то по факту. • Широкий подход к целям сектора, в том числе и инновационным. • Упор на взаимодействие «игроков»
Научно-техническая политика	Финансирование отдельных односекторных проектов	Финансирование совместных исследований, включающее в себя связи с промышленностью и коммерциализацией	<ul style="list-style-type: none"> • Упор на высокие технологии. • Использование и укрепление территориальных воздействий на инвестиции в исследования. • Продвижение совместных исследований и инструментов для поддержки коммерциализации. • Работа как с крупными, так и с небольшими компаниями; возможна поддержка дочерних и новых проектов
Промышленная политика	Субсидии ведущим компаниям	Поддержка распространенных нужд групп компаний, осваивание технологий (особенно в отношении малого бизнеса)	<p>Программы часто выбирают один из следующих подходов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • работа с компаниями, отвечающими за национальный рост; • поддержка отраслей, переживающих переход и потерю занятости; • помощь небольшим компаниям в преодолении барьеров роста и освоении технологий; • создание конкурентных преимуществ для привлечения инвестиций и создания экспортных брендов

Источник: [230].

Представляется, что при определении перспективных направлений совершенствования как промышленной, так и региональной политики Республики Беларусь следует учитывать эти важные методологические положения.

В последние десятилетия в странах с рыночной экономикой для органов власти и управления всех уровней стало обычным использование практики стимулирования развития локальных и региональных сообществ. В отдельные годы в зависимости от перемен в политическом руководстве, от цикличности развития конкретной местной, региональной или национальной экономики, ситуации, складывающейся в мировом хозяйстве в целом, а также от других факторов такая практика может осуществляться в относительно широких или ограниченных масштабах, в более или менее агрессивной форме.

Одной из основных причин существенного расширения в последнее время практики стимулирования развития локальных и региональных сообществ является обострение конкуренции в мировой экономике.

В числе приоритетов развития регионов многие белорусские исследователи (например, Головачев А.С., Александрович Я.М., Пинигин В.В., Богданович А.В.) выделяют в своих работах:

- повышение уровня конкурентоспособности отраслей региональной экономики на основе технологического перевооружения производств,
- внедрение наукоемких и ресурсосберегающих технологий;
- стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств;
- активизацию инновационно-инвестиционной деятельности за счет внедрения эффективных механизмов инвестирования в отрасли экономики.

К достоинствам проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики следует отнести то, что в настоящее время регионально ориентированные меры в нашей стране разрабатываются и реализуются практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления Республики Беларусь. Наиболее сильное влияние на региональное развитие оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, а также Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Таким образом, пассивная, рассредоточенная по многим направлениям

государственного регулирования, или имплицитная, региональная политика в Республике Беларусь уже достаточно хорошо развита. Тем самым в республике созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить отдачу всего государственного управления.

Перспектива использования инструментов регионального стимулирования в Республике Беларусь, основанная на опыте зарубежных стран в области регионального стимулирования, заключается в возможности создания и функционирования в Республике Беларусь на региональном уровне: агентств прямых инвестиций и агентств регионального развития; консалтинговых центров; региональных маркетинговых центров; формирования и развития технологических кластеров как направления повышения конкурентоспособности регионов Республики Беларусь; различных форм взаимодействия в сфере государственно-частного партнерства.

Учитывая специфику белорусской модели экономического развития, которой присуща высокая роль государства в управлении экономикой и формировании приоритетов экономического развития, целесообразно создать инструмент, который призван реализовать на практике механизм проведения государственной экономической политики, целью которой будет совместная деятельность органов местного управления, бизнеса и населения.

10. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО КООРДИНАЦИИ ЕЕ С ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

В последние три года в Беларуси предпринимаются активные меры по совершенствованию государственной региональной политики. В частности, во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров в 2008–2010 гг. специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов *проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 г.* Этот документ несколько раз дорабатывался в Минэкономике с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь, однако до сих пор так и не получил никакого официального статуса. На наш взгляд, ряд положений этого проекта все же заслуживает использования в процессе реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг., основные положения которой уже одобрены на четвертом Всебелорусском народном собрании, а также при разработке других государственных прогнозов и программ.

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

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

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

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

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

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

Наиболее серьезная актуальная проблема в области государственного регулирования регионального и городского развития в Республике Беларусь заключается в недостаточно четкой проработке методологии проведения и повышения эффективности государственной региональной политики в Беларуси. В частности, в последнем варианте отмеченного выше проекта Концепции так и не

удалось однозначно и ясно сформулировать ответы на принципиально важные вопросы: 1. Какие из белорусских регионов являются проблемными? 2. Какие из регионов в Беларуси находятся в худших, средних по республике и в лучших условиях, имеют конкурентные преимущества по отношению к другим регионам страны? Какие из этих групп регионов при формулировке соответствующих критериев можно рассматривать в качестве объектов «выравнивающей» региональной политики (проблемные регионы), а какие отнести к «территориям опережающего развития»? Без ответа на эти вопросы остается полной загадкой, что именно беспокоит государство в развитии белорусских регионов и поселений, каким регионам, имеющим те или иные проблемы, государство намерено оказывать поддержку. Таким образом, **в Беларуси все еще нет точного в правовом плане выделения конкретных регионов-объектов данного вида государственной политики.** Нет и простых, понятных методик выделения данных объектов, утвержденных Советом Министров.

Отсутствие в отмеченной выше Концепции объектов региональной политики (или хотя бы общих критериев их выделения) выглядит очень странным, поскольку даже в НСУР-2020 — более масштабном государственном прогнозе, разработанном на более длительную перспективу, такой перечень, пусть очень укрупненный, но приведен. Для выделения объектов государственной региональной политики в Республике Беларусь рекомендуется использовать описанный в разделе 7 настоящего отчета опыт к выделению объектов региональной политики в Европейском союзе, а также конкретные методики российских авторов, адаптированные в разделе 8 к конкретным условиям и статистической базе Республики Беларусь.

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

Результаты исследования показывают, что основной методологической базой, на которой строятся все проанализированные в разделе 2 данного отчета стратегические документы по региональному

и местному развитию, принятые в различных странах Европы, является концепция (теория) устойчивого развития, что само по себе не является неожиданным.

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

С учетом изложенного выше в среднесрочном периоде (в ближайшие 5 лет) предлагается придерживаться в условиях Беларуси взвешенного **сочетания трех типов государственной региональной политики**: 1) **выравнивающей**, направленной на поддержку регионов страны, наиболее отстающих по основным критериям социально-экономического развития от среднереспубликанского уровня; 2) **политики «поляризованного развития»**, основанной на поддержке небольшого количества «регионов-локомотивов», «полюсов роста», которые имеют наиболее высокий потенциал, необходимый для быстрого прорыва на ведущие международные рынки высокотехнологичных и наукоемких товаров и услуг и тем самым имеют объективные возможности, чтобы стать «окнами» для интеграции всей белорусской экономики в европейскую и мировую; 3) **политики укрепления межрегиональных связей внутри Беларуси**, заключающейся в преодолении оторванности периферийных регионов от больших, крупных и крупнейших городов Беларуси, трансевропейских и основных национальных автомобильных дорог, основных сетей и объектов энергетической, научной, телекоммуникационной и иной инфраструктуры.

Ни в одном из реализуемых в настоящее время государственных прогнозов Республики Беларусь нет четкого изложения официальной позиции по вопросу о том, какие меры планируется принять для существенного повышения эффективности и результативности уже проводимой государственной региональной политики. На наш взгляд, вполне очевидно, что только организацией постоянного мониторинга регионального развития в республике эту задачу полностью не решить. Необходимы построение современной системы оценки (оценивания) всех видов государственной политики, в том числе и региональной.

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

Как показывает зарубежный опыт, оценку (оценивание) государственной политики 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*) политики 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 отра-

ботана в течение 1990-х гг. и широко применяется в настоящее время во многих странах Западной Европы, а также на уровне ЕС (см., например, [231]). На наш взгляд, основные положения этой методики в адаптированном виде вполне применимы для оценивания самых разных видов государственной политики Республики Беларусь.

Еще одна актуальная для Беларуси проблема заключается в необходимости совершенствования территориальной статистики. В течение длительного времени статистическими органами республики упорно игнорировалось давно обоснованное белорусскими учеными-регионалистами предложение о расчете валового регионального продукта (ВРП) по областям и г. Минску. Методики расчета данного или весьма близких к нему показателей давно известны и успешно применяются во всех без исключения странах ЕС, в России и других соседних государствах. Именно ВРП используется в качестве ключевого показателя при сравнении уровня развития регионов как внутри отдельных стран, так и в международном аспекте, а также как один из исходных индикаторов при расчете широко известного индекса развития человеческого потенциала на уровне регионов. И хотя в Беларуси наконец-то планируется публикация соответствующих статистических данных в 2011 г., все еще остается открытым вопрос о том, предоставит ли белорусская статистика ученым-регионалистам возможность для компаративного анализа ВРП по областям в динамике за весь период самостоятельного развития Республики Беларусь.

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

В большинстве стран, имеющих богатый опыт проведения региональной политики, одной разработкой концепций или основных направлений, определяющих региональное развитие, не ограничиваются, а переходят в последующем к более продвинутым в правовом плане действиям: разработке и принятию соответствующих законов. Одни страны это делают раньше, другие позже, но *делают все*. Например, в Великобритании первый соответствующий правовой документ — Закон о специальных районах (Special Areas Act) — был

принят еще в 1934 г., а в Финляндии Закон о региональном развитии (Law on Regional Development 1135/93) — только в 1993 г.

В странах с переходной экономикой принятие таких правовых актов тоже уже давно не рассматривается как некая «экзотика», а лишь подтверждает общее правило. Например, в Чешской Республике еще в 1992 г. был принят Закон об основах государственной политики регионального развития, в Словении в 1999 г. — Закон о содействии сбалансированному региональному развитию, в Польше в 2000 г. — Закон о порядке поддержки регионального развития, в Болгарии в 2008 г. — Закон о региональном развитии [233].

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

В целях совершенствования координации региональной и других видов государственной политики, контроля за поступлением и использованием средств, выделенных из республиканского бюджета на каждый вид государственной политики, на наш взгляд, было бы целесообразным ввести в состав бюджетной классификации Республики Беларусь еще один специальный вид группировки «Классификация по видам государственной политики» с внесением соответствующих дополнений в главу 4 Бюджетного кодекса Республики Беларусь. Такая классификация давно и с успехом используется в бюджетном процессе Европейского союза (см.: [234]).

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

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

- инерционному (с сохранением таких отрицательных тенденций, как сокращение объемов производства в отдельных отраслях экономики с переходом в фазу стагнирующей стабилизации, опере-

жающий рост промежуточного продукта перед конечным, углубление социального расслоения и др.);

- свободного предпринимательства (ориентирован на получение максимальной прибыли и производство наиболее конкурентоспособной продукции на внутреннем и внешнем рынке. В наибольшей мере он отражает интересы предпринимателей-инвесторов, но в той или иной степени соответствует и интересам прочих субъектов); свободное предпринимательство создает рабочие места, выпускает нужную обществу продукцию, дает солидные отчисления от прибыли в бюджеты всех уровней. Сценарий предполагает максимизацию доли доходов, направляемой на развитие производства, и минимизацию доли доходов, направляемой на социальные нужды (помимо зарплат);

- устойчивого развития (под устойчивым понимается развитие, отвечающее потребностям настоящего времени, без ущемления возможностей будущих поколений для достижения их целей).

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

- интеграцию природоохранных аспектов и включение их в процесс разработки и принятия экономических решений, повышение действенности природоохранной политики, введение жестких санкций за загрязнение окружающей среды;

- расширение базы экономического роста путем стимулирования малого бизнеса и предпринимательства; участие значительной части населения в предпринимательской деятельности — один из главных факторов устойчивого развития;

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

Реформы регионального управления должны обязательно сопровождаться изменениями в системах институтов, причем именно изменения неформальных норм поведения людей поддерживают действие новых законов. Развиваются все институты вследствие смены

парадигмы общественного развития и выбора более эффективного метода хозяйствования.

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

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

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

Стратегии должны включать:

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

Эффективная реализация стратегии социально-экономического развития региона во многом определяет темпы и динамичность решений, принимаемых региональными органами управления. Поэтому современный этап развития территорий предполагает необ-

ходимость **разработки инструментария и реализации институциональных мер по совершенствованию координации и повышению эффективности государственного воздействия на социально-экономические процессы** с целью обеспечения устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни населения.

Институциональные преобразования предполагают:

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

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

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

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

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

Четвертое направление. Развитие механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов. Реализация республиканскими органами власти политики содействия экономическому развитию территории, в том числе кластерной политики, требует создания адекватных институтов реализации такой политики, включая формирование агентств территориального регионального и муниципального развития, основными функциями которых должны стать создание структур мониторинга и анализа экономического развития, проведение обследований предприятий,

прогнозных исследований, разработка и реализация стратегической программы развития региона, привлечение иностранных инвесторов, вывод предприятий на международные рынки.

Конкретная институциональная модель, которая выбирается для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. Даже развитые страны сильно отличаются и по остроте региональных проблем, и по уровню территориальных диспропорций, и по уровню политической культуры с ее отношением к «допустимому неравенству» территорий, и по методам государственного вмешательства в региональные процессы. Специфика геоэкономических интересов также влияет на выбор институциональной структуры, так как порождает кооперативные связи и стратегические партнерства различных территорий и государств.

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

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

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

- создание стимулов для повышения эффективности инструментов стратегического планирования, упорядочения функций (эффек-

тивное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления);

- создание системы мониторинга региональных социально-экономических показателей, состояния нормативно-правовой базы, хода социально-экономических реформ, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов, выявления инфраструктурных ограничений и возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов, создание системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровне;

- содействие межрегиональной координации решений в области экономической политики;

- реализация существующих механизмов финансового поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ;

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

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

- организационное и экспертное обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти по согласованию территориальных приоритетов отраслевых и инфраструктурных проектов и программ;

- методическое и организационно-финансовое обеспечение процесса стратегического планирования регионального развития с учетом обязательного публичного характера разработки и согласования региональных стратегий;

- организация доработки согласованных приоритетных проектов регионального развития с целью их включения в действующие отраслевые и инфраструктурные проекты и программы;

- реализация системы мер, включая создание организационных форм, обеспечивающих интеграцию инициатив бизнеса, территориальных и профессиональных сообществ в целях регионального развития;

- осуществление мероприятий по привлечению (помимо средств консолидированного бюджета) внебюджетных средств для реализации программ регионального развития;

- оказание государственных услуг в сфере регионального развития и территориального планирования;

- осуществление правоприменительных функций (кроме функций по контролю и надзору) в части государственной политики регионального развития.

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

1. Теория региональных инновационных систем основывается на новой трактовке комбинаций инноваций и обучения. Если традиционная экономика занимается определением оптимального размещения существующих ресурсов, то эволюционная теория инновационных систем исследует, как различные наборы институтов влияют на создание новых ресурсов. В то время как традиционная экономика анализирует, как экономические агенты делают выбор на основе заданного набора информации и компетенций, теория инновационных систем исследует, каким образом знания, включая информацию о мире, меняют экономический процесс. Практическое применение в инновационной политике данного положения состоит в том, что обучение и построение компетенций является столь же необходимым, как и стимулирование научных исследований и разработок. На основе данного методологического положения можно сформулировать следующие рекомендации:

- необходимо расширить сферу мер и инструментов, которые входят в область региональной инновационной политики, что позволит выравнять национальные механизмы с международным опытом инновационной политики и поднять эффективность инструментов ее реализации;

- целесообразно выполнить критическую оценку инновационной политики в регионах Беларуси на основе измерителей, принятых в других странах, чтобы определить несовпадения в инструментах и механизмах;

- рекомендуется разработать на этой основе план действий, направленный на расширение политических мер и инструментов, которые входят в область региональной политики, предпринять совокупность мер, повышающих осведомленность как политических деятелей, так и общественных инициатив.

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

- дальнейшие меры нужно направить на слабые или отсутствующие связи между участниками национальной системы инноваций и выявлении этих разрывов на региональном уровне через стратегические меры. Инициативы в этой области должны иметь цель — переход от линейной модели инноваций (ориентированной на НИОКР) к модели, полностью учитывающей сложные взаимосвязи НИС;

- обеспечивать взаимосвязанность инновационного процесса, с тем чтобы избежать любых разрывов в механизмах его поддержки; использовать поэтапную стратегию методом, фокусирующимся первоначально на улучшениях, которые более вероятно окажут положительное влияние в краткосрочном периоде, таким образом создавая пространство для дальнейшего вмешательства.

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

ное место в современной концепции НИС. Для устранения данного недостатка рекомендуется:

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

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

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

Перспективным направлением совершенствования государственной политики (как социальной, так и региональной) является развитие института государственно-частного партнерства (ГЧП), а также социального партнерства, понимаемого в широком смысле. Однако во всех нормативных актах по социальному партнерству в

Республике Беларусь последнее понимается исключительно в узком смысле, и до настоящего времени оно не играло существенной роли при разработке социальной политики.

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

Заключение

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

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

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

На основании анализа отмеченных выше и ряда других региональных различий и тенденций социально-экономического раз-

вития административно-территориальных единиц сделан вывод о том, что белорусское государство по-прежнему нуждается в государственном регулировании регионального развития.

Достоинство проводимой в настоящее время в Республике Беларусь государственной региональной политики заключается в том, что в настоящее время регионально ориентированные меры разрабатываются и реализуются практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления. Наиболее сильное влияние на региональное развитие оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, а также Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Таким образом, пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования, или имплицитная, региональная политика в Республике Беларусь уже достаточно хорошо развита. Тем самым в республике созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить отдачу всего государственного управления.

В качестве слабых мест современной государственной региональной политики в Беларуси следует отметить:

- недостаточную развитость законодательной, а также нормативной правовой базы, определяющей политику государства по отношению к социально-экономическому развитию регионов, правовые рамки государственного регулирования этого процесса, а также механизм взаимодействия государственных органов, органов местного управления и самоуправления, общественных (неправительственных) организаций, частного сектора, а также непосредственно населения при решении региональных проблем;
- неразвитость государственных институтов, ответственных за разработку и реализацию государственной региональной политики;
- неполное и недостаточно эффективное использование внутренних резервов обеспечения устойчивого социально-экономического развития, находящихся в самих регионах Беларуси, слабую правовую, организационную и финансовую поддержку местных инициатив;

- ориентацию действующей системы государственного регулирования на использование преимущественно не стимулирующих, а перераспределительных налогово-бюджетных и других инструментов воздействия на экономику и социальную сферу регионов, которые, как и прежде, сопровождаются многочисленными и часто неэффективными административными мерами.

По результатам исследования сформулирован ряд методологических положений по совершенствованию регулирования регионального и городского развития в Республике Беларусь, а также конкретные рекомендации по их реализации. В частности, в среднесрочном периоде предлагается придерживаться в условиях Беларуси взвешенного сочетания трех типов государственной региональной политики: 1) выравнивающей, направленной на поддержку регионов страны, наиболее отстающих по основным критериям социально-экономического развития от среднереспубликанского уровня; 2) политики «поляризованного развития», основанной на поддержке небольшого количества «регионов-локомотивов», «полюсов роста», которые имеют наиболее высокий потенциал, необходимый для быстрого прорыва на ведущие международные рынки высокотехнологичных и наукоемких товаров и услуг и тем самым имеют объективные возможности, чтобы стать «окнами» для интеграции всей белорусской экономики в европейскую и мировую; 3) политики укрепления межрегиональных связей внутри Беларуси.

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

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

- Теоретической и методологической основой практически всех этих стратегических документов, принятых на международном,

межгосударственном, национальном и местном уровнях, является концепция устойчивого развития и заложенный в ней методологический принцип гармоничного, непротиворечивого сочетания социальной, экономической и экологической составляющей обеспечения такого типа развития.

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

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

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

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

3. К результатам исследования также следует отнести ряд методических положений по укреплению институциональных основ для

регулирования регионального развития. В частности, исследование зарубежного опыта показало, что институциональное развитие экономики региона происходит под влиянием взаимодействия между институтами и организациями. Новые институты появляются тогда, когда появляются новые возможности получения прибыли, которая не может быть получена в уже существующей институциональной системе.

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

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

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

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

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

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

4. Исследование теоретических основ формирования национальных и региональных инновационных систем, а также зарубежного опыта разработки регионально ориентированных мер в рамках инновационной политики позволило сделать вывод о целесообразности использования в Беларуси методологии «Взаимная обучающая платформа знаний», разработанной и активно используемой в ЕС при решении задачи совершенствования инновационной политики

в рамках европейских регионов. В частности, заслуживают внимания три основных компонента указанной платформы: региональное прогнозирование, региональный бенчмаркинг и формирование региональных приоритетов развития.

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

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

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

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

Литература

1. Регионы Республики Беларусь : стат. сб. / Мин-во статистики и анализа Респ. Беларусь. — Минск, 2004.
2. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2004 (Стат. сб.) / Мин-во статистики и анализа Респ. Беларусь. — Минск, 2004.
3. Регионы Республики Беларусь : стат. сб. / Мин-во статистики и анализа Респ. Беларусь. — Минск, 2002. — 708 с.
4. Регионы Республики Беларусь : стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. — Минск, 2010. — 800 с.
5. Промышленность Республики Беларусь, 2009 : стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. — Минск, 2009. — 282 с.
6. Фатеев, В. С. Региональная политика: теория и практика / В. С. Фатеев. — Минск: Изд-во ЕГУ, 2004. — 480 с.
7. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2010 : стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Зиновский (председатель) [и др.]. — Минск, 2010. — 584 с.
8. Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь : стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь ; редкол.: Е. И. Кухаревич (председатель) [и др.]. — Минск, 2010. — 357 с.
9. Социально-экономическое положение домашних хозяйств: стат. сб. / Мин-во статистики и анализа Респ. Беларусь. — Минск, 2004. — С. 68.
10. Фатеев, В. С. Тенденции социально-экономического развития регионов и городов Беларуси / В. С. Фатеев // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития в регионе ЦЕИ: материалы VI Междунар. науч. конф. (Минск, 20–21 окт. 2005 г.) : в 4 т. Т. 1 / Редкол.: С. С. Полоник [и др.]. — Минск : НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2006. — С. 116–128.
11. Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг. : утв. Указом Президента Республики Беларусь № 150 от 25 марта 2005 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2005. — Режим доступа : <http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P30500150>. — Дата доступа: 12.04.2005.
12. Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних поселений на 2007–2010 гг.: утв. Указом Президента Республики Беларусь № 265 от 7 июня 2007 г. — Минск, 2007. — 199 с.
13. Концепция государственной региональной экономической политики Республики Беларусь. — Минск : НИЭИ Минэкономики Респ. Беларусь, 2000. — 39 с.
14. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. — Минск : Юнипак, 2004. — 200 с.
15. Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2015 годы : утв. пост. Совета Министров Респ. Беларусь № 1475 от 4 ноября 2006 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ.

Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Режим доступа : <http://zakon.by/webnpa/text.asp?RN=c20601475>. — Дата доступа: 19.12.2007.

16. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг. — Минск : Беларусь, 2006. — 176 с.

17. Banuri, T., Hyden, G., Calestous, J., & Rivera, J. Sustainable Human Development: From Concept to Operation : A Guide for the Practitioner (A UNDP Discussion Paper). — New York: UNDP, 1994.

18. Отчет по человеческому развитию 1994 / ООН, ПРООН. — Нью-Йорк : Оксфорд Университи Пресс, 1994.

19. Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / Пер. с англ. ; ПРООН. — М. : Весь Мир, 2010. — 244 с.

20. Agenda 21: The Programme of Action for Sustainable Development; Rio Declaration on Environment and Development; Statement of Forest Principles: The final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3–14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. N.Y. : United Nations Publications, 1992.

21. Резолюции, принятые на Встрече на высшем уровне : Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию и План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. — 2002. — Режим доступа : <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/index.html>. — Дата доступа: 12.07.2003.

22. Cities in Transition : World Bank Urban and Local Government Strategy // The International Bank for Reconstruction and Development. — Washington, D.C.: Office of the Publisher, World Bank, 2000. — 158 p.

23. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography / World Bank. — New York: Oxford University Press, 2008. — 385 p.

24. ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union / European Commission. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. — 87 p.

25. A European Union Strategy for Sustainable Development / European Commission. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. — 119 p.

26. The Urban Dimension in Community Policies for the Period 2007-2013: Guide [Electronic resource] / European Commission, Interservice Group on Urban Development. — Brussels, 2007. — Mode of access: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf. — Date of access: 06.10.2008.

27. Turning Territorial Diversity into Strength: Green Paper on Territorial Cohesion. Com(2008) 616 / European Commission. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. — 28 p.

28. A summary of Government Communication 2001/02:172 “Sweden’s National Strategy for Sustainable Development 2002” [Electronic resource] / Ministry of the Environment. — Stockholm, June 2002. — Mode of access: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/05/15/a64eb2d7.pdf>. — Date of access: 25.03.2006.

29. National Strategy for Sustainable Development: Approved by Resolution No.1160 of September 11, 2003 of the Government of the Republic of Lithuania [Electronic resource] / Government of the Republic of Lithuania. – Vilnius, 2003. – Mode of access: <http://www.am.lt/VI/en/VI/files/0.901665001073997792.pdf>. – Date of access: 06.10.2008.

30. Estonian National Strategy on Sustainable Development “Sustainable Estonia 21”: Approved by Estonian Parliament (Riigikogu), September 14, 2005 / Estonian Commission on Sustainable Development; Estonian Ministry of the Environment. – Tallinn, 2005. – 80 p.

31. National Strategy for Sustainable Development [Electronic resource] / High Economic Council under the Precedent of the Republic of Moldova, United Nations Development Programme. — Chisinau, 2000. — Mode of access: http://www.undp.md/publications/doc/RAPORT_21.pdf. – Date of access: 07.10.2008.

32. National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020: People, Places and Potential [Electronic resource] / Ministry for the Environment and Local Government of Ireland. – Dublin, 2002. – Mode of access: <http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf>. – Date of access: 05.10.2008.

33. Poland’s Spatial Development Perspective / Government Centre for Strategic Studies. – Warsaw, October 2005. – 134 p.

34. A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013 / Ministry of Enterprise, Energy and Communications of Sweden. – Stockholm, 2006. – 66 p.

35. Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (the Aalborg Charter). Approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May 1994 [Electronic resource]. – Aalborg, May, 1994. – Mode of access: http://www.sustainable-cities.org/aal_uk.html. – Date of access: 16.10.2001.

36. The Lisboa Action Plan: from Charter to Action. Endorsed by the participants at the Second European Conference on Sustainable Cities & Towns. Lisboa, Portugal, 8 October 1996 [Electronic resource]. – Lisboa, October, 1996. – Mode of access: URL: http://www.sustainable-cities.org/lis_uk.html. – Date of access: 16.10.2001.

37. Агарков, С. А. Экономические и институциональные аспекты государственной региональной политики в России / С.А. Агарков // Вестник МГТУ. — 2005. — Том 8. — № 2 — С. 194–200.

38. Агарков, С.А. Стратегические приоритеты инвестиционного развития индустриального региона в условиях реформирования экономики / С.А. Агарков. — М.: Экономика, 2004. — С. 216.

39. Афонасова, М.А. Механизмы обеспечения конкурентных преимуществ инновационно ориентированных регионов / М.А. Афонасова // Материалы III Международного форума от науки к бизнесу «Территории инноваций: опыт регионального развития». — СПб, 2009.

40. Бамбаева, Н. Я. Методика разработки и реализации стратегического плана социально-экономического развития территории / Н.Я. Бамбаева, А.С. Борзова // Региональная экономика: теория и практика. — 2006. — № 7 (34). — С. 20–24.

41. Блохин, А. А. Институциональный аспект анализа цены российских реформ / А.А. Блохин // Пробл. прогнозирования. — 2001. — № 1. — С. 116–136.
42. Гапоненко, А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город : учеб. пособие / А. Л. Гапоненко. — М.: РАГС, 2001.
43. Лексин, В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. — М.: изд-во ЛКИ, 2007.
44. Дерябина, М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода / М. Дерябина // Вопр. экономики. — 2001. — № 2. — С. 108–124.
45. Дорина, Е.Б. Проблемы институционализации в контексте глобальной интеграции и трансформации мировой экономики / Е.Б. Дорина // Вестник экономической интеграции. — 2009. — № 11–12. — С. 152–162.
46. Дорина, Е.Б. Показатели оценки институциональных преобразований: обзор международного опыта / Е.Б. Дорина // Сборник трудов института экономики и управления. Вып. IX. — Таллинн: Институт экономики и управления, 2009. — С. 233–245.
47. Дорина, Е.Б. Институциональные механизмы взаимоотношений бизнеса и общества на региональном уровне / Е.Б. Дорина // Бизнес и общество: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф., 26–28 января 2010 г., Санкт-Петербург, Россия. — СПб, 2010. — С. 67–70.
48. Дорина, Е.Б. Методологические основы регулирования регионального развития / Е.Б. Дорина // Регионализация, современные региональные экономические и социальные процессы: сб. тр. междунар. науч.-практ. конф., 1–2 мая 2010 г., Кутаиси, Грузия, 2010. — С. 230–239.
49. Дорина, Е. Институциональные основы социального партнерства бизнеса и власти на региональном уровне / Е. Дорина // Партнерство и сотрудничество в условиях социально-экономического кризиса в Центральной и Восточной Европе: сб. ст. XI Междунар. науч. конф., 5–7 мая 2010 г., Люблинский католический университет им. Иоанна Павла II, Люблин, Польша. — Wydawnictwo KJL, 2010. — С. 359–366.
50. Дорина, Е.Б. Теоретические основы институционализма и социального партнерства, их взаимосвязь с концепциями регионального развития / Е.Б. Дорина // Известия Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины. — 2009. — № 6. — С. 196–200.
51. Дорина, Е.Б. Институциональный механизм координации государственной региональной политики / Е.Б. Дорина // Научные труды Белорусского государственного экономического университета. — Минск: БГЭУ, 2009. — С. 90–96.
52. Дорина, Е.Б. Институциональные основы стратегии развития государственной региональной политики Республики Беларусь / Е.Б. Дорина // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы X Междунар. науч. конф. (Минск, 15–16 окт. 2009 г.) : в 4 т. Т. 1 / редкол.: С.С. Полоник [и др.]. — Мн.: НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь, 2009. — С. 397–405.

53. Дульщикова, Ю.С. Региональная политика и управление / Ю.С. Дульщикова. — М.: Маркетинг, 2001.
54. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под общ. ред. А.А. Аузана. — М.: ИНФРА-М, 2005.
55. Институциональные изменения в постсоветской экономике: сб. науч. тр. участников межд. семинара «Институциональная теория и ее практическое применение на постсоветском пространстве» / под. ред. В.Л. Тамбовцева. — М.: ТЕИС, 2005.
56. Клейнер, Г.Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер; ЦЭМИ РАН. — М.: Наука, 2004.
57. Кузьминов, Я. За пределами рынка: институты управления транзакциями в сложном мире / Я. Кузьминов, М. Юдкевич // Вопросы экономики. — 2010. — № 1. — С. 82–98.
58. Кузьминов, Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
59. Кучуков, Р. Экономическая политика: институциональный подход / Р. Кучуков, А. Савка // Экономист. — 2004. — № 4. — С. 15–24.
60. Любимова, М.В. Проблемы оценки социально-экономического потенциала региона / М. В. Любимова, В. П. Нестеров, В. С. Дмитриева // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — №4(43). — С. 13–24.
61. Мельников, Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов / Р.М. Мельников. — М.: Изд-во РАГС, 2006.
62. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор. — М.: ИЭПП, 2004.
63. Лексин, В.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика (энциклопедический справочник) / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. — М.: Эдиториал, 2003.
64. Наумов, С.В. Институциональная организация экономики и методологические подходы к ее исследованию / С.В. Наумов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2003. — Том 1. — № 2. — С. 70–75.
65. Неоинституциональная экономическая теория: учеб. пособие / Е.А. Бренделева; под общ. ред. А.В. Сидоровича. — М.: Дело и Сервис, 2006.
66. Региональное управление. Зарубежный опыт / отв. ред. Г.И. Иванов. — М.: Экономика, 2003.
67. Фуруботн, Э. Г. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер; пер. с англ. под ред. В. С. Каткало, Н.П. Дроздовой. — СПб.: издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005.
68. Чекмарев, В.В. Экономические взаимодействия и их институциональная координация / В.В. Чекмарев // Проблемы новой политической экономии. — 2001. — № 2. — С. 18–28.

69. Эггерссон, Т. Экономическое поведение и институты / Т. Эггерссон ; пер. с англ. — М.: Дело, 2001.
70. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / под. ред. Р.М. Нуреева. — Сер. науч. доклады. — Изд. 2-е. В 3 ч. — М.: Моск. общ. науч. фонд, 2003.
71. Яковенко, Н.Н. К вопросу о принципах формирования стратегии развития экономики региона / Н. Н. Яковенко // Региональная экономика: теория и практика. — 2006. — № 12 (39). — С. 41–45.
72. Ostrom, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms // Journal of Economic Perspectives. — 2000. — Vol. 14. — No 3.
73. Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Soete, L. (eds) Technical Change and Economic Theory. — London: Pinter, 1988.
74. Малерба, Ф. Секторальные системы: как и почему инновации различаются по отраслям экономики // ГЛОБЕЛИКС — РОССИЯ — 2007: развитие национальных и региональных инновационных систем для повышения конкурентоспособности и качества жизни — партнерство государства, науки, образования и бизнеса (теория проблемы, опыт и перспективы) : материалы конф. Т. 3. — Саратов, 2007. — С. 127–140.
75. Lundvall, B.-A., Johnson, B. Learning Economy // Journal of Industry Studies. — 1994. — Vol. 1. — No. 2. — P. 23–42.
76. Нельсон, Р.Р. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Р. Нельсон, С Дж. Уинтер ; пер. с англ. — М.: Дело, 2002. — 536 с.
77. Лундвалл, Б.-А. Исследование инновационных систем: их происхождение и возможные перспективы // ГЛОБЕЛИКС — РОССИЯ — 2007: развитие национальных и региональных инновационных систем для повышения конкурентоспособности и качества жизни — партнерство государства, науки, образования и бизнеса (теория проблемы, опыт и перспективы) : материалы конф. Т. 3. — Саратов, 2007. — С. 17–39.
78. Lorenz, E., Valeyre, A. Organizational forms and innovative performance: a comparison of the EU-15 // How Europe's Economies Learn: Coordinating competing models (forthcoming) / E. Lorenz and B.-A. Lundvall (eds). — Oxford: Oxford University Press, 2006.
79. Education for the new economy: country ranking maps // Financial Times. — 2006. — 17 Oct.
80. Богдан, Н. И. Инвестиции в знания: мировые тенденции и проблемы Беларуси / Н. И. Богдан // Белорусский экономический журнал. — 2007. — № 3 (40). — С. 75–86.
81. Archibugi, D., Lundvall, B.-A. The globalising learning economy: Major socio-economic trends and European innovation policy. — Oxford, Oxford University Press, 2001.
82. Cassiolato, J.E., Lastress, H.M., Maciel, M.L. Systems of Innovation and Development. — Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003.
83. Mutual learning platform and Regions of knowledge // CORDIS focus. — 2006. — September. — P. 13.

84. Hollanders, H. Regional Innovation Scoreboard 2009. Methodology report [Electronic resource] / H. Hollanders, S. Tarantola, A. Loschky; INNO Metrics Thematic Paper. — Brussels: European Commission, DG Enterprise, 2009. — Mode of access: http://www.proinno-europe.eu/page/admin/uploaded_documents/RIS_2009_Methodology_report.pdf. — Date of access: 28.11.2010.

85. Hollanders, H. Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009 [Electronic resource] / H. Hollanders, S. Tarantola, A. Loschky; INNO Metrics Thematic Paper. — Brussels: European Commission, DG Enterprise, 2009. — Mode of access: http://www.proinno-europe.eu/page/admin/uploaded_documents/RIS_2009-Regional_Innovation_Scoreboard.pdf. — Date of access: 28.11.2010.

86. Богдан, Н. И. Региональная инновационная политика / Н. И. Богдан — Новополюк: Полоцкий государственный университет, 2000. — 358 с.

87. Богдан, Н. И. Региональные точки роста в инновационной стратегии развития / Н. И. Богдан // Наука и инновации. — 2008. — № 11. — С. 45–48.

88. Strategic evaluation of Innovation & Knowledge in Structural Funds: perspectives 2007 — 2013. — Brussels, 2007.

89. European Innovation Scoreboard 2006. Comparative Analysis of Innovation Performance [Electronic resource] / European Commission, the Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT) and the Joint Research Centre (Institute for the Protection and Security of the Citizen). — Brussels, Maastricht, 2006. — Mode of access: http://www.proinno-europe.eu/page/doc/EIS2006_final.pdf. — Date of access: 28.11.2010.

90. 2006 European Regional Innovation Scoreboard (2006 RIS) [Electronic resource] / H. Hollanders, MERIT. — Brussels: European Commission, DG Enterprise, 2007. — Mode of access: http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/page/10/07/eis_2006_regional_innovation_scoreboard.pdf. — Date of access: 28.11.2010.

91. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships / United Nations Economic Commission for Europe. — New-York and Geneva, 2008. — 91 p.

92. Public-private partnerships in the New EU Member States: managing fiscal risks / N. Budina, H.P. Brixi, T. Irwin. — Washington: The World Bank, 2007. — 35 p.

93. Ter-Minassian, T. Public-Private Partnerships [Electronic resource] / Teresa Ter-Minassian. — The International Monetary Fund, 2004. — Mode of access: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>. — Date of access: 20.06.2011.

94. Английская программа «частная финансовая инициатива»: союз государства и бизнеса // Деловая пресса [Электронный ресурс]. — 2000. — 18 дек. — Режим доступа: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_21960_aId_46432.html. — Дата доступа: 24.03.2010.

95. Богомолов, О. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российская практика / О. Богомолов // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 5. — С. 22–25.

96. Бутенко, Я. Частно-государственное партнерство: эффективный инструмент взаимодействия / Я. Бутенко // Проблемы теории и практики управления. — 2008. — № 7. — С. 44–51.

97. Варнавский, В. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе / В. Варнавский // Проблемы теории и практики управления. — 2004. — № 2. — С. 47–52.
98. Варнавский, В. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. — 2010. — № 1. — С. 38–46.
99. Варнавский, В. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 7. — С. 28–37.
100. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт / В.Г. Варнавский // Управление здравоохранением [Электронный ресурс]. — 2010. — № 1. — Режим доступа: <http://ppp-lawrussia.ru/med/index1.htm>. — Дата доступа: 01.08.2011.
101. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский; Ин-т мировой экономики и международных отношений. — М.: Наука, 2005. — 315 с.
102. Вилисов, М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. Вилисов // Власть. — 2006. — № 7. — С. 14–19.
103. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России [Электронный ресурс] / Совет Федерации Федерального собрания Рос. Федерации. — М., 2009. — 130 с. — Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/files/journalsf/number/20090925132534.pdf>. — Дата доступа: 15.02.2011.
104. Государственно-частное партнерство: проблемы и решения // Проблемы теории и практики управления. — 2007. — № 8. — С. 119–126.
105. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — №8. — С. 61–77.
106. Дорина, Е.Б. Институциональные аспекты партнерства органов государственной власти и частного бизнеса / Е.Б. Дорина, М.А. Мажинская // Научные труды Белорусского государственного экономического университета. — Минск: БГЭУ, 2011. — С. 131–138.
107. Иванова, А.О. Государственно-частное партнерство: японский вариант инициативы частного финансирования / А.О. Иванова // Менеджмент в России и за рубежом. — 2009. — № 6. — С. 114–121.
108. Иванова, А.О. О некоторых новых формах государственно-частного партнерства в Японии / А.О. Иванова // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3. — С. 178–188.
109. Клинова, М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 78–90.
110. Клинова, М. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия / М. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. — 2006. — № 11. — С. 104–116.

111. Князев, Ю. Регулирующая деятельность современного государства в сфере экономики, или Все хорошо в меру / Ю. Князев // Общество и экономика. — 2008. — № 6. — С. 28–57.

112. Колесникова, К.И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России [Электронный ресурс] / К.И. Колесникова. — Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/issue/2008/03/16/html>. — Дата доступа: 25.01.2010.

113. Мажинская, М.А. Британская форма государственно-частного партнерства / М.А. Мажинская // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 19–20 мая 2010 г.): в 2 т. — Минск: БГЭУ, 2010. — Т. 2. — С. 28–29.

114. Мажинская, М.А. Государственно-частное партнерство — новая технология развития национальной экономики / М.А. Мажинская // Актуальные проблемы экономики и права: тез. докл. II Междунар. науч.-практ. конф., 29–30 апр. 2010 г., г. Барановичи, Респ. Беларусь / редкол.: Е.И. Платоненко (гл. ред.) [и др.]. — Барановичи: РИО БарГУ, 2010. — С. 113–115.

115. Мажинская, М.А. О содержании понятия «государственно-частное партнерство» / М.А. Мажинская // Вестник БГЭУ. — 2011. — № 4. — С. 12–17.

116. Мажинская, М.А. Политика органов государственной власти в сфере государственно-частного партнерства / М.А. Мажинская // Проблемы устойчивого развития региона: материалы респуб. науч.-практ. конф., Могилев, 25 марта 2011 г. / под ред. А.В. Иванова. — Могилев: УО «МГУ им. А. А. Кулешова», 2011. — С. 76–79.

117. Мажинская, М.А. Региональные модели государственно-частного партнерства / М.А. Мажинская // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 19–20 мая 2011 г.): в 2 т. — Минск: БГЭУ, 2011. — Т. 1. — С. 262–264.

118. Мажинская, М.А. Формы и механизмы государственно-частного партнерства / М.А. Мажинская // Научный потенциал молодежи — будущему Беларуси: материалы V Междунар. молодеж. науч.-практ. конф., г. Пинск, 31 марта 2011 г. / Национальный банк Республики Беларусь [и др.]; редкол.: К.К. Шебеко [и др.]. — Пинск: ПолесГУ, 2011. — Ч. 1. — С. 50–52.

119. Макаров, И.Н. Государственно-частное партнерство сегодня / И.Н. Макаров // Российское предпринимательство. — 2009. — № 8, вып. 2. — С. 22–27.

120. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь: Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

121. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия. — Нью-Йорк, Женева: ООН, 2008. — 114 с.

122. Проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» / в ред. от 09.06.2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ej.by/files/File/партнерство.doc>. — Дата доступа: 20.07.2011.

123. Риски и проблемы в сотрудничестве государства и бизнеса [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pmjobs.net/art/8.doc>. — Дата доступа: 25.01.2010.
124. Рожкова, С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики / С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. — 2008. — № 1. — С. 50–55.
125. Сильвестров, С. Партнерство государства и частного сектора / С. Сильвестров // Экономика России — XXI век. — 2005. — № 18. — С. 54–56.
126. Столяров, Б. Public-private partnerships: пер. на русский / Б. Столяров, А. Шмаров // Эксперт. — 2006. — № 48. — С. 34–39.
127. Тур, А.Н. Особенности формирования государственно-частного партнерства в Республике Беларусь / А.Н. Тур // Проблемы управления. — 2011. — № 2 (39). — С. 31–36.
128. Фильченков, В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / В.А. Фильченков. — М., 2008. — 26 с.
129. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемен. — 2004. — № 2. — С. 8–22.
130. Якунин, В.И. Партнерство в механизме государственного управления / В.И. Якунин // Социс. — 2007. — № 2. — С. 58–68.
131. Буховец, Т.В. Развитие самоуправления в жилищном секторе / Т.В. Буховец, П.С. Гейзлер // Вестник Брянского государственного университета. — 2006. — № 3. — С. 160–162.
132. Буховец, Т.В. Совершенствование законодательства Республики Беларусь, регулирующего отношения о совместном домовладении / Т.В. Буховец // Юридический журнал. — 2005. — №4. — С. 68–71.
133. Буховец, Т.В. Становление и развитие совместных домовладений / Т. В. Буховец // Вестник БГЭУ. — 2006. — № 5 (58). — С. 22–27.
134. Буховец, Т.В. Эффективность товариществ собственников жилья, их роль в системе жилищно-коммунального хозяйства / Т.В. Буховец // Труды МИУ. — 2006. — № 1. — С. 93–101.
135. Буховец, Т.В. Эффективность управления жилищным фондом путем создания товариществ собственников жилья / Т.В. Буховец // Труды БГТУ. Сер. эконом. и управления. — 2004. — Вып. XII. — С. 413–418.
136. Буховец, Т.В. Проблемы создания товарищества собственников в домах с большим сроком эксплуатации / Т.В. Буховец // Актуальные проблемы современной экономики: материалы респ. конф. молодых ученых. Минск, 23 дек. 2003 г. / Белорус. гос. экон. ун-т; редкол.: В.Н. Шимов [и др.] — Минск, 2004. — С. 37–38.
137. Буховец, Т.В. Товарищество собственников жилья: перспектива развития в Республике Беларусь / Т.В. Буховец // Материалы конф. молодых ученых. Бобруйск, февраль 2004 г. / Белорус. гос. экон. ун-т. — Бобруйск, 2004.
138. Буховец, Т.В. Управление жилищным фондом в рамках Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь до 2015 г. / Т. В. Бу-

ховец // Экономика, оценка и управление недвижимостью: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 1–3 дек. 2004 г. / Белорус. гос. технол. ун-т. — Минск, 2004.

139. Буховец, Т.В. Развитие рынка жилищно-коммунальных услуг Республики Беларусь / П.С. Гейзлер, Т.В. Буховец // Белорусская модель социально-экономического устойчивого инновационного развития: формирование и пути реализации: Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Минск, 19–22 апреля 2006 г. / Институт экономики НАН Беларуси, Белорусский государственный экономический ун-т, Белорусский экономический журнал; [науч. ред. М. В. Мясникович и др.]. — ИООО «Право и экономика» — Минск, 2006. — С. 453–455.

140. Буховец, Т.В. Направления повышения эффективности товариществ собственников жилых домов в Республике Беларусь / Т.В. Буховец // Экономика глазами молодых: материалы III Междунар. экон. форума молодых ученых, Вилейка, 28–30 мая 2010 г. / Белорус. гос. экон. ун-т — Минск, 2010. — С. 112–114.

141. Буховец, Т.В. Специфика оценки эффективности товарищества собственников жилья / Т.В. Буховец // Современные проблемы экономики, менеджмента и маркетинга: материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф., Нижний Тагил, 4–5 июня 2010 г. / НТИ (ф) УГТУ-УПИ — Нижний Тагил, 2010. — С. 57–59.

142. Буховец, Т.В. Государственное регулирование деятельности товариществ собственников жилых домов в Республике Беларусь / Т.В. Буховец // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы XI Междунар. науч. конф., Минск, 14–15 октября 2010 г.: в 5 т. Т. 2 / редкол.: А.В. Червяков [и др.]. — НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь, — Минск, 2010. — С. 212–213.

143. Бобровская, О.Н. Кондоминиум как объект гражданских прав: жилищно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.Н. Бобровская. — М. — 25 с.

144. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7.12.1998 г. № 218-3 // Ведомости Национального собрания Респ. Беларусь. — 1999. — № 7–9. — Ст. 101.

145. Жилищный кодекс Республики Беларусь от 22.03.1999 г. № 248-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 28. — 2/23.

146. Кодекс Республики Беларусь о земле от 4.01.1999 г. № 226-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 2-3. — 2/1.

147. Константинова, О.В. Частный ЖЭС как рыночная альтернатива государственным жилищно-эксплуатационным организациям / О.В. Константинова // Труды БГТУ. Сер. эконом. и управления. — 2004. — Вып. XII. — С. 408–412.

148. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. — Мн.: Амалфея, 2005. — 48 с.

149. Костелецкая, А. Совместное домовладение (кондоминиум): особенности бухгалтерского учета и налогообложения / А. Костелецкая // Бухгалтерская газета. — 2002. — №10. — С. 22–25.

150. Мироненко, В.М. Аудит отчетности ТСЖ: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.12 / В.М. Мироненко. — М.: Государственный университет управления. — 26 с.

151. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Городское общественное управление объединения «Правозащита потребителей», председатели ТС и ЖСК города Минска. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.beldom.org/> — Дата доступа: 25.10.2010.

152. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. — Минск, 2003. — Режим доступа: <http://www.mjkh.gov.by>. — Дата доступа: 8.07.2003.

153. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by>. — Дата доступа: 20.01.2010.

154. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2003. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 3.12.2003.

155. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Товарищество собственников «ОЧАГ» г. Минска. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.ochag7.narod.ru>. — Дата доступа: 25.10.2010.

156. Никанин, Р.В. Совершенствование управления кондоминиумами в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Р.В. Никанин. — М.: Российская академия гос. службы при Президенте РФ. — 22 с.

157. Нормативы численности руководителей, специалистов и служащих жилищно-эксплуатационных служб: утв. приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 30.12.1998 № 201 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 4.02.2004.

158. Нормы обслуживания для рабочих по технической эксплуатации жилищного фонда: утв. приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 30.12.1998 № 201 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 4.02.2004.

159. О внесении дополнений и изменений в Инструкцию о порядке оплаты населением жилищно-коммунальных услуг: постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 04.09.2007 № 36: текст по состоянию на 05.12.2007 // Право — законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/razdel8/num1/8d17250.html>. — Дата доступа: 20.01.2010.

160. О внесении изменений и дополнений в Инструкцию о порядке применения единой тарифной сетки работников Республики Беларусь: постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 23.03.2009 № 40 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики

Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 10.01.2010.

161. О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины: Декрет Президента Республики Беларусь от 26.07.1999г. №29: текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.07.2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — №58. — 1/512.

162. О задачах по повышению эффективности использования бюджетных средств в 2009 г.: решение Минского городского исполнительного комитета от 27.02.2009 № 374: текст по состоянию на 10.07.2009 // Право — законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/normreg2009/num00/d00541.html>. — Дата доступа: 20.01.2010.

163. О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг: Закон Республики Беларусь от 16.07.08 № 405-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2008. — № 175. — 2/1502.

164. О Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 г.: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14.07.2003 г. № 943 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 5.10.2004.

165. О мерах по повышению эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства: Указ Президента Республики Беларусь от 06.10.06 № 604 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2007. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 12.09.2008.

166. О мерах по повышению эффективности эксплуатации жилищного фонда, объектов коммунального и социально-культурного назначения и защите прав потребителей коммунальных услуг: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17.01.2003 г. № 45 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — №9. — 5/11814.

167. О некоторых вопросах деятельности товариществ собственников и организаций застройщиков: Указ Президента Республики Беларусь от 14.10.2010 г. № 538 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 31.10.2010.

168. О порядке оплаты населением жилищно-коммунальных услуг: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4.02.2004 г. № 118 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2004. — № 22. — 5/13772.

169. О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 16.04.1992 г. № 1593-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1992. — № 15. — Ст. 247.

170. О Рекомендациях о порядке выплаты надбавок за стаж работы в системе Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь: письмо Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 08.06.2007 № 06-24/244: текст по состоянию на 10.07.2009 // Право — законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num10/d10154.html>. — Дата доступа: 20.01.2010.

171. О Рекомендациях о порядке выплаты надбавок за стаж работы в системе Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь: приказ Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 07.06.2007 № 107: текст по состоянию на 10.07.2009 // Право — законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num10/d10174.html>. — Дата доступа: 20.01.2010.

172. О совершенствовании оплаты труда работников бюджетной сферы на основе новой редакции Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь: постановление Министерства труда Республики Беларусь от 09.01.1998 № 1 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 04.02.2004.

173. О совместном домовладении: Закон Республики Беларусь от 8.01.1998 г. № 135-З с доп. от 10.04.1998 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. — 1998. — № 7. — Ст. 88; № 20. — Ст. 219.

174. О товариществах собственников жилья: Закон Российской Федерации от 15.06.1996 г. № 72-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 25 (17 июня). — Ст. 2963.

175. Об утверждении Инструкции о порядке использования средств сбора на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда: постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 21.02.2005 № 3 [Электронный ресурс] / Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. — Минск, 2006. — Режим доступа: <http://www.mjkk.gov.by>. — Дата доступа: 11.06.2006.

176. Об утверждении Инструкции о порядке применения единой тарифной сетки работников Республики Беларусь: постановление Министерства труда и социальной защиты от 20.09.2002 № 123 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2002. — № 140. — 8/8828.

177. Об утверждении Инструкции о порядке оплаты населением жилищно-коммунальных услуг: постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 24.05.2004 № 13 [Электронный ресурс] / Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. — Минск, 2005. — Режим доступа: <http://www.mjkk.gov.by>. — Дата доступа: 10.03.2005.

178. Об утверждении Инструкции о порядке оплаты труда работников организаций системы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых ак-

тов: постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 29.06.2005 № 74/28: текст по состоянию на 10.07.2009 // Право — законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://levonevski.net/pravo/norm2009/num20/d20291.html>. — Дата доступа: 20.01.2010.

179. Об утверждении Инструкции о порядке расчета уровня возмещения населением затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг в Республике Беларусь: постановление Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь, Министерства энергетики Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь от 13.01.2005 № 4/1/1/2 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 10.01.2010.

180. Об утверждении Инструкции о применении положения об условиях оплаты труда руководителей государственных организаций и организаций с долей собственности государства в их имуществе: постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 20.09.2002 № 122, в редакции постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 30.03.2009 № 144 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 20.01.2010.

181. Об утверждении Инструкции об особенностях организации и ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской отчетности товариществами собственников: постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 30.12.2008 № 207 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 23.01.2010.

182. Об утверждении Инструкции по планированию, финансированию и контролю за бюджетными ассигнованиями, выделяемыми в 2009 году на возмещение части затрат на жилищно-коммунальные услуги, оказываемые населению, проживающему в не обслуживаемом организациями жилищно-коммунального хозяйства жилищном фонде: постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 25.03.2009 № 13 [Электронный ресурс] / Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. — Минск, 2009. — Режим доступа: <http://www.mjcx.gov.by>. — Дата доступа: 22.01.2010.

183. Об утверждении Типового устава товарищества собственников, Типового учредительного договора о создании товарищества собственников, Типового договора о совместном домовладении: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8.04.1998 № 569 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 22.11.2004.

184. Об утверждении и введении в действие Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилых и вспомогательных помещений жилого дома в

Республике Беларусь: приказ Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 7.12.1999 г. № 177 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2004. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 22.11.2004.

185. Панкратова, О.Н. Концептуальные основы бухгалтерского учета в ТСЖ: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.12 / О.Н. Панкратова. — СПб: Санкт-Петербург. гос. ун-т. — 22 с.

186. Правила и нормы содержания жилых домов в городах и поселках Белорусской ССР. Изд. 1-е. — Мн.: НПО «Жилкоммунтехника» (отраслевая типография), 1990.

187. Прокопик, В.А. Кондоминиум — особая форма собственности / В.А. Прокопик // Вестник молодежного научного сообщества. — 2001. — № 1. — С. 73–79.

188. Савельев, Д.Б. Сравнительный анализ законодательства о кондоминиумах некоторых стран СНГ / Д.Б. Савельев // Жилищное право. — 2002. — № 3. — С. 77–83.

189. Сивограков, О.В. Кондоминиум: социально-экономические аспекты / О.В. Сивограков // Белорусский экономический журнал. — 1998. — № 1. — С. 82–92.

190. Сивограков, О.В. Комментарий к Закону Республики Беларусь «О совместном домовладении» / О.В. Сивограков, В.А. Фадеев. — Мн.: Амалфея, 2000. — 64 с.

191. Сивограков, О.В. Управление недвижимостью при совместном домовладении (кондоминиуме): опыт, проблемы, перспективы / О.В. Сивограков // Управление капиталом. — 1998. — № 4–6. — С. 38–46.

192. Сидорович, А.И. Товарищество собственников как эффективный способ управления совместным домовладением / А.И. Сидорович // Труды МИУ. — 2006. — № 2.

193. Совместное домовладение (кондоминиум): учеб.-практ. пособие / Б.И. Врублевский [и др.]; под ред. Б.И. Врублевского. — Гомель: ЧУП «ЦНТУ «Развитие», 2003. — 117 с.

194. Технический кодекс установившейся практики: Техническая эксплуатация жилых и общественных зданий и сооружений, порядок проведения / Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь. — Мн., 2006.

195. Фатеев, В.С. Региональная политика Европейского союза / В.С. Фатеев // Белорусский экономический журнал. — 1998. — № 2. — С. 56–65.

196. Фатеев, В.С. Региональная политика Европейского союза на рубеже XX и XXI веков / В.С. Фатеев // Белорусский экономический журнал. — 2000. — № 1. — С. 29–36.

197. Treaties Establishing the European Communities. Treaties Amending these Treaties. Single European Act. Part I / European Communities. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987.

198. Structural Funds and Cohesion Fund 1994–99: Regulations and Commentary / European Commission. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

199. Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper / European Commission. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

200. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future / European Commission, Regional Policy DG // Inforegio Panorama. - 2008. - No. 26. - 36 p.

201. Agenda 2000. Communication: for a Stronger and Wider Union [Electronic resource] / European Commission (1997) // Inforegio/ - 1997. - Mode of access: http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/communic/agenda/home_en.htm. — Date of access: 16.01.2000.

202. Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds / The Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 161, 26.6.1999. - P. 1-42.

203. Regulation (EC) No 1261/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Regional Development Fund / The European Parliament and the Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 161, 26.6.1999. - P. 43-47.

204. Reform of the Structural Funds. Comparative Analysis: 1994-1999 and 2000-2006 periods (June 2000) [Electronic resource] / European Commission, Regional Policy DG // Inforegio. - 2000. - Mode of access: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/compare/REFO_EN.pdf. — Date of access: 10.07.2000.

205. A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion — COM(2004) 107 of 18 February 2004 / European Commission. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. — 248 p.

206. Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament — COM(2004) 101 final/2 [Electronic resource] / European Commission. — Brussels, 2004. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0101:FIN:EN:PDF>. — Date of access: 28.11.2009.

207. Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999 / The European Parliament and the Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 210, 31.7.2006. - P. 1–11.

208. Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999 / The European Parliament and the Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 210, 31.7.2006. - P. 12–18.

209. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) / The European Parliament and the Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 210, 31.7.2006. - P. 19–24.

210. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and

the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 / The Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 210, 31.7.2006. - P. 25–74.

211. Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94 / The Council of the European Union // Official Journal of the European Communities. - L 210, 31.7.2006. - P. 79–81.

212. Cohesion Policy 2007–13 — Commentaries and official texts / European Commission. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. — 160 p.

213. Council Regulation (EC) No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund // Official Journal of the European Communities. - L 161, 26.6.1999. - P. 57–61.

214. Индикаторы устойчивого развития Томской области. Вып. 2 / Под ред. В. М. Кресса. — Томск: Печатная мануфактура, 2004. — 46 с.

215. Зайцева, Ю. С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. — 106 с.

216. Ветров, Г. Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, А.А. Шанин, Н.И. Шевырова. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. — 134 с.

217. Макроэкономические индикаторы [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://proforex.by/articles04.php>. — Дата доступа 10.09.2009.

218. Developing indicators. Experience from Central America. The World Bank, UNEP, CIAT, 2000.

219. Environmental Sustainability Index, 2001.

220. Handbook on Constructing Composite Indicators [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://miranda.sourceoecd.org/vl=2098195/cl=13/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgmz9d kcdg4.pdf>. — Дата доступа 10.09.2009.

221. Overview of Sustainable Development Indicators [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://titania.sourceoecd.org/vl=2706141/cl=25/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7p8v.pdf>. — Дата доступа 10.09.2009.

222. Regional sustainable development indicators for the English regions [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.defra.gov.uk/news/2008/080131b.htm>. — Дата доступа 13.02.2008

223. Ветров, Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, А.А. Шанин, Н.И. Шевырова. — 2-е изд., доп. — М.: фонд «Институт экономики города», 2002. — С. 6–11.

224. Социально-экономическое развитие муниципальных образований. — М.: фонд «Институт экономики города», 2007. — 12 с.

225. Фонд «Институт экономики города» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=94&mat_id=41. — Дата доступа 10.09.2009.

226. Доклад о развитии человека за 1999 год. — Нью-Йорк, 1999. — С. 159–160.

227. Ореховский, П.П. Анализ и социально-экономическое прогнозирование развития города // Городское управление. — 1997. — № 9.

228. ОКРБ 005-2006. Виды экономической деятельности: постановление Государственного комитета по стандартизации Респ. Беларусь от 28.12.2006 № 65 // Эксперт [Электронный ресурс] / ОДО «Экспертцентр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.

229. Портер, М.Э. Конкуренция: пер. с англ. — М.: Вильямс, 2009. — 608 с.

230. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации / Министерство экономического развития и торговли. — М., 2009.

231. Bachtler, J. New Budget, New Regulations, New Strategies: The 2006 Reform of EU Cohesion Policy. European Policy Research Paper, October 2007, No 63 / J. Bachtler, F. Wishlade, C. Mendez; University of Strathclyde, European Policy Research Centre. — Glasgow: EPRS, 2007. — 79 p.

232. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс] / Политанализ.Ру. — М., 2005. — Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html. — Дата доступа: 23.11.2009.

233. Закон за регионалното развитие: В сила от 31.08.2008 г. Обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008 г. [Электронный ресурс] / Република България. Министерството на регионалното развитие и благоустройството. — София, 2008. — Режим доступа: <http://www.bgregio.eu/FCKeditor/UserFiles/File/Zakon-za-reg-razvitiet.rtf>. — Дата доступа: 01.09.2010.

234. General Budget of the European Union for the Financial Year 2010. The Figures / European Commission; Directorate-General for Budget. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2010. — 25 p.

Научное издание

**РЕГУЛИРОВАНИЕ И КООРДИНАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ,
РЕГИОНАЛЬНОЙ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ
И ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

**Е. Б. Дорина,
В. С. Фатеев,
Н. И. Богдан и др.**

Дизайн обложки М. В. Лебедева
Верстка В. В. Анцух
Корректор Е. И. Бондаренко

Подписано в печать 15.12.2011.
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 16. Уч.-изд. л. 12,96.
Тираж 100 экз. Заказ № 139.

Издатель и полиграфическое исполнение:
ОДО «Издательство “Четыре четверти”».
ЛИ № 02330/137 от 01.04.2004.
Ул. Б. Хмельницкого, 8-215, 220013, Минск.
Тел./факс: 331 25 42. E-mail: info@4-4.by