

**Академия управления
при Президенте Республики Беларусь**

Система открытого образования

В.Ф. Байнев

Экономика региона

Курс лекций

Минск 2005

УДК 332.1(076.6)

ББК 65

Б18

Серия основана в 2001 году

Рекомендовано к изданию Комиссией по приемке и аттестации электронных версий учебных и учебно-методических материалов Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Печатается по решению редакционно-издательского совета Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Байнев В.Ф.

Б18 Экономика региона: Курс лекций / Байнев В.Ф. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 239 с.

ISBN 985-457-316-8

Курс лекций предназначен для студентов системы открытого образования Академии управления при Президенте Республики Беларусь, обучающихся по специальности "Государственное управление и экономика".

УДК 332.1(076.6)

ББК 65

ISBN 985-457-316-8

© Байнев В.Ф., 2005

© Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА 1. ОБЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ»	7
Лекция 1. ОБЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ»	7
1.1. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРЕДПОСЫЛКИ, СУЩНОСТЬ, ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	7
1.2. ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ КАК НАУКА: ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ И ЗАДАЧИ НАУЧНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ	10
1.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ТРУДАХ ЗАРУБЕЖ- НЫХ И ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЭКОНОМИСТОВ	13
1.4. ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ РАЙОНИРОВАНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ СТРАНЫ	21
1.5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	23
1.6. МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ	26
<i>Контрольные вопросы к теме №1</i>	30
ТЕМА 2. ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА	32
Лекция 2. ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА	32
2.1. ОПЫТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ	32
<i>2.1.1. Региональная политика Великобритании</i>	32
<i>2.1.2. Опыт регионального управления в Германии</i>	35
<i>2.1.3. Тенденции совершенствования регионального управления в странах Западной Европы</i>	37
<i>2.1.4. Региональная политика Европейского союза</i>	42
2.2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙ- СКИХ СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ К РЫНКУ ЭКОНОМИКОЙ	45

2.2.1. Специфика региональной политики стран Центральной и Восточной Европы	45
2.2.2. Специфика региональной политики в странах Балтии	52
2.2.3. Формирование и развитие системы регионального управления в России	56
2.2.4. Региональные проблемы и опыт их решения в Украине	62
2.2.5. Состояние, тенденции и проблемы регионального управления в Республике Беларусь	65
Контрольные вопросы к теме №2	73
ТЕМА 3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	75
Лекция 3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	75
3.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	75
3.2. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ, ЕГО ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОЦЕНКА И УПРАВЛЕНИЕ ИМ	78
3.3. ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ И ТРУДОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ	87
3.4. ПОТЕНЦИАЛ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ В РЕГИОНЕ	91
3.5. ИНФРАСТРУКТУРА РЕГИОНОВ	105
Контрольные вопросы к теме №3	110
ТЕМА 4. ЭКОНОМИКА РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В РЫНОЧНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ	111
Лекция 4. ЭКОНОМИКА РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В РЫНОЧНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ	111

4.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА, ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ	111
4.1.1. <i>Экономическая диагностика регионов</i>	111
4.1.2. <i>Теория, методология и практика регионального прогнозирования и планирования</i>	120
4.2. ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ	128
4.2.1. <i>Финансовые ресурсы регионов</i>	128
4.2.2. <i>Местные бюджеты и межбюджетные отношения как фактор регионального развития</i>	131
4.3. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ	137
4.3.1. <i>Основные понятия, значение и организационные формы инвестиционно-инновационной политики в регионах</i>	137
4.3.2. <i>Источники и структура государственных инвестиций</i>	142
4.3.3. <i>Инвестиционный климат регионов и пути его улучшения</i>	147
4.3.4. <i>Стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций в регионы</i>	156
<i>Контрольные вопросы к теме №4</i>	158
ТЕМА 5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ	160
Лекция 5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ	160
5.1. МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ КОМПЛЕКСЫ: СОСТОЯНИЕ И ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ	160

5.2. ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА РЕГИОНОВ И ЕЕ РАЗВИТИЕ	177
5.3. РАЗВИТИЕ СФЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ	182
<i>Контрольные вопросы к теме №5</i>	191
ТЕМА 6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	192
Лекция 6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	192
6.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	192
6.2. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ: СОСТОЯНИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	197
6.3. СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	202
6.4. РЕГИОН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ	215
<i>6.4.1. Необходимость и проблемы территориальной децентрализации управления внешнеэкономической сферой</i>	215
<i>6.4.2. Теоретико-методологические и практические основы регионального регулирования внешнеэкономических связей</i>	221
<i>Контрольные вопросы к теме №6</i>	230
ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ	232
ЛИТЕРАТУРА	236

ТЕМА 1. ОБЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ»

ЛЕКЦИЯ 1. ОБЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ»

Основные понятия:

глобализация и регионализация; экономика и управление регионом как научная дисциплина; регион; районирование; экономический регион; экономическое районирование; районный хозяйственный комплекс; экономика региона; региональная политика; объекты и субъекты региональной политики; методы и инструменты управления региональным развитием.

1.1. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРЕДПОСЫЛКИ, СУЩНОСТЬ, ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

XX век развернул перед экономистами столь масштабную панораму грандиозных изменений в социально-экономической жизни планеты, что их осмысление потребует от ученых еще много времени и интеллектуальной энергии. В числе важнейших тенденций современного социально-экономического развития необходимо назвать и такие, казалось бы, противоположные по смыслу, но вместе с тем глубоко взаимосвязанные и взаимообусловленные процессы, как **глобализация и регионализация**.

В научной среде и обществе отношение к этим процессам далеко неоднозначное, поскольку одни понимают, например, глобализацию как процесс сложения усилий (капиталов, природных, трудовых и интеллектуальных ресурсов) разных стран для совместного производства продукции с целью максимально-эффективного удовлетворения общественных потребностей. В основе такого рода представлений лежит теория сравнительных преимуществ, утверждающая, что в силу специфики природно-хозяйственных условий разных стран оказывается целесообразным производить необходимую мировому сообществу продук-

цию там, где это производство максимально эффективно, а затем на основе международной торговли обмениваться произведенными товарами. В связи с этим глобализация предполагает либеральный режим международной торговли, свободу перемещения капиталов, а также разделение труда по региональному принципу, территориальное обособление и специализацию, т.е. **регионализацию**.

Другие ученые воспринимают глобализацию как искусственно насаждаемый миру механизм глобальной эксплуатации центром периферии (странами «золотого миллиарда» сотен других стран мира). В основе их представлений лежит теория неэквивалентного обмена, предполагающая, что свободные рыночные сделки эквивалентны только по субъективному основанию, но всегда неэквивалентны по материальному и трудовому базису, что приводит к некомпенсируемому перемещению вещества и трудовых затрат из одних стран в другие (международной эксплуатации). Направление этих потоков объясняется на основе закона выравнивания средней нормы прибыли на авансированный капитал, согласно которому в условиях свободного трансграничного движения капиталов норма прибыли на единицу инвестированного капитала в разных странах выравнивается. При этом капиталоемкие производства с высоким органическим строением капитала (K/L) соответственно получают большую долю совместно произведенной прибыли по сравнению с трудоемкими производствами, имеющими низкое органическое строение капитала. В результате этого происходит автоматическое перераспределение прибыли в пользу предприятий и стран, имеющих высокое технологическое развитие.

Поскольку в современных условиях капиталы весьма и весьма мобильны (в т.ч. с помощью компьютерных сетей), а свобода движения технологий и трудовых ресурсов ограничена многими объективными и субъективными факторами, то в мире бла-

годаря глобализации создаются отсталые, депрессивные и кризисные регионы со стабильно низкой заработной платой, занятостью и производительностью труда. При этом постоянный отток прибыли в пользу развитых стран еще больше усугубляет указанную дифференциацию, порождая явление неравномерности развития регионов и регионализацию.

Важно отметить, что аналогичные рассуждения применимы к ситуациям, складывающимся как на мега-, так и макроуровне. Действительно, в конкретных странах также имеет место неравномерность регионального развития, в связи с чем выделяются регионы-доноры и хронически депрессивные регионы-реципиенты. При этом практически повсюду уровень социально-экономического развития центра (столицы и крупных краевых, областных и т.д. городов) значительно выше, чем провинции. Все это свидетельствует не только о наличии ярко выраженной регионализации, но и о необходимости решения проблемы неравномерного развития регионов и, соответственно, об актуальности науки, изучающей региональные проблемы, с целью выработки региональной политики, обеспечивающей гармоничное развитие стран и их территорий.

Необходимо отметить, что упование на то, что свободный и «всемогущий» рынок способен обеспечить автоматическое решение всех без исключения проблем, утопично, поскольку в числе фундаментальных недостатков рынка наряду с наличием внешних эффектов, ограниченной конкуренцией и информационной асимметрией находится и его неспособность решить проблемы регионов с различной ресурсной обеспеченностью. Сегодня, в условиях глобализации, которая лукаво преподносится ее апологетами как мощный интегрирующий фактор, наоборот, дезинтеграция стран и их регионов многократно возросла, поскольку глобальный рыночный либерализм привел к тотальной дифференциации социально-экономического развития по всем направ-

лениям – между отдельными людьми, регионами, странами и целыми континентами. Важно отметить, что регионализация, как процесс объединения в союзы и обособления стран и их групп (ЕВРАЗЭС, НАФТА, МЕРКОСУР, ЕС и др.), сегодня воспринимается как действенное «противоядие» против глобализации, очень многими учеными трактуемой в качестве механизма глобальной эксплуатации: человеком – природы, транснациональным капиталом – наемного труда, центром – периферии.

1.2. ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ КАК НАУКА: ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ И ЗАДАЧИ НАУЧНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

В современных условиях возрастает роль территориальных аспектов развития экономических систем как на макро-, так и на мезоуровне, что вызывается социально-экономическими диспропорциями в региональном развитии, имеющими особую остроту в условиях трансформационного, связанного с переходом к рыночно ориентированной экономике, кризиса. Спад производства, рост безработицы в депрессивных регионах, гиперурбанизация, острые экологические проблемы, центробежные тенденции в регионах многих стран требуют *научно обоснованного подхода* к решению проблем управления региональным развитием. С учетом остроты перечисленных проблем, а также глубины и основательности отечественных и зарубежных исследований в области экономических и социальных аспектов регионального развития сегодня экономику и управление регионом можно *считать самостоятельной, вполне сформировавшейся отраслью науки* даже, несмотря на то, что некоторые ученые склонны отождествлять ее с экономической географией.

Экономика и управление регионом – это отрасль экономической науки, которая изучает совокупность социально-экономических факторов, обуславливающих формирование и развитие производительных сил и социальных процессов в ре-

гиональной системе страны и в каждом из ее регионов, а также эффективные способы целенаправленного воздействия на указанные факторы.

Предметом изучения экономики и управления регионами служат особенности и закономерности размещения производительных сил и развития регионов, факторы регионального развития и методы воздействия на них с целью достижения запланированных результатов.

Как следует из названия самого предмета, **объектом** исследования экономики и управления регионом являются регионы. В самом общем смысле термин «**регион**» обозначает некий объект, выделенный по тому или иному признаку из целого, базового по принятым критериям классификации. Используя такой подход, в качестве региона можно классифицировать:

- часть земной поверхности, отличающуюся рельефом местности (регион гор, регион равнин и т.п.), местоположением (Европейский регион, Северо-Американский, Азиатско-Тихоокеанский регион и т.п.), климатическими условиями (регион низких температур, регион влажного климата и т.п.), спецификой обитающих растений или животных (регион субтропиков, регион лиственных пород леса и т.п.) и др. условиями;
- площадь, место в пространстве;
- обособленную часть мира или Вселенной;
- область науки или искусства;
- административно-территориальную единицу (район, округ, область и т.п.);
- местность с особыми условиями проживания (регион радиоактивного загрязнения, регион с иными правилами хозяйствования) и др.

Синонимичным, близким по значению к термину «регион» является понятие «**район**». Однако сегодня слово «район» больше отождествляется с административно-территориальным деле-

нием страны, в то время как «регион» используется преимущественно для обозначения территорий, которые обладают теми или иными общими признаками.

Мы будем придерживаться следующего определения. **Регион** – это часть территории страны, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Причем регион не обязательно должен совпадать с границами субъектов государств – в отдельных случаях он может полностью входить в их состав или быть расположенным на территориях нескольких.

Выделяют несколько видов регионов, к которым относят:

- группы стран (например, страны Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанский регион, Североафриканский регион и др.) – *мегарегионы*;
- территории страны, включающие несколько более или менее крупных административно-территориальных единиц (Западная Беларусь, Восточная зона России, Западное побережье США) – *макрорегионы*;
- крупные административно-территориальные единицы (область, край и т.п.) – *мезорегионы*;
- части территории внутри областей или краев, иногда называемые *микрорегионами*.

Как научная дисциплина экономика и управление регионом опирается на следующие **методы исследования**:

- *балансовый*, заключающийся в составлении региональных балансов, позволяющих выбрать правильные соотношения между отраслями специализации региона и отраслями, дополняющими территориальный комплекс;
- *картографический*, основанные на использовании различных карт (географических, мест залегания полезных ископаемых, расселения жителей, загрязнения и т.п.);

- *экономико-математические методы и моделирование*, связанные с изучением свойств идеализированных, в том числе формализованных моделей регионов и протекающих в них процессах;
- *статистический*, базирующийся на сборе и анализе статистической информации о регионах;
- *сравнительный* (компаративный), связанный со сравнением, сопоставлением различных регионов и др.

Дисциплина экономика и управление регионом тесно связана с целым рядом других наук и, прежде всего, с экономической географией, хотя в отличие от нее занимается не только пассивным изучением фундаментальных проблем регионов, но и нацелена на прикладные, практические результаты исследования, в том числе – на активное преобразующее воздействие, управление региональным развитием. Кроме того, экономика и управление регионом базируется на достижениях таких научных дисциплин, как экономическая теория, макроэкономическое планирование и прогнозирование, отраслевые экономики (экономика промышленности, сельского хозяйства, транспорта и т.д.). Она изучает не только экономические, но и социальные, демографические, экологические проблемы развития регионов, тесно связана с теорией управления и основами менеджмента. Тем не менее, широко опираясь на достижения вышеперечисленных наук, интегрируя в себе их основы, экономика и управление регионом является вполне самостоятельной научной дисциплиной, значение которой неизмеримо возрастает в условиях общемировых тенденций глобализации и регионализации.

1.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ТРУДАХ ЗАРУБЕЖНЫХ И ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЭКОНОМИСТОВ

Несмотря на то, что экономика и управление регионом является сравнительно молодой наукой, региональные исследова-

ния имеют достаточно давние традиции, привлекая пристальное внимание научной общественности как за рубежом, так и в Беларуси. Некоторые исследователи склонны считать, что современная региональная экономика как самостоятельная научная дисциплина даже имеет своих классиков, к которым причисляют И.Тюнена, А.Вебера, В.Лаунхардта, В.Кристаллера, А.Леша, У.Алонсо, У.Изарда, Н.Баранского, Н.Колосовского и др.

Так, немецкий специалист в области региональных проблем *И.Тюнен*, исследовав влияние фактора пространства на затраты и прибыль сельскохозяйственных предприятий, доказал, что таким образом пространственный фактор существенно влияет на специализацию предприятий. В своих исследованиях И.Тюнен предполагал наличие экономически изолированного от остального мира государства, в пределах которого имеется центральный город, являющийся единственным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции и одновременно источником обеспечения промышленными товарами. Цена каждого продукта в любой точке пространства отличается от его цены в городе на величину транспортных затрат, которые принимаются прямо пропорциональными весу груза и дальности перевозки. Критерий оптимизации размещения в работах И.Тюнена – **минимизация транспортных затрат**.

В итоге И.Тюнен доказал, что оптимальная схема размещения сельскохозяйственного производства – это система концентрических кругов (поясов) разного диаметра вокруг центрального города, разделяющих зоны размещения различных видов сельскохозяйственной деятельности. Чем выше урожайность (продуктивность), тем ближе к городу должно размещаться соответствующее производство, и чем дороже тот или иной продукт на единицу веса, тем дальше от города целесообразно его размещение. В результате интенсивность ведения хозяйства снижается по мере удаления от города.

В частности, И.Тюнен выделял шесть поясов (колец) размещения сельскохозяйственной деятельности, в качестве которых выступали:

- высокопроизводительное пригородное хозяйство;
- лесное хозяйство;
- плодосеменное производство;
- выгонное хозяйство;
- поле трехпольного севооборота;
- зона скотоводческого производства.

Одновременно с этим И.Тюнен обосновал основные положения **теории земельной ренты по местоположению**. Определенный продукт продается по одной и той же цене независимо от места своего производства. Земельная рента равна величине экономии на транспортных издержках в хозяйствах, расположенных относительно ближе к центру. Она максимальна в первом кольце и падает по мере удаления земельного участка от центра. В наиболее удаленном кольце, где еще ведется сельское хозяйство, величина ренты равна нулю. Минимум транспортных затрат на доставку сельскохозяйственных продуктов соответствует максимуму земельной ренты.

Задача нахождения точки оптимального размещения отдельного промышленного предприятия решена в работах немецкого ученого **В.Лаунхардта**, который разработал **метод весового (локационного) треугольника**. Весовой треугольник В.Лаунхардта образуется точками добычи двух видов сырья и точкой потребления конечной продукции предприятия, производимой из этих видов сырья. Решающим фактором размещения производства у В.Лаунхардта, так же как и у И.Тюнена, являются транспортные издержки. Производственные затраты принимаются равными для всех точек исследуемой территории. Точка оптимального размещения предприятия внутри весового треугольника

находится в зависимости от весовых соотношений перевозимых грузов и расстояний.

Другой немецкий ученый – *А.Вебер* разработал **теорию «промышленного штандорта» (фактора размещения)**. На основании анализа фактора размещения единичного промышленного предприятия он высказал идею необходимости разработки «общей теории размещения предприятий промышленности». Принято считать, что выдвинутая в 1909 г. теория А.Вебера была первой логически последовательной и цельной теорией размещения промышленности, включающей в себя следующие положения:

1) основной критерий размещения каждого конкретного предприятия – минимизация его издержек;

2) методологическая схема выбора оптимального решения о размещении каждого конкретного предприятия основывается на учете микроэкономических факторов.

В частности, А.Вебер ввел понятие **«штандортного фактора»**, определив его как четко выраженное, устойчивое преимущество, возникающее в данной конкретной местности или в каком-либо типе местности. Это преимущество обусловлено взаимодействием следующих территориальных факторов: территориальных издержек, издержек на рабочую силу и агломерации (скопления населенных пунктов и наличие инфраструктуры). Недостатками теории А.Вебера считается то, что последний исходил из ряда упрощающих допущений, связанных с рассмотрением регионов в виде абстрактных изолированных (вне связей между отраслями и без учета внешней торговли) территорий, обладающих всеми необходимыми ресурсами.

Первая теория о размещении системы населенных пунктов (центральных мест) в рыночном пространстве предложена *В.Кристаллером*. При этом центральными местами В.Кристаллер называет экономические центры, которые обслу-

живают товарами и услугами не только себя, но и население своей округи (зоны сбыта). Согласно В.Кристаллеру, зоны обслуживания и сбыта с течением времени имеют тенденцию оформляться в правильные шестиугольники, а вся заселенная территория покрывается шестиугольниками без просвета (кристаллеровская решетка). Теория В.Кристаллера объясняет, почему одни товары и услуги должны производиться (предоставляться) в каждом населенном пункте (продукты первой необходимости), другие – в средних населенных пунктах (обычная одежда, основные бытовые услуги и т.п.), третьи – только в крупных городах (предметы роскоши, театры, музеи и т.п.). Каждое центральное место имеет тем большую зону сбыта, чем выше уровень иерархии, к которому оно принадлежит. Кроме продукции, необходимой для зоны своего ранга (своего шестиугольника), центр производит (предоставляет) товары и услуги, типичные для всех центров низших рангов.

Теория центральных мест В.Кристаллера хотя и носит крайне абстрактный характер, но позволяет сформулировать общие представления о целесообразности расселения на той или иной территории. Ее можно рассматривать как теорию, дающую эталон системы расселения, с которым следует сравнивать складывающиеся в реальности системы расселения с целью выявления направлений их совершенствования.

Основы теории размещения производства, заложенные И.Тюненом, В.Лаунхардтом, А.Вебером, В.Кристаллером получили интенсивное продолжение в первой половине XX-го в. при формировании **общей теории размещения**. В этом процессе выделяют **три основных направления**.

1. Построение «чистых» теоретических конструкций, продолжающих традиции классиков. Этот подход базируется на решении относительно простой проблемы – размещения производства. Эту задачу, опираясь на идеи В.Кристаллера, поставил

и решил *А.Леш*, который рассматривал экономический регион как рынок с границами, обусловленными межрегиональной конкуренцией. Он анализировал несколько типов (уровней) регионов, включая рыночные зоны, определяемые радиусами конкурентоспособного сбыта соответствующих видов продукции, и экономические ландшафты – высшие типы регионов, объединяющие рыночные зоны.

Кроме того, А.Леш предлагал рассматривать теоретические проблемы размещения хозяйства в целом, в масштабах всей страны. Особенностью его теории являлось то, что определяющим фактором при размещении производства является максимизация прибыли (а не снижение издержек, как у А.Вебера). В основе теории экономического районирования А.Леша лежит понятие так называемых «рыночных пространств», выражающее взаимодействие концентрирующих (специализация и массовое производство) и рассеивающих (универсальное производство и транспортные расходы) сил. Согласно теории А.Леша, наиболее рациональная форма экономических районов – шестиугольники («пчелиные соты») с экономическими центрами – большими городами. Однако, его представления базировались на ряде упрощающих допущений, предполагающих рассмотрение экономического пространства в виде равнины, где сырье и топливо имеются в достатке и размещены равномерно.

2. Создание общих теорий, охватывающих новые факторы, условия, аспекты. В основе этого подхода, сторонниками, которых считают немецких ученых *О.Энглендера*, *Г.Ритчля*, а также шведского ученого *Т.Паландера*, лежит переход от рассмотрения отдельного изолированного промышленного предприятия к анализу совокупности взаимосвязанных предприятий. Для этого теоретического направления характерен переход от минимизации издержек (не только транспортных, но и производственных) к максимизации прибыли и доходов, введение в рассмотре-

ние переменных цен, ренты, функций спроса и предложения, элементов динамики.

3. Конструирование общей теории размещения на основе моделей пространственного экономического равновесия. В основе этого подхода лежит классическая модель общего экономического равновесия *Л.Вальраса*. Такая модель весьма сложна, поскольку она в принципе должна синтезировать все частные теории размещения и включать математическое описание условий размещения производства и населения, транспортных сетей, формирования региональных рынков, межрегиональной торговли и миграции населения, образования цен на продукты и факторы производства и т.п.

В частности, представитель этого направления *У.Изард* справедливо критикует классиков за то, что они ограничились изучением «страны чудес, лишенной каких бы то ни было пространственных характеристик», т.е. моделей с неприемлемыми упрощениями. Закон, выведенный У.Изардом гласит: фирмы, максимизирующие прибыль, будут размещаться таким образом, чтобы предельные нормы замещения транспортных затрат на доставку товаров из двух разных пунктов (регионов) были равны величине, обратной отношению их транспортных тарифов. В своих трудах У.Изард адаптирует методы макроэкономики для исследования межрегиональных связей, разрабатывает модели пространственного равновесия, формирования промышленного комплекса, исследует конфликты в региональных системах. Он связал теорию размещения с теориями производства, ценообразования, торговли и др.

Широкое признание получила **теория полюсов роста**, выдвинутая французским экономистом *Ф.Перру*. В ее основе лежит представление о ведущей роли отраслевой структуры экономики, и в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги. Те центры и ареалы экономического пространства,

где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование. Это приводит к концентрации предприятий и формированию полюсов экономического роста.

Современные региональные исследования зарубежных ученых связаны с попытками углубленного рассмотрения региональных проблем не только с позиций микроэкономики, но и с учетом макроэкономических факторов, в т.ч. новых (глобализация, научно-технический прогресс, углубление государственного регулирования, понятие инфраструктуры и т.п.). Так, американский ученый *У.Алонсо* считал, что в условиях развивающихся стран выбор местоположения промышленного предприятия определяют в основном внешние факторы и в первую очередь – экономическая освоенность территории. Исходя из того, что экономия за счет благоприятных внешних факторов может перекрывать экономию, полученную за счет размещения предприятия ближе к источникам сырья, У.Алонсо оправдывал концентрацию промышленного производства вблизи городов (урбанизацию).

Крупными зарубежными представителями современной региональной науки являются *У.Изард*, *В.Леонтьев* (оба – США), *П.Хагеттл* (Великобритания) и др. В частности, упоминавшийся выше *У.Изард* впервые ввел в обиход термин «региональная наука», которая, по его мнению, должна изучать не только регионы (экономические районы), но и их системы, связи между ними. Например, У.Изард и В.Леонтьев в начале 50-х годов разработали первые многоотраслевые модели межрайонных связей.

Отечественная региональная наука также представлена рядом весьма известных и авторитетных имен. Так, *Н.Баранского* считают основоположником экономической географии СССР. *Н.Колосовский* в середине 40-х годов разработал основы теории территориально-производственных комплексов. В частности, им

была предложена концепция энергопроизводственных циклов, под которыми понимались закономерные цепочки производств, имеющих взаимосвязь производственных процессов и общность энергетической и сырьевой базы. В 1947 г. Н.Колосовский выделил восемь таких энергопроизводственных циклов, сейчас в связи с научно-техническим прогрессом их насчитывают уже шестнадцать.

В дальнейшем проблемы экономики и управления регионом изучали П.Алампиев, В.Кистанов, Е.Пробст, Э.Алаев, Н.Некрасов и др. Среди современных белорусских экономистов, развивающих теорию регионального управления, необходимо выделить В.Фатеева, Л.Козловскую, В.Борисевича, А.Богдановича, Н.Богдан и др.

1.4. ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ РАЙОНИРОВАНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ СТРАНЫ

Успешное управление какой-либо крупной территорией невозможно без ее *районирования*, или *административно-территориального деления*, т.е. расчленения этой территории на составные части. Проблемы районирования особенно актуальны для государств, имеющих обширную территорию, разнообразные природные условия, большой потенциал производительных сил. К числу таких государств, прежде всего, относят Россию, США, Великобританию, Германию, Японию, Китай, Индию, Мексику, Бразилию и ряд других. Весьма актуально районирование и для средних государств, к которым необходимо причислить и Республику Беларусь.

Необходимость районирования и административно-территориального деления отражает объективный процесс регионо- и районообразования, который обусловлен размерами территорий, сложившимися в них хозяйственными связями, национальными, религиозными и другими особенностями. Райониро-

вание осуществляется на двух уровнях, обусловленных его целями: *познавательном* и *преобразовательном*. Познавательный уровень преследует изучение природного, демографического и экономического потенциала страны путем выделения однородных территорий. Он позволяет накапливать статистический материал, создавая тем самым базу для перехода на преобразовательный уровень. Преобразовательный уровень районирования связан с разработкой и реализацией перспектив рационального использования природного, демографического и экономического потенциала и соответствующим выделением регионов с целью максимально эффективного использования их ресурсов.

В зависимости от признаков, по которым выделяются районы на вышеупомянутых уровнях, различаются и виды районирования. В частности, выделяют *природное, демографическое и экономическое районирование*. Необходимо учитывать, что экономическое районирование наряду со сложившимися хозяйственными связями и экономическими отношениями в той или иной степени уже учитывает как природное (климат, плодородие, ресурсная обеспеченность и т.п.), так и демографическое (население, трудовые ресурсы и т.д.) районирование.

В свою очередь экономическое районирование подразделяется на *отраслевое* и *интегральное*. Отраслевое районирование способствует правильному размещению предприятий конкретной отрасли, в то время как интегральное – комплексному развитию регионов. Как правило, на базе интегрального экономического районирования осуществляется территориальное деление стран.

Основным элементом территориальной структуры хозяйства страны, учитывающим специализацию в территориальном разделении труда, специфику природно-ресурсных и социально-экономических условий, является экономический район. **Экономический район** – это часть народного хозяйства страны на определенной территории, характеризующаяся определенным эко-

номико-географическим положением, территориально-хозяйственным единством, своеобразием природных и экономических условий, исторически сложившейся производственной специализацией, основанной на **территориальном разделении труда**. Экономический район, как правило, выделяется на базе районного хозяйственного комплекса, представляющего собой объективно сформировавшуюся в пределах определенной территории более или менее целостную систему хозяйства и социальных процессов.

Экономическое районирование является важнейшей предпосылкой для административно-территориального деления страны, которое должно строиться на социально-экономической основе с учетом как хозяйственной специфики, так и исторических факторов. При этом критериями административно-территориального деления могут быть: примерное равенство площади территориальных образований, их населения, экономического потенциала и т.п., а также удобство управляемости территорий путем приближения субъекта управления к объекту – к населению и хозяйственным единицам (с учетом транспортных и др. коммуникаций). В целом экономическое районирование и административно-территориальное деление призваны обеспечить возможность эффективного управления страной, облегчить планирование и прогнозирование, решение социально-экономических проблем.

1.5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Под **экономикой региона** понимается сложившаяся в нем целостная система хозяйствования, совокупность всех его экономических и социальных факторов, а также взаимосвязей между ними и аналогичными факторами других регионов, определяющая уровень развития производительных сил и социальных процессов в регионе. Исходя из объективно существующей асиммет-

ричности между регионами (см. п. 1.1), возникает проблема управления их экономическим развитием с целью достижения и поддержания баланса общегосударственных и региональных интересов, сокращения региональных различий в уровнях социально-экономического развития и условиях жизни населения и, как следствие, повышения национальной безопасности и сохранения целостности, единства и жизнестойкости государства в целом.

Таким образом, целенаправленное управление региональной экономикой является важнейшей составной частью **региональной политики государства**, под которой понимается сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в территориальном, региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой.

Общими целями региональной политики являются:

- создание и упрочение единого экономического пространства и обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ государственности;
- относительное выравнивание уровней социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение для государства;
- максимально эффективное использование ресурсного потенциала страны;
- решение экологических проблем регионов.

Достижение этих общих, стратегических целей достигается путем решения более **частных задач**, к числу которых относятся:

- сокращение региональных различий в благосостоянии населения;
- обеспечение самостоятельно поддерживаемого в регионах роста, приемлемого уровня доходов и занятости;
- сглаживание пространственных различий;

- поддержка слабых регионов;
- перераспределение ресурсов между богатыми и бедными территориями страны;
- повышение конкурентоспособности регионов;
- стимулирование экономической активности в отсталых, депрессивных, кризисных или недостаточно освоенных регионах и сдерживание, ограничение деловой активности в «перегретых» регионах, перенасыщенных производством, с неблагоприятной экологической обстановкой и т.п.;
- «смягчение» противоречий между городом и деревней, решение проблемы урбанизации;
- установление оптимального уровня соотношения общегосударственного и регионального уровней управления;
- решение национальных проблем;
- рациональное размещение новых промышленных объектов и т.д.

Объектами региональной политики являются различные территориальные единицы, как закрепленные административно-территориальным делением страны (области, районы, провинции, кантоны, земли и т.п.), так и специально определенные для целей региональной политики в нормативных актах органов власти и управления (например, зоны радиоактивных загрязнений).

Субъектами региональной политики являются внешние органы власти государств, а в условиях глобализации и международной интеграции – специальные наднациональные органы управления (например, в ЕС – это **Европейская комиссия** и, в частности, ее структурное подразделение – **Генеральный директорат региональной политики**, ответственный за решение задач по сокращению различий в социально-экономическом развитии регионов).

Принципы государственной региональной политики:

- **децентрализация**, т.е. делегирование прав и обязанностей в области регулирования регионального развития местными органами государственного управления и самоуправления;
- **приоритетность**, т.е. концентрация усилий на решении наиболее важных проблем регионов;
- **субсидиарность**, что предполагает вмешательство правительства в решение только наиболее сложных региональных проблем;
- **гибкость**, связанная с регулярным анализом последствий и корректировкой региональной политики;
- **партнерство**, предполагающее тесное взаимодействие и сотрудничество высших органов государственного управления местного управления и самоуправления и всех заинтересованных сторон по выработке и реализации региональной политики;
- **превентивность**, обусловленная своевременным вмешательством государства в региональное развитие (до появления территориальных диспропорций);
- **перманентность**, как постоянное, непрерывное и всестороннее отслеживание процессов в регионах и соответствующее воздействие на них;
- **прозрачность** (открытость) государственной региональной политики.

1.6. МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Характеристика региональной политики будет неполной без описания методов и инструментария, с помощью которых она осуществляется. **Методы и инструменты реализации региональной политики** – это набор, арсенал средств и рычагов воздействия национальных и местных органов власти на развитие регионов.

Выделяют три основные группы методов реализации управления (в т.ч. регионами) (рис. 1):

- **административные** (организационно-распорядительные, административно-правовые);
- **экономические**;
- **социально-психологические**.

Иногда в отдельную группу методов управления выделяют **правовые методы**, а некоторые специалисты акцентируют внимание на **идеологических методах** воздействия.



Рис. 1. Инструменты государственного регулирования регионального развития

Важно указать, что вышеприведенная классификация достаточно условна, поскольку, например, экономические и административные меры воздействия нередко взаимно определяют друг

друга (например, налогообложение, как экономический фактор управления, основано на соответствующем налоговом законодательстве, т.е. административно-правовом элементе). Социально-психологические методы используются как в странах с развитыми демократическими традициями, так и в планово-административных экономических системах (психологическая и идеологическая обработка масс) (например, насильственная «демократизация» Ирака или «экспорт революции» из СССР в Афганистан).

С других позиций методы управления, в т.ч. регионального, бывают:

а) *прямые* и *косвенные*. Прямые методы регулирования предусматривают непосредственное воздействие на происходящие в регионах процессы путем распределения средств, субсидий, дотаций, преференций, субвенций, а также посредством установления пределов, норм, запретов и т.п. Косвенное регулирование подразумевает изменение мотивации, побуждений, логики действий хозяйствующих субъектов. При этом косвенные методы регулирования относятся преимущественно к экономическим инструментам, в то время как прямые могут быть как административными, так и экономическими (см. рис.1);

б) *активные* и *пассивные*, по смыслу достаточно точно соответствующие прямым и косвенным методам;

в) *поощрительные* (стимулирующие) и *сдерживающие* (ограничительные), нацеленные на активизацию или снижение деловой активности в регионах.

Инструментарий государственного регулирования уровня развития страны или региона включает в себя стандартный набор инструментов, в числе которых:

- *бюджетная политика* (сдерживающая мера – профицит бюджета, стимулирующая – его дефицит);

- **кредитно-денежная политика** (денежная эмиссия; ставка рефинансирования; норма обязательных резервов; операции на открытом рынке);
- **фискальная политика** (политика налогообложения);
- **социальная политика**;
- **инвестиционная политика**.

В странах с развитой рыночной экономикой применяются следующие конкретные механизмы управления территориальным развитием:

- регионально дифференцированные субсидии и кредиты фирмам для размещения нового производства в проблемных регионах;
- субсидии и кредиты действующим и кризисным предприятиям в регионах, которым оказывается помощь;
- налоговые льготы и полное освобождение от налогов с целью размещения производства в регионах приоритетного развития, и наоборот, исключение из системы льгот за инвестиции перенаселенных или перенасыщенных производством районов;
- регионально дифференцированное законодательное регулирование норм амортизации основных фондов (амортизационная политика);
- размещение новых и перемещение существующих государственных (или подконтрольных государству) предприятий, а также правительственных учреждений в проблемные регионы;
- регионально ориентированные государственные субсидии и кредиты для развития мелкого и среднего предпринимательства, а также создание производственной, социальной, рыночной и экологической инфраструктуры;
- приватизация государственных предприятий, приобретение акций частных фирм или другие формы реструктуризации;

- государственные субсидии местным органам власти (как целевые, так и свободные);
- преференции по государственным заказам на продукцию фирм депрессивных регионов;
- премии за региональную занятость и прочие регионально дифференцированные программы занятости, подготовки и переподготовки безработных и т.п.;
- меры, стимулирующие мобильность населения и производства (миграционные субсидии, информационные программы и т.п.);
- государственная поддержка агентств регионального развития;
- разрешения, запреты, лицензии, сертификаты и другие средства прямого контроля строительства производственных объектов и административных зданий;
- нормирование, рacionamento потребления отдельных видов ресурсов (например, стройматериалов);
- принудительные правительственные контракты на поставки в проблемные регионы;
- правовые нормы в области землепользования, охраны окружающей среды и т.п.

Контрольные вопросы к теме №1

1) Почему глобализация и регионализация считаются взаимосвязанными и даже взаимообусловленными процессами?

2) Почему дисциплину «экономика и управление регионом» необходимо считать самостоятельной отраслью экономической науки, а не частью, например, экономической географии?

3) Что изучает «экономика и управление персоналом»? Что является предметом и объектом исследования этой научной дисциплины?

4) В чем отличия и сходства в значении таких терминов как «район» и «регион»?

5) Какие научные исследования зарубежных экономистов-классиков относятся к этапу развития региональной науки, который можно охарактеризовать как формирование теорий размещения производства?

6) Какие научные направления развивались в XX веке в рамках формирования общей теории размещения?

7) Каких современных представителей отечественной и зарубежной региональной науки Вы знаете?

8) Как соотносятся между собой такие понятия как «районирование», «административно-территориальное деление», «экономический район» и «экономическое районирование»?

9) Какова сущность, цели и задачи региональной политики?

10) На каких принципах строится региональная политика?

11) Какие методы и инструменты управления региональным развитием Вам известны?

ТЕМА 2. ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА

ЛЕКЦИЯ 2. ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА

Основные понятия:

регионы – объекты государственной поддержки; сетка регионов, которым оказывается государственная поддержка; автоматические и дискреционные инструменты регулирования регионального развития; Европейский фонд регионального развития; дифференциация регионов по направлениям «ядро-периферия» («центр-периферия»), «север-юг», «запад-восток», «русские регионы–автономии»; двухуровневая система административного устройства.

2.1. ОПЫТ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

2.1.1. Региональная политика Великобритании

Великобритания имеет весьма давние традиции регионального управления и развития региональной науки в целом. В частности, некоторые исследователи считают, что старт региональной политики в Великобритании был дан в конце 20-х годов прошлого столетия с целью устранения так называемой «петли безработицы» (регионов с весьма низким уровнем занятости населения). В 1928 г. правительство создало специальное Управление по перемещению промышленности, которое занималось в основном депортацией рабочих из депрессивных районов в более развитые.

В 30-е годы XX века в Великобритании по поручению правительства проводится целый ряд региональных исследований, в результате которых был принят **Закон о специальных районах**. С принятием этого закона была предпринята попытка решения

региональных проблем (прежде всего, региональной безработицы) путем «приближения работы к рабочим». Дальнейшее развитие теории и практики регионального управления привело к тому, что в последствии в указанный закон были внесены многочисленные поправки, позволяющие предоставлять в депрессивных регионах займы для малого бизнеса, крупные кредиты Казначейства для больших компаний, льготные правительственные контракты, налоговые льготы и т.п.

В послевоенные годы правительство Великобритании усилило внимание к региональным проблемам страны. В 1945 г. был принят **Закон о распределении промышленности**, в котором получающие помощь регионы назывались уже не специальными, а *регионами развития*. В регионах развития широко использовались такие стимулирующие меры, как преимущества в виде строительных лицензий и сертификатов на промышленное строительство. Принятый в 1960 г. **Закон о местной занятости** добавил к перечню стимулирующих мер прямые строительные субсидии для создания собственных предприятий в проблемных регионах. Ряд последующих аналогичных законодательных актов (1963, 1966, 1970, 1972 и 1975 гг.) существенно укрепил и расширил стимулы для проблемных регионов, перечень которых уже содержал льготные субсидии на приобретение основных фондов, свободную амортизационную политику, ограничения в размещении учреждений в развитых регионах, прямое планирование регионального развития и др. Динамика прямых затрат Казначейства Великобритании в 1960–1980 гг. на региональную политику свидетельствует о семикратном их увеличении за рассматриваемый период.

В настоящее время правительство Великобритании также активно осуществляет управление развитием регионов. Основную роль в выработке и реализации британской региональной

политики играет Министерство торговли и промышленности, которое занимается уточнением состава и критериев выделения географических единиц – объектов государственной поддержки. Сегодня эта работа проводится в соответствии с учетом аспектов региональной политики Европейского союза (ЕС).

В частности, в настоящее время сетка регионов Великобритании, которым оказывается государственная поддержка, включает в себя три их группы:

1) регионы с неестественно низким уровнем жизни и значительным уровнем безработицы;

2) регионы, в которых селективная помощь не окажет отрицательного воздействия на функционирование рыночного механизма настолько, чтобы противоречить интересам стран-членов ЕС;

3) регионы, где британское правительство имеет право выделять прямые дополнительные субсидии предприятиям.

Наряду с Министерством торговли и промышленности решением региональных проблем занимается и Министерство окружающей среды, транспорта и регионов Великобритании, функции которого имеют ярко выраженную региональную ориентацию. Таким образом, анализ практики регионального управления в такой типично рыночной, традиционно либеральной стране как Великобритания, свидетельствует о весьма активном, зачастую прямом государственном регулировании в сфере регионального развития.

В настоящее время в Великобритании имеется 6 метрополитенских графств, которые охватывают крупные агломерации (исключая Лондон). В каждом из этих графств сгруппировано от 1,2 до 2,8 млн. человек. Метрополитенские графства подразделяются на 36 метрополитенских округов, каждый из которых вообрал в себя бывшие города-графства с населением более 200 тыс. жите-

лей. Остальная территория (главным образом сельские районы Великобритании) разделены на неметрополитенские графства с населением от 110 тыс. до 1400 тыс. жителей. Неметрополитенские графства разделены на 296 неметрополитенских округов, население которых насчитывает от 60 до 100 тыс. жителей. Основной системы территориального управления в Великобритании являются графства, им переданы все важнейшие функции. Часть таких функций закреплена за метрополитенскими округами. Остальные округа наделены лишь второстепенными функциями.

2.1.2. Опыт регионального управления в Германии

Активное развитие теории и практики регионального управления в Германии относится к послевоенному времени, когда особо ощутимыми стали региональные диспропорции. С другой стороны причиной роста внимания руководства к региональным проблемам стало повышение устойчивого состояния национальной экономики, позволившее правительству выделять в относительно крупном объеме ассигнования на их решение.

Особенностями региональной политики ФРГ являются:

- большая степень неравномерного развития регионов, которая приобрела большие масштабы после объединения Германии;
- стабильность и сбалансированность региональной политики Германии;
- создание условий для равномерного развития регионов является требованием Конституции Германии (в отличие от большинства других стран ЕС).

В результате значительной дифференциации развития регионов западной и восточной Германии и весьма активного и последовательного стремления правительства ФРГ решить эту острую проблему рассматриваемая страна является общепризнан-

ным лидером среди членов Евросоюза по общему объему затрат на прямую и косвенную регионально ориентированную помощь. Как известно, сегодня на долю ФРГ и, имеющей схожие проблемы, Италии приходится более 2/3 суммарного объема затрат ЕС на осуществление региональной политики, причем практика предоставления через федеральную систему ориентированной помощи в Германии считается наиболее успешной в ЕС. Это выражается в том, что, во-первых, динамика реальных затрат на стимулирование регионов не имеет ярко выраженных конъюнктурных «взлетов» и «падений» как в других странах Европы, а во-вторых, сами эти затраты выражают общую тенденцию стабильного роста.

Как и в Великобритании, в Германии периодически проводятся реформы национальной региональной политики. Так, в 1985 г. национальная аудиторская служба ФРГ пришла к выводу о том, что используемая в стране система мониторинга эффективности выделяемой помощи имеет существенные недостатки и нуждается в радикальном пересмотре. В итоге в стране произошли серьезные изменения в системе стимулирования регионального развития – осуществлен постепенный переход *от автоматических стимулов к дискреционным* (т.е. избирательным, применяемым по усмотрению общенациональных и местных регулирующих органов) инструментам регулирования регионального развития. Селективность региональной политики проявилась в росте удельного веса регионально ориентированной помощи, направленной на поддержку новых, а также мелких и средних фирм. В частности, в ФРГ такой вид помощи был предоставлен предприятиям с численностью персонала до 200 чел. (в отдельных случаях – до 500 чел.) и годовым оборотом до 50 млн. DM.

ФРГ сегодня – федеральное государство (республика), состоящее из 16 земель, каждая из которых представляет собой са-

мостоятельное государство. Численность населения в них составляет: Северный Рейн-Вестфалия (17,3 млн. чел.); Бавария – 11,4; Баден-Вюртемберг – 9,8; Нижняя Саксония – 7,4; Гессен – 5,8; Саксония – 4,8; Рейнланд-Пфальц – 3,8; Берлин – 3,4; Саксония-Анхальт – 2,9; Бранденбург, Тюрингия и Шлезвиг-Гольштейн – по 2,6; Мекленбург–Передняя Померания – 1,9; Гамбург – 1,7; Саар – 1,1; Бремен – 0,7. В основе выделения земель лежит исторический принцип. В их компетенции находятся вопросы, затрагивающие повседневную жизнь граждан – культура, коммунальное хозяйство, общественный порядок. Каждая земля имеет свою конституцию.

Система управления состоит из **двух ветвей**, тесно связанных между собой, образующих общую систему местного управления и самоуправления:

- системы местного управления, которая охватывает административные органы, назначаемые центром и подчиненные только ему, – правительственные округа и административные округа;
- системы местного самоуправления, охватывающей представительные органы, избираемые населением общин и округов.

Правительственный округ является верхним уровнем административно-территориального деления в ФРГ. Всего в ФРГ имеются 33 правительственных округа, каждый из которых представляет сложное территориальное объединение общин. Правительства земель имеют в руководстве правительственного округа своего представителя.

2.1.3. Тенденции совершенствования регионального управления в странах Западной Европы

В большинстве стран Западной Европы в отличие от Великобритании основы государственной региональной политики были заложены значительно позже, после второй мировой войны.

Наиболее активная фаза развития в этой области деятельности продолжалась с конца 1950 – начала 60-х годов и до середины 70-х годов.

Рост внимания к регулированию регионального развития был вызван несколькими причинами. Во-первых, общий экономический рост в большинстве западноевропейских стран обеспечил возможность безболезненного ассигнования средств на реализацию активной региональной политики. А во-вторых, подъем экономики в этих странах оказался весьма дифференцированным по регионам. Так, в территориальных единицах с традиционной структурой хозяйства (сельское хозяйство, угольная, текстильная промышленность, черная металлургия и др.) экономическое положение оставалось весьма сложным, в то время как в отдельных регионах (столицы, крупные региональные центры и др.) происходил быстрый, зачастую бурный рост. Указанное обострение региональных диспропорций послужило еще одним толчком для активизации региональной политики во многих государствах Западной Европы в 50–70-е годы прошлого века.

Специалисты выделяют следующие **общие черты**, которые были характерны в этот период для государственного регулирования регионального развития в большинстве западноевропейских стран, а именно:

- упор на развитие инфраструктуры (транспортной, энергетической, связи и др.), ее «подтягивание» до общенациональных стандартов;
- активное использование производственного потенциала государственных или подконтрольных государству предприятий (инвестирование в строительство новых государственных промышленных предприятий в депрессивных регионах);
- ограничение роста концентрации производства и населения в «перегретых» регионах путем жесткого контроля над

размещением производительных сил (запреты на выдачу строительных лицензий и т.п.);

- использование в качестве ключевого элемента региональной политики многочисленных региональных стимулов (средств «подсластить пилюлю»), побуждающих частный бизнес размещать новое современное производство в отсталых регионах и перемещать существующие мощности из «перегретых» районов и больших городов;

- периодические реформы региональной политики, когда периоды относительного ослабления ее влияния чередовались с годами повышения активности в этой области государственного регулирования.

Динамика реальных затрат, связанных с государственным регулированием производственных инвестиций, в большинстве западноевропейских стран (за исключением разве что лишь Германии) также демонстрирует «взлеты» и «падения», хотя анализ этого процесса за длительный период позволяет констатировать наличие понижательной тенденции. Так, по данным экспертов ЕС, в 1980 г. все страны – члены Сообщества в совокупности направили около 5,1 млрд. экю на стимулирование производственных инвестиций, а в 1983 г. эта цифра возросла до 7,2 млрд. экю. Однако с учетом инфляции в 1987 г. реальные расходы на эти цели были на 14% ниже, чем в 1983 г. и на 8,5% меньше, чем в 1980 г.

Наряду с некоторым сокращением расходов на государственную региональную политику происходили ее качественные изменения, принявшие форму следующих тесно связанных между собой тенденций:

- сдвиг от использования *автоматических* инструментов регулирования регионального развития к применению *дискреционных* мер (как, например, в Германии);

- переориентация политики на стимулирование малых фирм, сферы услуг и научно-инновационной деятельности;
- смещение приоритетов от практики перераспределения между регионами доходов и трудовых ресурсов к стимулированию структурных преобразований в самих регионах с целью достижения в них формирования потенциала для экономического роста в целом;
- рост влияния Европейской комиссии на региональную политику отдельных стран-членов ЕС.

Наиболее важная тенденция изменений в региональной политике западноевропейских стран – переход от общих, автоматических стимулов к селективным, выборочным, дискреционным – обусловлена следующими причинами:

- общим снижением государственных расходов стран с рыночной экономикой;
- необходимостью повышения эффективности использования выделяемых на региональную политику ресурсов;
- упором на стимулирование сферы услуг, поскольку автоматически выделяемые виды региональной помощи в основном способствовали перераспределению между регионами промышленного производства.

В настоящее время правительства стран Западной Европы также уделяют значительное внимание решению региональных проблем. По классификации известного шотландского регионалиста Д.Юилла, все страны–члены ЕС по природе и сложности внутренних региональных проблем, а также по значимости региональной политики, разбиты на четыре группы (табл.1).

Таблица 1

**Цели национальной государственной политики в странах–
членах ЕС**

Группы стран	Состав группы стран	Ставка на создание равных условий	Упор на решение задач эффективности региональной политики	Роль региональной политики
«Страны сплочения»	Греция, Ирландия, Португалия, Испания	слабая	в национальном масштабе	низкая
«Страны высокой дифференциации»	Германия, Италия	закреплена в конституции	возрастает	очень высокая
«Северная Европа»	Австрия, Дания, Франция, страны Бенилюкс, Соединённое королевство	исторически сложившаяся	возрастает	низкая
«Скандинавские страны»	Финляндия, Швеция	сильная	возрастает	высокая

Краткая характеристика и специфика каждой из этих групп.

1. «Страны сплочения», или «интегрируемые государства» пользуются специальной поддержкой ЕС с целью приблизить их по основным социально-экономическим характеристикам к остальным странам – членам Евросоюза. В период 1994–1999 гг. сеткой различных типов проблемных регионов, которым национальные правительства оказывали помощь, охватывалась территория, на которой проживало практически все население Греции, Ирландии и Португалии. В регионах Испании, пользовавшихся государственной поддержкой, в этот период проживало около 76% населения, а в регионах Италии – почти половина ее граждан, причем в период 2000–2006 гг. во всех перечисленных стра-

нах этот показатель практически не изменится, а в Испании даже возрастет.

2. «Страны высокой дифференциации» демонстрируют максимально большие диспропорции в развитии регионов (например, между старыми и новыми землями Германии, а также между севером и югом Италии).

3. «Скандинавские страны» имеют весьма низкую плотность населения, что связано с их периферийным положением, суровыми климатическими условиями и большой географической удаленностью населенных пунктов внутри таких регионов.

4. Страны «Северной Европы» имеют в целом менее выраженные региональные различия, причем региональные проблемы этих стран обычно ассоциируются с вопросами занятости населения и необходимостью проведения структурных изменений в аспекте «город–село».

2.1.4. Региональная политика Европейского союза

По мере становления и углубления процесса международной экономической интеграции в Западной Европе страны-участницы этого объединения все более ясно осознавали необходимость совместного решения региональных проблем, поскольку существование серьезных различий в развитии регионов являлось заметным тормозом в дальнейшем укреплении связей между национальными экономиками. В конечном итоге именно в Европе зародилась новая форма региональной политики – на *межгосударственном*, или *супранациональном уровне*.

Основы для проведения такой политики были декларированы еще в **Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества** (Рим, 1957 г.), предписывавшем гармоничное развитие стран путем сокращения существующих между многи-

ми их регионами различий и отсталости, находящихся в менее благоприятном положении территорий.

Практические основы для активного проведения региональной политики в ЕС были созданы после организации ряда специализированных структурных фондов и, прежде всего, **Европейского фонда регионального развития** в 1975 г. Целью этого фонда являлось решение задач по исправлению региональных и структурных диспропорций внутри Сообщества. При этом для каждой страны устанавливалась квота в процентах от объема всех ассигнований из данного фонда для развития инфраструктуры или поддержки фирм в регионах, которым оказывалась помощь по усмотрению национальных органов управления. Поскольку система квот была постоянным предметом споров и разногласий между странами-членами ЕС, то в 1979 г. была проведена реформа деятельности Европейского фонда регионального развития, предусматривающая постепенный, поэтапный отказ от принципа «квотирования». При этом ресурсы определялись на долгосрочную перспективу на уровне ЕС и по установленным им критериям направлялись в регионы, в том числе и на «нефизические» инвестиции для поддержки малого и среднего бизнеса.

Начиная с 1985 г. Европейский фонд регионального развития вообще отказался от квотирования. Вместо этого для каждой страны на три года устанавливается верхний и нижний лимит помощи, которую она потенциально может получить от фонда. Этот лимит во многом зависит от остроты региональных проблем каждой конкретной страны. Кроме того, часть ресурсов фонда может быть использована для финансирования собственных программ ЕС, так называемых **инициатив Сообщества**.

В 1986–1989 гг. после подписания **Единого европейского акта об укреплении экономической и социальной сплоченности стран-членов ЕС** проводится очередная масштабная коррек-

ция супранациональной региональной политики. В результате этой реформы были определены 5 следующих приоритетов работы структурных фондов ЕС:

1) содействие в развитии и исправлении структуры отсталых регионов;

2) конверсия или преобразование регионов, серьезно пострадавших от промышленных спадов;

3) борьба с застойной безработицей в регионах;

4) содействие включению молодежи в профессиональную деятельность;

5) реформа общей аграрной политики (содействие развитию аграрных регионов и исправление структуры сельского хозяйства).

Позднее был добавлен 6 приоритет – развитие и исправление структуры регионов с исключительно низкой плотностью населения.

При этом до 80% своих ассигнований Европейский фонд регионального развития имел право направлять на помощь регионам по приоритету 1. Увеличение роли региональной политики потребовало значительного увеличения ресурсов всех структурных фондов ЕС (табл.2), поскольку в 1994–1999 годы проблемные регионы охватывали территорию, на которой проживало более половины (точнее 50,7%) населения ЕС (по приоритетам 1–6).

Таблица 2

Расходы Европейского фонда регионального развития в 1975–2000 гг.

	Годы					
	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Общая сумма выплат, млн. экю	150,0	793,4	1610,0	4554,1	8373,1	15765,3 евро
Доля в расходах ЕС, %	2,5	4,8	5,6	10,0	12,3	16,8

Характеризуя перспективы региональной политики ЕС в новом программном периоде (2000–2006 гг.), необходимо отметить, что на мероприятия, связанные с содействием развитию и исправлению структуры отстающих регионов, планируется израсходовать 135,9 млрд. евро, что почти на 20% больше по сравнению с предыдущим программным периодом 1994–1999 гг. Европейский фонд регионального развития продолжит оказывать помощь при осуществлении производственных инвестиций, направляемых на создание новых и сохранение существующих рабочих мест, инфраструктуры (транспортной, энергетической, телекоммуникационной), поддержку малых и средних предприятий в проблемных регионах.

В целом опыт регулирования регионального развития ЕС весьма положителен и представляет большой практический интерес, в том числе для решения проблем, которые неизбежно будут возникать по мере интеграции на постсоветском пространстве.

2.2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ К РЫНКУ ЭКОНОМИКОЙ

2.2.1. Специфика региональной политики стран Центральной и Восточной Европы

Одной из характерных черт процесса рыночного реформирования в посткоммунистических странах является резкое (если не сказать взрывное) обострение региональных диспропорций, которое стало одним из важнейших факторов и составных элементов разраставшегося в этих странах глубокого социально-экономического трансформационного кризиса, масштабы и продолжительность которого превзошли все даже наиболее пессимистичные ожидания. Несмотря на попытки объяснить причину этих диспропорций (да и любых других проблем) «типовым» тезисом о пагубном наследии командно-административной, плано-

во-централизованной системы, многие ученые-регионалисты видят причину обострения этих проблем именно в фундаментальном дефекте рыночной системы, который и стал проявляться по мере перехода к рынку. Дело в том, что, если одной из наиболее характерных черт социалистической системы являлась политика планового выравнивания социально-экономического уровня стран, регионов и отдельных граждан (так называемая «уровнировка»), то рыночная система – наоборот, содержит в себе генетически заложенный в нее механизм социально-экономической дифференциации как отдельных граждан и предприятий, так и регионов, стран и даже континентов. Не случайно сегодня, когда на планете безоговорочно господствует рыночная система и концепция хозяйствования, около 2,8 млрд. человек, имея дневной доход менее 2 USD, элементарно голодают, в то время как среднестатистический американец более 2 USD в день тратит только на коррекцию фигуры. Именно из-за указанного глобального недостатка рынка, связанного с его неспособностью обеспечить справедливое, более или менее равномерное развитие, даже развитые страны с рыночной экономикой вынуждены прибегать к отнюдь далеко не рыночным методам планирования, прогнозирования и государственного регулирования регионального развития, т.е. заниматься той самой «уровнировкой», масштабы которой в этих странах стремительно нарастают.

На то, что по мере перехода к рынку дифференциация социально-экономического развития по всем направлениям неизбежно станет возрастать, а актуальность региональной политики соответственно будет усиливаться, однозначно указывают высказывания специалистов Еврокомиссии по региональной политике и связям с Комитетом регионов и Фондом сплоченности ЕС. Так, один из ведущих экспертов ЕС по региональной политике указывал, что сложившиеся в странах Центральной и Восточной Евро-

пы в период расцвета командной экономики относительно равные условия для жизни населения «...будут изменяться в сторону роста их дифференциации в результате развития конкуренции и рыночных сил. В небольших странах также имеет большое значение и необходима политика сплочения и региональная структурная политика, чтобы помешать падению более слабых регионов, а также расширению пропасти между испытывающими бум столичными городами и сельскими регионами, между новыми промышленными центрами и старыми индустриальными областями, где нанесен значительный вред окружающей среде».

Более того, некоторые крупные специалисты в области регионалистики считают, что преодоление трудностей регионального порядка может стать одной из самых неподатливых для решения проблем переходного периода. Особенно остро стоит проблема безработицы, которая в годы реформ практически во всех переходных к рынку странах не только приобрела большие масштабы, но и демонстрирует значительную вариацию в зависимости от региона. Так, в первые годы реформ (1990–1993 гг.) разность в уровне безработицы в благополучных и более пострадавших от трансформационного кризиса регионах по всем странам Центральной и Восточной Европы (за исключением лишь Чешской Республики, Румынии и Беларуси) значительно превысила 10% (табл. 3).

Специалисты, глубоко исследовавшие причины роста региональных проблем в переходных к рынку странах, выделяют наряду с вышеуказанным фактором, имеющим фундаментальный характер, следующие **предпосылки обострения региональных диспропорций**:

- 1) ни одно из правительств переходных стран решительно не повернулось к региональным проблемам, демонстрируя упорное непризнание их значимости;

2) общий кризис науки, как наиболее пострадавшей в процессе рыночной трансформации сферы деятельности во всех переходных к рынку странах привел к снижению объема и качества научных исследований, в том числе и по региональной тематике;

3) превращение скрытой безработицы, характерной для командно-административной системы, в явную обусловило заметное обострение проблемы занятости;

4) сформированные в условиях плановой экономики (когда региональные проблемы были не столь актуальны), национальные органы статистики не осуществляли учет и анализ валового внутреннего продукта в региональном разрезе, что осложнило задачу научного осмысления и решения региональных проблем.

Таблица 3

Уровень региональной безработицы в некоторых странах Центральной и Восточной Европы в процессе рыночных реформ

Страна	Период			
	1990 г. (до начала реформ)		1993 г. (в процессе реформ)	
	Средний уровень по стране, %	Вариация безработицы по регионам, %	Средний уровень по стране, %	Вариация безработицы по регионам, %
Болгария	1,5	1,0–2,4	15,7	8,8–20,9
Венгрия	1,0	0,3–0,2	13,4	9,8–22,5
Польша	6,1	4,0–9,5	14,8	9,9–20,4
Словения	0,6	0,3–1,3	12,5	4,3–14,9
Румыния	3,1	1,8–4,7	8,4	5,5–11,9
Чешская Республика	0,3	0,2–0,5	2,6	1,3–1,6

Среди общих тенденций, наметившихся в годы рыночных реформ в странах Центральной и Восточной Европы, выделяют следующие наиболее важные из них. Прежде всего, необходимо отметить резкое усиление социально-экономических различий

между столичными городами, другими крупными центрами административно-территориальных образований и остальными частями каждой из рассматриваемых стран. В столичных городах безработица в целом была ниже национального уровня, а темпы создания новых фирм, объема производства, уровень доходов на душу населения и объемы инвестирования – значительно ниже. Дифференциация, поляризация по оси «ядро-периферия» («центр-периферия») наблюдались во всех без исключения странах. В отдельных странах наряду с обозначенной поляризацией наблюдалась и ярко выраженная асимметрия в направлении «север-юг» (Польша, Болгария) и «запад-восток» (Венгрия).

Другой особенностью региональных проблем в переходных к рынку странах является то, что в наибольшей степени кризис затронул узкоспециализированные промышленные районы и центры с малой диверсификацией производства (регионы с высокой территориальной концентрацией производства отраслей горнодобывающей промышленности (угля, рудного сырья и т.п.), тяжелого машиностроения, оборонной промышленности и др.). В очень тяжелом положении оказался аграрный сектор.

Еще одной специфичной чертой региональных проблем рассматриваемой группы стран является совершенно иная (по сравнению с уровнем социально-экономического развития) ориентация экологических проблем. Деградация окружающей среды в наибольшей мере характерна для столичных городов, промышленных центров, в которых размещены крупные предприятия угольной, металлургической, химической и нефтехимической промышленности.

Особенностью современного состояния региональной политики в переходных к рынку странах Центральной и Восточной Европы является постепенное осознание того, что считавшийся практически безгрешным и всемогущим либеральный рынок фак-

тически показал свою полную беспомощность в решении региональных проблем. Раньше всех к пониманию бессмысленности слепой веры и упования на пресловутую «невидимую руку», о которой писал А.Смит, пришли страны, где некоторый опыт рыночных реформ был накоплен еще в советские времена. Так, опыт квазирыночных реформ 1968 г. в Венгрии значительно раньше, чем в других переходных к рынку странах, отрезвил от рыночного «угара» венгерских экономистов и политиков, которые раньше других своих коллег поняли, что навязываемая переходным странам вашингтонским консенсусом концепция государства – «ночного сторожа с монетаристской колотушкой» абсолютно неприемлема (особенно в сфере межрегиональных взаимоотношений). Несколько позже и в других переходных к рынку странах поняли, что «невидимая рука» – это всего лишь рыночный миф, позволивший вовлечь в систему глобальной эксплуатации периферии центром абсолютное большинство бывших социалистических стран (по мнению Нобелевского лауреата по экономике Дж.Стиглица, «рука может быть невидимой лишь по той причине, что просто не существует»).

Сейчас в большинстве стран Центральной и Восточной Европы убеждены, что борьба с ростом региональных диспропорций, подрывающих экономические и социальные основы территориальной целостности страны, является одной из защитных функций любого современного государства. Практически во всех этих странах государство в большей или меньшей степени проводит активную региональную политику, устанавливает принципы, цели и долговременные приоритеты регионального управления, утверждает стратегию регионального развития, оказывает государственную поддержку отсталым регионам, в том числе путем прямых государственных ассигнований субъектам хозяйствования. В связи с этим, по мнению специалистов в области управле-

ния регионами, ситуация во всех рассматриваемых странах меняется к лучшему. Реформы в области регионального управления, которые в начальный период рыночных реформ во многом носили стихийный характер, вступают во вторую конструктивную фазу, связанную с усилением регулирующей функции государства и роли региональной политики.

Из рассмотренных в данной части пособия стран охарактеризуем административно-территориальное деление Польши как ближайшей соседки Республики Беларусь. В Польше базовым уровнем административно-территориального деления выступают **гмины**, которых в этой стране насчитывается 2489. Гмины управляют социальной и бытовой сферой (деятельность детских садов, начальных школ, библиотек, учреждений культуры, поддержание общественного порядка, охрана окружающей среды), а также решают другие задачи, делегированные им центральным правительством. Сельские гмины возглавляют старосты, городские – мэры, а в городах с населением более 100 тыс. жителей – президенты.

Управление средними школами, социальное обеспечение, поддержание общественной безопасности, здравоохранение, ведение земельного и обменного регистров, защита прав потребителей и ряд других функций возложены на **повяты**, которых в стране 373 и которые являются правительствами окружного уровня.

Параллельно с этим Польша разделена на 16 **воеводств**. На воеводском уровне существует двойная структура общественного управления. С одной стороны, демократические органы воеводского самоуправления являются независимыми юридическими лицами, имеют собственные бюджеты и широкие полномочия в области экономической политики. С другой стороны, назначаемый государством воевода несет ответственность за реализацию

и проведение общенациональной политики в своем воеводстве, а также за то, чтобы расположенные в регионе государственные учреждения работали на благо польского государства и способствовали сохранению его унитарного характера. Воеводы подотчетны центральному правительству и сосредоточены на контроле за деятельностью органов самоуправления на уровне гмин, повятов и воеводств.

2.2.2. Специфика региональной политики в странах Балтии

Опыт формирования и реализации региональной политики в странах Балтии заслуживает особого внимания, поскольку он имеет общие черты, характерные для стран Центральной и Восточной Европы, и в то же время связан с настойчивым отходом от системы государственной власти и управления советского типа. Поскольку неудержимое стремление к самостоятельности и суверенитету даже в бытность СССР являлось важнейшей особенностью этих стран, то к моменту восстановления государственной независимости в странах Балтии был уже накоплен некоторый самостоятельный опыт законотворчества в сфере реформирования местного самоуправления и изменений в области государственного управления регионами.

Наиболее развитыми концептуальные основы региональной политики к моменту восстановления государственного суверенитета оказались в *Эстонии*, поскольку уже в 1991 г. в этой республике были разработаны стратегические направления изменений в сфере региональных отношений – диверсификация структуры экономики (особенно в сельских регионах), интенсивное развитие малых предприятий, расширение инициативы местных органов власти, упорядочение системы расселения. В соответствии с Конституцией Республики Эстония (1992 г.) к единицам местного самоуправления отнесены **волости** и **города**. В 1993 г. в

этой стране был принят *Закон о местном самоуправлении*, а в 1995 г. – *Закон об административно-территориальном устройстве Эстонии*, согласно которому перечень административных единиц этой республики состоит из 15 уездов, 47 городов и 207 волостей.

Специалисты отмечают, что главный итог всех изменений, произошедших в эти годы в региональной политике Эстонии, – это глубокое осознание важности идеи самоуправления как на уровне государства, так и в каждой административной единице. Кроме того, благодаря поддержке своих северных соседей – Финляндии и Швеции, а также относительно быстрому осуществлению рыночных преобразований и стремлению вступить в ЕС, региональная политика Эстонии все более становится похожей на ту, что проводится в западноевропейских странах. В то же время необходимо отметить и общность с Западной Европой региональных проблем Эстонии – неравномерность развития по направлению «центр-периферия», значительную вариацию безработицы в регионах (1,9–11,5%), дифференциацию заработной платы (более 1,7 раза), социальные диспропорции (неравенство возможностей в получении образования, услуг здравоохранения, культуры и т.п.).

По мнению латвийских специалистов, проблемы регионального развития *Латвии*, принадлежат к числу наиболее острых и наименее изученных. Имеются все основания считать, что острота этих проблем заключается как в угрожающих масштабах территориальных диспропорций, так и в том, что правительству Латвии пока не удастся добиться ощутимых результатов в преодолении острых региональных различий.

Объектами региональной политики в Латвии являются ее административно-территориальные единицы – 26 районов и 492

волости (пагасти), а также 4 культурно-исторические области (новады), 7 крупных и 69 более мелких городов.

В 1997 г. в этой стране был принят специальный *Закон о регионах, нуждающихся в специальной помощи*, основной целью которого является поддержка предпринимательства в депрессивных районах, причем значительное внимание в этот период уделяется решению проблемы прозрачности и объективности выбора регионов – объектов государственного регулирования и помощи.

В частности, следует отметить разработку методики классификации регионов, предложенную Министерством охраны окружающей среды и регионального развития Латвийской Республики. Согласно этой методике классификация районов основывается на «синтетическом индикаторе» – **индексе условий жизни**, для расчета которого используются следующие исходные показатели:

- 1) средняя заработная плата (лат, в расчете на 1 человека);
- 2) розничный товарооборот (лат, в расчете на 1 человека);
- 3) количество легковых автомобилей на тысячу населения;
- 4) количество телефонов на тысячу сельского населения.

На основе этой методики все районы Латвии делятся на три группы – с низким, средним и высоким значением индекса условий жизни.

Другая методика классификации пагасти, основанная на методах статистического и многофакторного анализа, учитывала другие наиболее значимые переменные:

- 1) доля населения в трудоспособном возрасте;
- 2) удельный вес безработных в общей численности населения в трудоспособном возрасте;
- 3) доходы местных органов самоуправления (лат, в расчете на 1 человека);

4) скорректированная стоимость земли сельскохозяйственного назначения (лат, в расчете на гектар).

В результате использования этой методики все волости и пагасти Латвии проранжированы в порядке убывания итогового показателя, учитывающего вышеуказанные параметры.

Расчеты по обеим методикам показали, что в Латвии имеет место значительная дифференциация регионов по направлениям «север-юг» и «запад-восток». Однако благодаря усилиям правительства Латвии и проведению административно-территориальной реформы с 1998 г. ситуация в области регионального управления стала улучшаться.

Литва принадлежит к числу немногих стран с переходной к рынку экономикой, которым уже в первой половине 90-х годов удалось провести радикальную реформу административно-территориального деления страны. С учетом опыта Дании, Финляндии и Швеции было принято решение о том, что наиболее рациональной формой является двухуровневая система административного устройства.

Высший или региональный уровень оказался представленным 10 уездами с центрами в крупных городах. Управление уездами осуществляется госслужащими, назначаемыми и увольняемыми из центра. На низшем или местном уровне сформировано 56 самоуправлений (муниципалитетов), в том числе 44 района и 12 городов, имеющих равные права. Перечень региональных проблем Литвы в целом стандартный – высокая вариация безработицы в уездах (3,8–16,5%), дифференциация доходов населения по направлению «центр-периферия» (1,8 раза) и др. Специфической чертой изучаемой ситуации с развитием регионов является отсутствие в Литве ярко выраженной поляризации по осям «запад-восток» и «север-юг».

Основным органом, ответственным за государственное регулирование регионального развития в Литве, является *Министерство по делам реформ государственного управления и местных органов Литовской Республики*. Конечной целью нынешней региональной политики является создание во всех 10 уездах равноценных условий для социально-экономического развития, а ее основные задачи:

- формирование условий для долговременного экономического развития;
- создание соответствующей инфраструктуры (с учетом социально-экономических потребностей и природоохранного фактора);
- сокращение различий между регионами по уровню жизни, экономическим, культурным и образовательным условиям.

Специалисты признают, что новая государственная региональная политика в Литве пока еще находится в зачаточном состоянии, но она весьма быстро прогрессирует и в последующие годы, несомненно, окажет позитивное воздействие на развитие региональных и местных сообществ внутри этого балтийского государства.

2.2.3. Формирование и развитие системы регионального управления в России

Российская Федерация, которую специалисты в области регионалистики считают уникальной страной не только по европейским, но и по мировым масштабам, демонстрирует не только огромную территорию и множественность регионов, но и колоссальные различия в природных, исторических, социально-демографических, экономических и политических условиях их развития. Поскольку Россия встала на путь радикальных рыночных реформ (в 2003 г. Российской Федерации официально пре-

доставлен долгожданный и доставшийся ей весьма дорогой ценой статус страны с рыночной экономикой), то фундаментальный недостаток рынка, связанный с генетической предрасположенностью последнего к социально-экономической дифференциации граждан, регионов, стран и континентов, в этой стране проявил себя с особой устрашающей силой. В итоге, в России возникла беспрецедентная неравномерность регионального развития, прямая угроза ее территориальной целостности вплоть до локальных вооруженных конфликтов между центром и сепаратистами. Все это свидетельствует о том, что Россия просто «обречена» на проведение сильной государственной региональной политики, на использование ее как инструмента сохранения и упрочения социального, экономического и территориального единства страны. В этом, кстати, заключается основная специфика российской региональной политики, имеющей для страны жизненно важное значение.

Российская Федерация сегодня состоит из 89 субъектов, в том числе 21 республики, 6 краев, 49 областей, 1 автономной области, 10 автономных округов и 2 городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга. Кроме того, для целей экономического прогнозирования и программирования в Российской Федерации используется укрупненная сеть территориального деления, состоящая из 11 экономических регионов (Северный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный регионы), а также в 2000 г. в России образованы 7 федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный).

Наличие огромных различий между регионами России – одна из самых серьезных проблем этой страны, поскольку оно таит

в себе прямую угрозу ее существованию. Некоторые из этих различий имеют глубокие исторические корни, обусловленные тем, что в прошлые века в Россию вошли территории и социальные общности, находящиеся на разных стадиях развития. В советские времена острота отдельных различий сглаживалась в результате плановой политики выравнивания уровня социально-экономического развития как граждан, так и регионов и с помощью других политических, в том числе и силовых, решений. С переходом к рыночной экономике, сопровождавшимся органическим гипертрофированным отторжением любых проявлений планирования, региональные различия в этой стране не только обострились, но и дополнились новыми весьма острыми территориальными диспропорциями. В настоящее время различия российских регионов имеют не только ярко выраженный количественный, но и расширенный качественный характер. В частности, в Российской Федерации отмечается весьма контрастная асимметрия по следующим направлениям:

1. «Север–юг» (широтная зональность). В настоящее время так называемый север составляет около половины территории России, дает значительно больше половины ценного сырья, но освоен и заселен выборочно. Юг России относительно невелик и небогат, но весьма плотно заселен;

2. «Запад–восток». На европейскую Россию, занимающую лишь четверть территории страны, приходится до 80% ее населения и более 70% ВВП, в то время как восточные регионы демонстрируют низкую плотность населения и относительно небольшой уровень промышленного потенциала;

3. «Центр–периферия» («ядро–периферия»). Сегодня в Российской Федерации наблюдаются весьма значительные различия в уровне социально-экономического развития не только столицы и остальных субъектов федерации, но и центров этих

субъектов и их территорий. Причем различия внутри субъектов Российской Федерации зачастую сильнее, чем различия между субъектами;

4. «Русские регионы–иноэтнические регионы» («русские регионы–автономии»). Данный вид региональных диспропорций (по этническому признаку) является характерной особенностью Российской Федерации, где, по мнению некоторых специалистов (например, академика Д.Львова), именно русские регионы понесли наиболее тяжелые потери в результате рыночных реформ.

Наряду с указанными качественными диспропорциями в России весьма контрастны и их количественные характеристики. В частности, здесь наблюдаются следующие беспрецедентные по величине диапазоны вариации региональных различий:

- дифференциация валового регионального продукта (ВРП) на душу населения в отдельные годы достигала 21-кратной величины и по сей день остается весьма высокой;
- трансформационный спад промышленного производства в регионах также оказался весьма дифференцированным: в 9 регионах он превысил 65%, в 32 он оказался более 50%, в 34 – более 35%, в 11 – более 20% и лишь в одном регионе он оказался менее 20%, что в целом характеризует катастрофические последствия либерально-рыночного «оздоровления» экономики этой страны;
- изменение среднего уровня безработицы в регионах достигло двадцатикратного значения и находилось в 1997 г. в интервале (4,8–58,2%) при среднем уровне этого показателя в стране 13,3%;
- вариация среднедушевых доходов населения превысила пятнадцатикратное значение (от 270 до 4017 руб. в месяц на одного жителя);

- объем оказания услуг населению изменялся в зависимости от региона в 56 раз (от 186 до 10400 руб. на одного жителя);
- розничный товароборот в отдельных регионах составил всего 760 руб. на душу населения, в то время как в Москве он достигал значения 35,5 тыс. руб.

Некоторые аналитики отмечают еще одну проблему, которая заключается в том, что сегодня в России сформировалось новое региональное «ядро», сконцентрировавшее в невиданных ранее масштабах реальную финансовую власть. Согласно некоторым данным, в Москве сегодня сосредоточено до 70–80% всех финансовых ресурсов России, а с учетом Санкт-Петербурга – все 90%, в то время как на долю остальной России приходится всего лишь 10–15%.

Наряду с социально-экономическими проблемами в России ярко выражена региональная политическая нестабильность и правовая региональная асимметрия. В частности, здесь велика угроза территориальной дезинтеграции и распада страны, в том числе и по причине вышеперечисленных количественных и качественных факторов социально-экономического расслоения. Этот процесс (волна суверенитетов и так называемой «республиканизации» регионов) нашел противоречивое отражение в Конституции Российской Федерации (1993 г.), поскольку, с одной стороны, она декларирует равенство всех субъектов Российской Федерации, а с другой, закрепляя разный статус республик и других субъектов, скорее содействует асимметричному региональному развитию. В итоге в России наряду с процессом «республиканизации» субъектов наметился ряд негативных тенденций, связанных с присвоением регионами полномочий федеральной власти (приостановление на их территориях действий законов и иных актов Российской Федерации, объявление природных ресурсов

собственностью субъектов, прямой выход на арену внешней политики и международных отношений и др.).

После финансово-экономического кризиса 1998 г. региональная асимметрия возросла настолько, что отдельные субъекты Российской Федерации самовольно объявили о приостановке своих платежей в центр, закрыли свои границы для вывоза сельскохозяйственной продукции, начали осуществлять самовольную денежную эмиссию (Калмыкия), объявили о верховенстве своих законов над федеральными (Башкирия) и т.п. Иными словами, региональные политические проблемы настолько приблизили страну к распаду, что возникла острейшая потребность в реформировании региональной политики. Однако, российское руководство в период реформ вело себя так, что складывается впечатление, будто бы оно было заинтересовано в распаде России, что, впрочем, соответствует устремлениям ведущих западных держав, не желающих иметь в лице этой страны сильного конкурента (в книге Зб.Бжезинского «Великая шахматная доска» прямо говорится о том, что Запад весьма заинтересован в распаде России на 3 и более самостоятельных государств). В частности, созданное в 1994 г. *Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики* в период до 2000 г. реформировалось, дробилось, объединялось и переименовывалось 5 раз (практически 1 раз в год), а в октябре 2001 г. вообще было ликвидировано. Данная нестабильность привела к тому, что в стране на протяжении длительного времени не было устойчиво функционирующего органа исполнительной власти, ответственного за реализацию государственной региональной политики.

Начиная с 2000 г., руководство Российской Федерации стало уделять решению региональных проблем все более пристальное внимание. В это время в дополнение к *Федеральному фонду поддержки субъектов Российской Федерации*, организованному в

1994 г., создаются еще два новых финансовых инструмента реализации региональной политики – *Фонд регионального развития* и *Фонд развития региональных финансов*. Использование аккумулируемых в этих фондах ресурсов, а также ассигнований из федерального бюджета, направлено на предоставление:

- *субвенций* (безвозмездного целевого финансирования расходов региональных бюджетов за счет бюджетов верхних уровней);
- *дотаций* (безвозмездного выделения средств для покрытия дефицита нижестоящих бюджетов);
- *трансфертов* (оказание помощи дотационным субъектам Российской Федерации);
- *компенсаций* (безвозмездной помощи регионам для осуществления закупок энергоресурсов и продовольствия в условиях роста цен на них).

В качестве одной из наиболее важных форм реализации государственной региональной политики в России в настоящее время рассматриваются федеральные программы регионов. Однако, значимость и эффективность этих программ вызывает у специалистов достаточно скептическое отношение, поскольку число таких программ стремительно растет, а их недофинансирование стало хроническим. Таким образом, Российская Федерация является страной, где решение или хотя бы смягчение региональных проблем является едва ли не главной задачей руководства страны, а совершенствование региональной политики – наиболее актуальной проблемой системы государственного управления.

2.2.4. Региональные проблемы и опыт их решения в Украине

Украина относится к числу тех стран с переходной к рынку экономикой, которые в 1990-е годы весьма сильно пострадали от трансформационного кризиса. Если в целом по Содружеству не-

зависимых государств (СНГ) реальный ВВП снизился в среднем на 45% по сравнению с дореформенным уровнем 1989 г., то в Украине это падение превысило 60%. Однако, в настоящее время положение украинской экономики стабилизировалось и даже удалось обеспечить значительный прирост объема производства.

В Украине, как и в большинстве переходных к рынку стран, региональные диспропорции приобрели значительные масштабы. В частности, в этой стране наблюдались следующие региональные изменения:

- вариация численности населения в областях Украины достигала четырехкратного значения;
- дифференциация производственного потенциала и вклада в промышленное производство областей Украины также оказалась весьма значительной (от 21% общего объема промышленного производства страны до 0,4% в разных регионах);
- положительная динамика важнейших экономических показателей наблюдалась не во всех регионах: если в 24 украинских регионах был отмечен рост валового регионального продукта, то в 4 областях продолжался спад, в отдельных случаях достигший 20%;
- вариация безработицы в Украине проявляет себя по направлениям «юг–север» и «запад–восток», ее значение в настоящее время соответствует диапазону 4–7,9%.

Необходимо отметить, что в Украине активные научные исследования, связанные с поиском оптимального административно-территориального деления страны, активно велись сразу же после получения Украиной суверенитета. Однако принятие в 1996 г. Конституции Украины зафиксировало ее административно-территориальное устройство в качестве унитарного государства, в состав которого входят Автономная Республика Крым и

24 области, а также наделенные специальным статусом города Киев и Севастополь.

Несмотря на это, научные дискуссии о территориальном устройстве Украины отнюдь не закончились. В частности, в 2000 г. специально созданная комиссия представила проект *Концепции государственной региональной политики* (проект Концепции-2000), предусматривающей в период до 2005 г. проведение активной государственной политики содействия развитию *депрессивных (проблемных) регионов*. Под ними понимались компактные образования (населенные пункты или их совокупности), в которых темпы спада производства и потребления на одного жителя, среднемесячные доходы работающих, уровень безработицы, обеспеченность населения социальными услугами, степень дотационности местного бюджета и другие социально-экономические индикаторы значительно уступают средним по стране значениям. Государственную политику содействия депрессивным (проблемным) регионам планируется осуществлять средствами денежно-кредитного, финансового, ценового, налогового, инвестиционного воздействия на социально-экономическое положение территорий.

Кроме того, государственную поддержку и содействие предполагается оказывать:

- регионам, которые пострадали от структурных деформаций, что привело к резкому росту уровня безработицы;
- экономически слаборазвитым регионам, в силу исторических, природно-географических и иных факторов, имеющих значительно более низкие социально-экономические показатели, чем в среднем по стране;
- регионам, пострадавшим от стихийного бедствия и техногенных катастроф, а также экологически неблагоприятным территориям.

Особенность проекта Концепции-2000 состоит в том, что в нем впервые региональная политика определяется в тесной связи с административно-территориальной реформой, в ходе которой планируется создание новых административно-территориальных образований – округов (волостей) в качестве укрупненных территориальных образований.

2.2.5. Состояние, тенденции и проблемы регионального управления в Республике Беларусь

Беларусь – унитарное государство с территорией в 207,6 тыс. кв. км., разделенной административно на 6 областей (Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую). Области, в свою очередь, включают 118 районов (табл. 4).

Таблица 4

Административно-территориальное деление Республики Беларусь (2001 г.)

Область	Территория, тыс. кв. км.	Численность населения, тыс. чел.	Районы, шт.	Города, шт.	Поселки го- родского ти- па, шт.	Сельские Советы, шт.	Сельские на- селенные пункты, шт.
Брестская	32,8	1481,9	16	20	9	230	2178
Витебская	40,0	1360,3	21	19	26	249	6594
Гомельская	40,4	1535,0	21	17	18	278	2636
Гродненская	25,1	1173,9	17	12	21	195	4388
г. Минск	0,2	1699,1	-	1	1	-	1
Минская	40,0	1539,3	22	24	19	308	5242
Могилевская	29,1	1200,9	21	13	12	196	3166
Беларусь	207,6	9990,4	118	106	106	1456	24204

Таким образом, в Беларуси сохранились два уровня промежуточных регионов. В стране насчитывается 106 городов и столько же поселков городского типа, 1456 сельских Советов. Ряд крупных городов разделен на городские районы (в Минске их

9, а в Бресте и Гродно по 2). В среднем каждый сельсовет объединяет по 16 и более деревень и других сельских населенных пунктов.

Существующее административное деление Беларуси сложились к началу 1960-х годов. Следует отметить, что с 1944 г. в течение почти десяти послевоенных лет республика делилась на 12 областей, которые по своей территории, количеству населения и районов напоминали укрупненные округа 20-х годов. В январе 1954 г. пять областей (Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полеская и Полоцкая) были ликвидированы, а в начале 1960 г. упразднена Молодечненская область, за счет чего были укрупнены пять оставшихся областей.

В ходе крупной реформы административно-территориального деления Беларуси в 50-60-х годах произошло сначала укрупнение районов с уменьшением их численности до 77, а затем их число к 1966 г. было доведено до 117. Современное административно-территориальное деление Беларуси сложилось в 1989 г., когда в Могилевской области был образован новый 118-й район (Дрибинский, созданный с учетом необходимости минимизации последствий на Чернобыльской АЭС). Несмотря на отсутствие принципиальных изменений в административно-территориальном делении нашей страны в течение трети столетия (что свидетельствует о его оптимальности), происходят изменения в структуре городского и сельского населения, численности городов и т.п. Так, если в 1959 г. в Беларуси было всего четыре города с численностью населения 100 тыс. и более жителей, то в настоящее время таких городов уже 15 (Минск, Гомель, Могилев, Витебск, Гродно, Брест, Бобруйск, Барановичи, Борисов, Пинск, Орша, Мозырь, Новополоцк, Солигорск и Лида). В них проживает 46,3% всего населения Беларуси или 2/3 городского.

Республика Беларусь является современной, европейской, промышленно развитой страной, хотя промышленное производство размещено по территории страны достаточно неравномерно. Тем не менее, отраслевая структура и территориальное распределение промышленного производства Беларуси медленно, но целенаправленно изменяются. Если в начале 1990-х годов около четверти всего объема промышленного производства Беларуси было сконцентрировано в г. Минске, и доля столицы по данному показателю была самой высокой в республике, то к 2000 г. удельный вес г. Минска по объему промышленного производства снизился до 18,8%. Лидерство по данному показателю перешло к двум восточным регионам республики – Гомельской и Витебской областям, в каждой из которых удалось сосредоточить примерно по 21% от всего республиканского объема продукции, работ и услуг промышленного характера (табл. 5).

В пространственной организации отдельных отраслей промышленности имеются заметные различия (табл. 6). Так, в 2000 г. в г. Минске было сконцентрировано более 54% всего объема машиностроительного и металлообрабатывающего производства Беларуси. Высокий уровень территориальной концентрации производства характерен для некоторых других отраслей белорусской индустрии – электроэнергетики, металлургической и топливной промышленности. От 42 до 99% республиканского производства этих отраслей сосредоточено в одной-двух восточных областях Беларуси – в нескольких крупных и средних промышленных центрах этих областей: в Новополоцке, Полоцке, Мозыре, Жлобине и некоторых других городах.

Таблица 5

Распределение промышленного производства по областям Республики Беларусь в 2000 г., в %

Области и г. Минск	Удельный вес административно-территориальной единицы в общем объеме производства:									
	Промышленности в целом	Электроэнергетики	Топливной промышленности	Металлургической промышленности	Химической и нефтехимической промышленности	Машиностроения и металл обработки	Лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной	Промышленности строительных материалов	Легкой промышленности	Пищевой промышленности
Брестская	8,7	6,6	0,1	0,3	1,3	8,2	14,9	13,2	18,9	16,0
Витебская	20,9	41,6	50,9	1,2	14,5	5,0	7,1	7,4	24,7	13,0
Гомельская	21,0	10,4	48,3	80,1	9,0	12,2	29,6	5,9	6,5	13,9
Гродненская	9,7	4,3	0,1	1,3	19,9	6,1	9,9	15,8	8,0	16,4
г. Минск	18,8	28,1	-	2,5	4,6	48,8	9,9	35,8	18,6	13,8
Минская	11,7	-	0,5	5,3	26,5	11,5	19,3	6,0	8,5	17,5
Могилевская	9,8	9,0	0,1	9,3	24,2	8,2	9,3	15,9	14,8	9,4
Республика Беларусь	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. – Мн.: ЕГУ, 2004. С. 325.

Таблица 6

Отраслевая структура промышленного производства Беларуси и ее областей в 2000 г., в %

Отрасли	Удельный вес отрасли в общем объеме промышленного производства:							
	Республика Беларусь	области						г. Минск
		Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Минская (без г. Минска)	Могилевская	
Электроэнергетика	6,1	4,6	12,0	3,0	2,9	-	5,6	9,1
Топливная	19,1	0,3	46,4	44,0	0,2	0,9	0,1	-
Металлургическая	2,7	0,1	0,2	10,1	0,4	1,2	2,5	0,3
Химическая и нефте-химическая	11,0	1,6	7,6	4,7	24,1	25,1	27,3	2,7
Машиностроение и металлообработка	20,8	19,5	5,0	12,2	13,9	20,5	17,4	54,2
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажной	4,4	7,6	1,5	6,3	4,8	7,3	4,2	2,3
Промышленность строительных материалов	2,7	4,1	0,9	0,8	4,7	1,4	4,3	5,1
Легкая	10,0	21,8	11,8	3,1	8,8	7,3	15,1	9,9
Пищевая	18,2	33,4	11,3	12,0	32,8	27,2	17,4	13,4
Прочие	5,0	7,0	3,3	3,8	7,4	9,1	6,1	3,0

Источник: Фатеев В. С. Региональная политика: теория и практика. – Мн.: ЕГУ, 2004. С. 326.

Характер территориальной организации отдельных отраслей промышленности определяет промышленную специализацию каждой из областей республики. Например, в г. Минске ярко выраженной отраслью промышленной специализации является машиностроение и металлообработка, в Витебской и Гомельской областях – топливная промышленность, Брестской и Гродненской областях – пищевая промышленность. Хотя необходимо отметить, что в остальных отраслях промышленности производство размещено по территории страны более или менее равномерно.

Региональные особенности наблюдаются в развитии и других секторов белорусской экономики. Западные области Беларуси (Гродненская и Брестская), имея относительно небольшую долю в промышленном производстве республики, демонстрируют более высокий уровень развития сельского хозяйства (табл. 7).

Поскольку Республика Беларусь не пошла по пути обвальской приватизации и огульных либерально-рыночных реформ, как это случилось в целом ряде последовавших рецептам вашингтонского консенсуса стран, то в нашей стране последствия трансформационного кризиса не были столь разрушительными. В настоящее время многим регионам Беларуси удалось выйти на предкризисный уровень развития, а уровень безработицы оказался значительно ниже, чем в других переходных к рынку странах (1,5–3,0% в различных регионах в начале 2002 г.). Кроме того, в нашей стране отсутствует неприемлемо высокая региональная дифференциация доходов населения (в 2000 г. средний доход семьи в г. Минске был в 1,2 раза больше, чем в малых городах и в 1,3 раза выше, чем в сельской местности).

Таблица 7

Некоторые показатели работы сельскохозяйственных областей Беларуси (средние значения за 1995–1999 г.)

	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	19,7	120,6	132,0	4,7	239,4	2468
<i>области:</i>						
Брестская	22,0	128,0	134,2	5,9	217,4	2610
Витебская	15,4	101,6	130,2	3,8	179,4	2291
Гомельская	18,2	119,8	138,4	4,8	115,8	2196
Гродненская	25,4	142,8	145,8	6,0	303,2	2784
Минская	19,8	110,8	119,2	4,8	209,4	2444
Могилевская	18,6	125,4	132,2	5,0	216,6	2509

Характеризуя экологический потенциал Республики Беларусь, важно отметить, что высокий промышленный потенциал страны и ее регионов обуславливает сложное, а порой и неблагоприятное состояние основных элементов природной среды: атмосферного воздуха, земли и воды. Так, если от стационарных источников *в атмосферу* в целом выбрасывается около 375 тыс. тонн вредных веществ, из которых до 88% имеют жидкую и газообразную форму, то более 45% всего объема выбросов приходится на промышленно развитые регионы Беларуси – Витебскую (25%) и Гомельскую (21%) области. Кроме того, учитывая, что в Беларуси 74% от всего объема выбросов в атмосферный воздух приходится на автотранспортные средства, то наибольший объем загрязняющих веществ поступает в воздушный бассейн с территории г. Минска.

Нельзя признать удовлетворительным и то, как решается в Беларуси проблема рационального использования и охраны *земельных ресурсов*. Если в 1980 г. площадь сельскохозяйственных угодий составляла 9727,9 тыс. га, то к 2000 г. она уменьшилась до

9281,5 тыс. га. Существенно сократились площади рекультивированных земель (с 12 тыс. га в 1985 г. до 3 тыс. га в 2000 г.). В качестве позитивной тенденции стоит отметить рост площади, занятой лесами. С 1985 по 2000 годы лесистость Беларуси (отношение лесопокрытой площади ко всей территории страны) выросла с 33,9 до 36%.

Расход *водных ресурсов* в Беларуси осуществляется в основном жилищно-коммунальным хозяйством (40% общего водопотребления), промышленностью (31%) и сельским хозяйством (27%). В расчете на душу населения в среднем по республике потребление питьевой воды составляет 200–210 л/сутки, что выше, чем в большинстве других европейских стран. Наибольшее удельное водопотребление на хозяйственно-питьевые нужды имело место в Могилевской и Гомельской областях, а также в Гродно, Бресте, Бобруйске и Могилеве.

В природные водные объекты сегодня сбрасывается около 1200 млн. куб. м сточных вод, в том числе 26 млн. куб. м – загрязненных. 59% от всего объема сточных вод образуется в сфере жилищно-коммунального хозяйства, 27% – в промышленности, 14% – в сельском хозяйстве. Самым мощным локальным источником химической нагрузки на речные системы остается г. Минск, в промышленно-хозяйственном комплексе которого образуется стоков больше, чем во всех крупных городах вместе взятых или в любой из областей Беларуси.

Существенный ущерб экологическому потенциалу Беларуси нанесла авария на Чернобыльской АЭС. Известно, что на территории нашей страны осело около 70% всех радионуклидов, выброшенных в результате этой аварии. Так, если в Украине цезием-137 загрязнено около 28,5 тыс. кв. км (4,72% территории страны), а в России – 35,2 тыс. кв. км (0,21%), то в Беларуси последствия катастрофы на Чернобыльской АЭС более масштабны – здесь загрязнено 43,5 тыс. кв. км, что составляет 21% всей терри-

тории страны (главным образом юго-восточные регионы). По уточненным данным, нанесенный и прогнозируемый до 2015 г. социально-экономический ущерб составляет 235 млрд. USD.

Анализируя опыт государственного управления региональным развитием Республики Беларусь, необходимо отметить, что в нашей стране принят и введен в действие целый ряд законодательных актов, регулирующих отношения в области охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов, совершенствования механизмов местного самоуправления, обеспечения гармоничного регионального развития. В 2000 г. утверждены *Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 г.*, в которых региональная экономическая политика определена как составная часть государственной макроэкономической политики, направленная на формирование территориальных пропорций и создание экономических и социальных структур хозяйства регионов, а также государственное содействие развитию проблемных регионов, оказавшихся в относительно неблагоприятных условиях. Все это свидетельствует о том, что в Республике Беларусь руководство страны осознает важность и актуальность региональных проблем и принимает весьма энергичные и адекватные меры для их решения.

Контрольные вопросы к теме №2

1) Почему Великобританию считают родоначальницей региональной политики? Какова современная специфика управления регионами в Великобритании?

2) Каковы особенности региональной политики в Германии?

3) Что является причиной переориентации большинства западно-европейских государств с автоматических инструментов регулирования регионального развития на дискреционные?

4) Каковы функции Европейского фонда регионального развития в реализации региональной политики Европейского союза?

5) В чем заключается общая специфика региональных проблем в переходных к рынку странах?

6) На чем основывается оптимизм стран Балтии в решении их региональных проблем?

7) Почему региональные проблемы в Российской Федерации приобрели особенно острое значение?

8) Каковы особенности региональной политики в Украине?

9) Какие этапы реформирования административно-территориального деления осуществлены в Беларуси? Расскажите о современном административно-территориальном делении нашей страны.

10) Какие региональные особенности развития отраслей народного хозяйства характерны для Республики Беларусь?

ТЕМА 3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

ЛЕКЦИЯ 3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Основные понятия:

ресурсный потенциал региона; экологический (природно-ресурсный) потенциал региона; социальный потенциал региона; экономический потенциал региона; управление природопользованием в регионе; трудовой потенциал региона; трудовые ресурсы региона; потенциал реального сектора экономики в регионе; строительная индустрия; инфраструктура региона; промышленный потенциал региона.

3.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Развитие экономики региона и управление им во многом зависит от величины и эффективности применения его ресурсного потенциала. Под **ресурсным потенциалом** региона понимается совокупность всех видов ресурсов, формирующихся на данной территории, которые могут быть использованы в процессе общественного производства.

Ресурсный потенциал региона подразделяется на *экологический, социальный и экономический*. Кроме того, выделяют *интегральный, или совокупный* потенциал региона.

Экологический (природно-ресурсный) потенциал региона – это природные ресурсы, теоретически доступные для использования при данном уровне развития технологий и социально-экономических отношений с учетом приемлемой (максимально допустимой) антропогенной нагрузки на территорию.

Природные ресурсы бывают:

- *целевые*, т.е. предназначенные для выполнения определенных функций. Их особенности – неравномерность размеще-

ния по территории страны, концентрация в отдельных регионах, источниках, месторождениях (например, железная руда, бокситы, мергель и т.п.);

- **многоцелевые**, т.е. потребляемые повсеместно. Необходимо указать, что многие многоцелевые природные ресурсы также повсеместно и распределены, хотя их качество, свойства, плотность распределения территориально дифференцированы (земля, вода, топливо, энергия и т.п.).

Для характеристики природных ресурсов используются такие показатели, как **количество** (запасы), **качество** (содержание полезного элемента, плодородие земель, калорийность топлива и т.п.), **доступность** (глубина залегания, себестоимость добычи и т.п.). Важно указать, что природные ресурсы – это не только какие-то конкретные материально осязаемые объекты, но и условия окружающей среды в совокупности, в комплексе (например, агроклиматические условия, сейсмоопасность и т.п.). Комплексная оценка состояния окружающей среды позволяет комплексно учесть все природные ресурсы, которыми обладает регион, т.е. оценить его **интегральный, совокупный** экологический (природно-ресурсный) **потенциал**.

При управлении ресурсным потенциалом региона необходимо принимать во внимание территориальную делимость ресурсов. В частности, **неделимые природные ресурсы**, к которым относятся, прежде всего, атмосферный воздух и водные ресурсы, обладают динамичностью и способностью к трансграничным переносам и потому управляемы в весьма малой степени. Другие компоненты окружающей среды – земля, флора, фауна, недра – относятся к **делимым ресурсам**, являясь объектами управления на конкретной территории.

Социальный потенциал региона – это совокупность возможностей, которыми располагает территориальное образование (регион) для достижения основной цели своего развития – обес-

печения наиболее благоприятных условий жизнедеятельности населения. Социальный потенциал региона во многом определяется развитием социального комплекса территории, включающего в себя, прежде всего, **социальную инфраструктуру** (жилой фонд, учреждения образования, здравоохранения, культуры и т.п.) и **демографическую обстановку в регионе**.

Экономический потенциал региона, во многом предопределяемый его социальной и экологической компонентами, отражает уровень развития производительных сил региона, его способность производить продукцию, выполнять работы и оказывать услуги. Экономический потенциал складывается из **производственного, научно-технического, образовательного, экспортного**, а также **потенциала межрегионального взаимодействия**.

Главными элементами, определяющими экономический потенциал региона, являются:

- трудовые ресурсы;
- производственные мощности;
- инфраструктура;
- природные ресурсы и условия окружающей среды.

Обеспеченность региона трудовыми ресурсами (их количество, уровень образования, квалификация) зависит от состояния его социального потенциала, а природными ресурсами – от экологического. Особое место при формировании экономического потенциала региона занимает **инфраструктура**, включающая в себя вспомогательные, обслуживающие отрасли, которые обеспечивают бесперебойное эффективное функционирование других сфер жизнедеятельности человека и отраслей. Различают **производственную, управленческую, рыночную, социальную и экологическую инфраструктуру** в зависимости от тех сфер деятельности, которые они обслуживают.

3.2. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ, ЕГО ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОЦЕНКА И УПРАВЛЕНИЕ ИМ

Определение условий, факторов и предпосылок устойчивого развития региона в значительной мере связано с оценкой его природно-ресурсного (экологического) потенциала. **Величина природно-ресурсного потенциала**, как сумма потенциалов отдельных видов природных ресурсов (земельных, водных, лесных, минерально-сырьевых и т.п.) зависит от таких факторов, как:

- **перечень, номенклатура** имеющихся в регионе природных ресурсов (чем длиннее ряд естественных ресурсов, подлежащих использованию в процессе производства, тем больше величина природно-ресурсного потенциала);
- **количественные характеристики** отдельных видов природных ресурсов (величина запасов, сроки их исчерпания и т.п.);
- **качественные характеристики** (содержание полезного вещества, калорийность, доступность и т.п.);
- **возможность комплексного использования ресурсов.**

Количественная, интегральная оценка природно-ресурсного потенциала региона возможна в том случае, если частные потенциалы отдельных видов природных ресурсов будут исчисляться **по единому принципу**. Используются следующие направления соизмерения качественно различных природных ресурсов и определения природно-ресурсного потенциала региона:

- с помощью **балльной системы**, когда эксперты оценивают значимость каждого вида ресурсов в баллах, а затем находится сумма определенных таким образом «значимостей» всех имеющихся в регионе видов ресурсов с учетом «весов» - величин их запасов;

- на основе *стоимостных (денежных) показателей*, когда оцениваются и затем суммируются стоимости (по рыночным ценам) запасов всех видов природных ресурсов региона;
- на базе *абсолютных энергетических потенциалов*, или *условно-натурального метода*, подразумевающего соизмеримость качественно разнородных природных ресурсов по какому-либо единому, общему основанию (например, разных энергоресурсов по калорийности 1 тонны условного топлива (т у.т.) или 1 тонны нефтяного эквивалента (т н.э.)).

Необходимо отметить, что осуществить экономическую оценку разных видов природных ресурсов на единой методологической основе весьма сложно, поэтому величину природно-ресурсного потенциала чаще всего характеризуют в натурально-вещественных показателях (площадь, объем запасов, продуктивность и т.п.).

Важным аспектом оценки природно-ресурсного потенциала региона является его структурный анализ, осуществляемый с учетом национальных, общегосударственных интересов (рис. 2).

Первое структурное подразделение объединяет природные ресурсы отраслей промышленности, имеющих общегосударственную специализацию – нефтяные ресурсы, горно-химическое сырье, руды металлов, минеральное сырье и т.д.

Второе структурное подразделение включает в себя природные ресурсы отраслей местной промышленности и отраслей народного хозяйства, определяющих региональную производственную специализацию – местные топливно-энергетические ресурсы (торф, дрова, гидроэнергия малых рек и т.п.), лесные ресурсы для местной промышленности, минерально-сырьевые ресурсы для местного строительства и т.п.

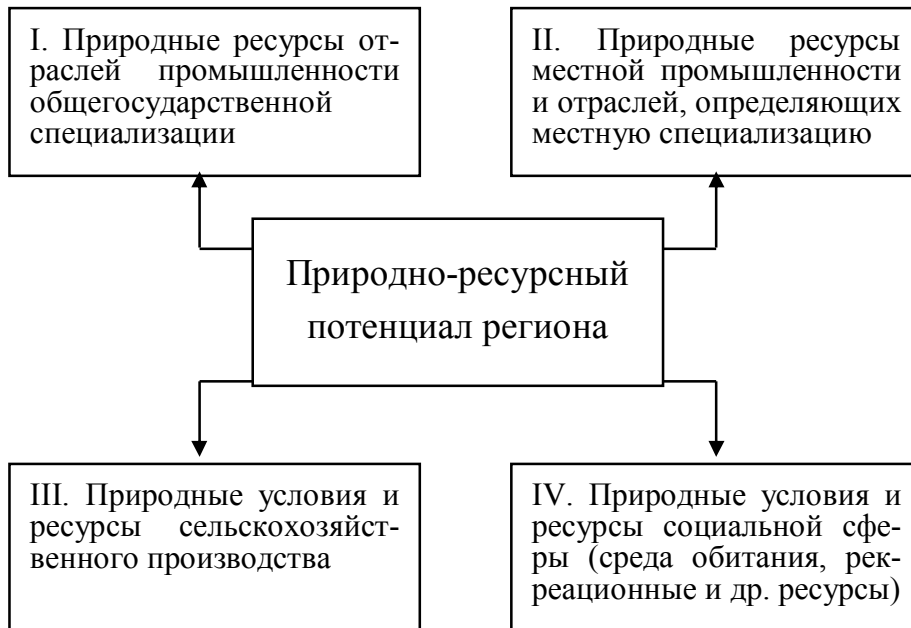


Рис. 2. Схема структурного анализа природно-ресурсного потенциала региона

В сельскохозяйственных регионах выделяется *третье структурное подразделение* – природные условия и ресурсы, обеспечивающие функционирование агропромышленного комплекса (АПК) – агроклиматические условия и земельные ресурсы, местные удобрения и т.п.

К *четвертому подразделению* относится та часть природно-ресурсного потенциала, которая рассматривается в качестве территориальной и ресурсной базы жизнедеятельности общества (земля, вода, лес, используемые как среда обитания, восстановления физических и духовных сил человека). Природные ресурсы четвертого структурного подразделения бывают ресурсами государственного и местного значения.

Необходимо указать, что природно-ресурсный потенциал региона изменяется в процессе природопользования, что обусловлено как истощением отдельных видов природных ресурсов и нерациональностью их использования, так и целенаправленной деятельностью человека по их восстановлению и улучшению (посадка лесов, устройство гидросооружений, мелиорация земель и т.п.).

Управление природопользованием в регионе. Важным элементом регионального управления является *управление природопользованием в регионе*, под которым понимается деятельность государства и местных органов управления по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны локальных экологических систем, а также обеспечения законности в эколого-экономических отношениях.

Необходимо отметить, что хозяйственный механизм природопользования отражает как важнейшие черты общенационального хозяйственного механизма, так и местную специфику регионов, обусловленную различиями в развитии и размещении производительных сил, масштабами производства, уникальностью природных комплексов и экологических систем, степенью антропогенного воздействия на окружающую среду. Окружающая среда, как объект управления, хотя в своей основе и неделима, однако, в каждом конкретном регионе весьма своеобразна. Вследствие такого дуализма объекта управления ему должна соответствовать и адекватная система органов управления, отражающая, с одной стороны, целостность природы, а с другой – ее региональное своеобразие. Именно поэтому управление природопользованием в регионе сочетает в себе формы и методы организации и регулирования процессов природопользования на двух уровнях – *общегосударственном* и *региональном* (местном). Основная цель этого управления – обеспечение потребностей общества в сырье и материалах, в чистоте и разнообразии окружающей среды, а также сохранение, восстановление и развитие природно-ресурсного потенциала как отдельных регионов, так и страны в целом.

Управление природопользованием на государственном уровне осуществляется *Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь*, по отношению к которому являются подведомственными 6 областных,

Минский городской комитеты и 123 гор(рай)инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды. На этом уровне осуществляется комплексное управление природопользованием в стране, государственный контроль за использованием и охраной природных ресурсов, проведение государственной экологической экспертизы, реализация государственных экологических программ. Эти же органы госуправления представляют и защищают юридические интересы общества и государства в целом в вопросах природопользования: направляют соответствующие представления в судебные органы, налагают штрафы, применяют другие санкции т.п. Преимущественно на общенациональном уровне управления природно-ресурсным потенциалом реализуется **отраслевой принцип управления** природопользованием, который состоит в осуществлении государственного контроля за состоянием природных ресурсов и принятии мер по их охране, рациональному использованию со стороны отраслей и ведомств, которые относятся к органам специальной компетенции, уполномоченным выполнять природоохранные функции.

Наряду с проведением общенациональной политики управления природопользованием областные, городские и районные инспекции природных ресурсов реализуют **территориальный принцип управления** природно-ресурсным потенциалом региона. Совместно с областными, городскими, районными, поселковыми и сельскими Советами депутатов и исполкомами они разрабатывают и утверждают местные программы охраны природы, организуют их финансирование, материально-техническое обеспечение и контроль за их выполнением. Исполнительным комитетам в соответствии с Законом Республики Беларусь «О местных органах власти» (1991), «Об охране окружающей среды» (1992) предоставляется право устанавливать порядок государственного экологического контроля на своих территориях, координировать всю природоохранную деятельность в регионе, прини-

мать решения о запрещении деятельности юридических лиц, отдельных предприятий, производств, цехов, участков, находящихся на территории региона, либо о лишении права пользования местными природными ресурсами в случае загрязнения окружающей среды, нерационального использования природных ресурсов.

Вопросы управления природно-ресурсным потенциалом регионов как на общенациональном, так и на территориальном уровне частично находятся в компетенции таких министерств и ведомств, как:

- *Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии*, который осуществляет учет земель, контроль за их использованием, руководство землеустроительной службой и т.п.;
- *Министерство лесного хозяйства* (в сельских районах - лесхозы), реализующее контроль за состоянием, использованием, воспроизводством и охраной лесов;
- *Государственный комитет по гидрометеорологии*, осуществляющий мониторинг состояния поверхностных вод, атмосферного воздуха, почв, радиационного загрязнения природной среды;
- *Министерство внутренних дел*, которое силами экологической милиции обеспечивает охрану атмосферного воздуха от вредного воздействия транспортных средств.

Полномочия местных органов власти законодательно детализируются по отдельным направлениям природопользования. Наиболее широко они отражены в **Кодексе Республики Беларусь о земле**, который четко разграничивает компетенцию областных, городских, районных и сельских (поселковых) исполнительных и распорядительных органов власти в сфере земельных отношений.

Так, к компетенции местных органов власти относятся:

- предоставление и изъятие земельных участков;

- передача земельных участков в частную собственность;
- взимание платы за землю;
- разработка и утверждение программ по охране и рациональному использованию земель, повышению плодородия почв;
- осуществление контроля за использованием и охраной земель и др.

Водный кодекс Республики Беларусь определяет компетенцию местных органов власти в области использования и охраны вод, вверяя им:

- разработку и утверждение программ и мероприятий в области использования и охраны вод, принятия мер по их реализации;
- обеспечение потребности населения в питьевой воде;
- принятие решения о предоставлении водных объектов в обособленное пользование;
- утверждение лимитов водопользования;
- принятие мер по проведению противопаводковых мероприятий и др.

Рассмотрим важнейшие **функции управления природно-ресурсным потенциалом региона**, которые реализуются как на государственном, так и на региональном, в том числе локальном уровне.

1. Мониторинг, учет и контроль в экологической сфере – это деятельность, связанная с получением объективной информации о природной среде региона и характере антропогенных воздействий на нее, а также контролем за состоянием окружающей среды. Различают **региональный** и **локальный** мониторинг окружающей среды. Функции этих видов мониторинга в целом одни и те же, однако, если региональный мониторинг связан со сбором, обработкой, оцениванием и хранением экологической информации в целом регионе, то локальный – с наблюдением непосред-

венно за источниками и объектами загрязнения – конкретными предприятиями-загрязнителями, состоянием отдельных природных объектов, а также компонентов окружающей среды (воздух, поверхностные, сточные и почвенно-грунтовые воды и т.п.). В свою очередь локальный мониторинг может осуществляться как самими субъектами хозяйствования (самомониторинг), так и специально созданными территориальными центрами мониторинга.

Информация о результатах локального и регионального мониторинга, полученная в результате наблюдения и контроля состояния природной среды конкретных регионов, обрабатывается экономико-статистическими и аналитическими методами на основе стандартных, типовых форм учета (например, №2-тп (воздух) «Отчет об охране атмосферного воздуха», №2-тп (водхоз) «Отчет об использовании воды» и др.), а затем передается на вышестоящий (общенациональный) уровень мониторинга.

2. Государственная экологическая экспертиза – это организационно-правовая форма контроля и управления в области использования природно-ресурсного потенциала региона, предполагающая проверку экологической обоснованности принятия тех или иных хозяйственных решений, связанных с развитием или размещением в районе производительных сил (строительством новых объектов, увеличением (расширением) производства и т.п.). Государственная экологическая экспертиза носит обязательный характер, поскольку финансирование любых проектов и программ регионального развития открывается лишь при наличии положительного заключения экспертизы. Ее проведение возлагается на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

3. Прогнозирование и планирование природопользования и охраны окружающей среды – это деятельность, связанная с определением будущего состояния природно-ресурсного потенциа-

ла региона (страны) и составлением соответствующих планов-прогнозов и программ природопользования и охраны окружающей среды. Прогнозирование и планирование как функции управления регионом могут осуществляться как на государственном, так и территориальном уровне. В первом случае происходит экологическое обоснование развития и размещения производительных сил страны в целом в соответствии с базовыми положениями *Национальной программы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды*. Планирование и прогнозирование природопользования и охраны окружающей среды на территориальном уровне связано с разработкой пятилетних территориальных (областных, городских, районных) программ и годовых прогнозов, включающих группы показателей по следующим средам и природным компонентам:

- *атмосферный воздух* (лимиты на выбросы загрязняющих веществ, ввод в действие установок улавливания и обезвреживания вредных веществ из газов и т.п.);
- *водные ресурсы* (объем используемой воды, лимиты допустимых сбросов сточных вод, ввод в действие очистных сооружений и т.п.);
- *земельные ресурсы* (площади рекультивации земель, капитальные вложения на охрану и обеспечение рационального использования земельных ресурсов и др.);
- *лесные ресурсы* (затраты на авиационную охрану лесов от пожаров, площади обработки лесных массивов средствами борьбы с вредителями и болезнями и др.);
- *биологические ресурсы* (достижение оптимальной численности животных и растений, затраты на реализацию этих целей и др.);
- *минерально-сырьевые ресурсы* (лимиты добычи полезных ископаемых).

4. Финансирование и кредитование природопользования – это деятельность по финансовому обеспечению реализации активной природоохранной политики и сохранения (восстановления) природно-ресурсного потенциала региона. Система финансирования природоохранных мероприятий Беларуси прошла длинную эволюционную последовательность этапов – от стимулирования рационального природопользования исключительно за счет средств государственного бюджета в условиях командно-административной системы до принципа финансирования природо-охранной деятельности республиканскими, областными, региональными и городскими внебюджетными фондами охраны природы в середине 90-х годов прошлого века. В целях усиления государственного контроля за расходованием средств на поддержание и восстановление природно-ресурсного потенциала регионов с 1998 г. средства Республиканского внебюджетного фонда охраны природы включены в состав государственного бюджета, а сам внебюджетный фонд охраны природы стал именоваться *государственным целевым бюджетным фондом охраны природы* в системе финансирования Главного государственного казначейства Министерства финансов Республики Беларусь. Средства территориальных фондов охраны природы аккумулируются в составе местных бюджетов, причем отечественное законодательство гарантирует использование средств фондов только на природоохранные цели.

Кроме того, финансирование природоохранных мероприятий в регионах проводят субъекты хозяйствования, которые за свой счет ведут строительство, капитальный ремонт и модернизацию природоохранных объектов.

3.3. ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ И ТРУДОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ

Важной составной частью социального и экономического потенциалов региона является его **трудовой потенциал**, *пред-*

ставляющий собой совокупную рабочую силу и совокупную общественную способность населения к труду. Как экономическая категория, трудовой потенциал отражает производственные отношения по поводу воспроизводства психофизиологических, квалификационных, духовных и социальных качеств трудоспособного населения. С количественной стороны трудовой потенциал представляет собой запасы труда, которые определяются общей численностью трудовых ресурсов, их половозрастной структурой, образовательным уровнем и возможностями их использования.

Трудовые ресурсы региона – это часть населения страны, которая обладает физическими и духовными способностями к труду и которая представляет собой действующую и потенциальную рабочую силу.

Фактически к трудовым ресурсам относятся:

- население в трудоспособном возрасте: мужчины в возрасте от 16 до 60 лет и женщины – от 16 до 55 лет (за исключением неработающих инвалидов труда и войны I и II групп и неработающих мужчин и женщин трудоспособного возраста, получающих пенсии по старости на льготных условиях);
- население старше и моложе трудоспособного возраста, занятое в общественном производстве.

Трудовые ресурсы как страны, так и региона могут быть охарактеризованы такими параметрами, как:

- ***образовательный уровень***, отражающий долю лиц с начальным, средним, средним специальным и высшим образованием;
- ***профессионально-квалификационная структура***, характеризующая трудовые ресурсы по видам деятельности, профессиям, специальностям и уровню квалификации;
- ***половозрастная структура***, отражающая соотношение возрастных и дифференцированных по полу групп;

- **социально-экономическая неоднородность работающих**, связанная со сложностью труда у тех или иных групп (неквалифицированный, квалифицированный и высококвалифицированный труд; для руководителей – руководители высшего, среднего, низшего звена).

Для оценки состояния трудовых ресурсов страны или региона используется следующая система показателей:

- а) общая численность трудовых ресурсов;
- б) среднегодовая численность рабочих и служащих в народном хозяйстве;
- в) уровень занятости населения;
- г) состав работающих по полу и возрасту;
- д) отраслевая структура занятости населения;
- е) уровень образования и профессиональная подготовка кадров.

Государственное регулирование трудового потенциала региона – неотъемлемая составная часть механизма регионального управления. Оно охватывает демографический, социальный и экономический аспекты объекта регулирования, его воспроизводственный цикл – формирование, распределение и использование. Необходимо отметить, что рыночный механизм принципиально не способен решить проблемы занятости (безработицы), поэтому рыночные силы и государственное регулирование рынка труда и трудового потенциала объективно призваны дополнять друг друга. Система государственного регулирования рынка труда представляет собой совокупность конкретных законодательно закрепленных правил взаимодействия экономических агентов, которые базируются на рыночных отношениях.

Государственное регулирование трудового потенциала предполагает решение следующих основных задач:

- обеспечение научно обоснованного воспроизводства населения в целом по республике, в отдельных областях и районах;

- достижение рациональной занятости населения, то есть создание условий, при которых удовлетворяется потребность людей в работе и учебе;
- обеспечение отраслей и сфер народного хозяйства рабочей силой, количество и качество которой соответствовало бы реальным потребностям;
- рациональное и эффективное использование трудового потенциала и отдельных групп населения (молодежи, женщин, лиц старшего трудоспособного возраста).

Государственное регулирование рынка труда и трудового потенциала осуществляется по следующим **основным направлениям**: прогнозирование и планирование демографического развития, трудовых ресурсов и рынка труда; регулирования занятости; социальная защита населения.

Система государственного регулирования трудового потенциала основывается на учете и использовании политических, социальных, экономических и правовых факторов. Она предполагает использование *прямых* (административных) и *косвенных* (экономических) методов управления. К ***прямым методам регулирования*** относятся такие воздействия на трудовой потенциал регионов, которые непосредственно определяют его состояние через деятельность специальных фондов и разработку программ содействия занятости, создание соответствующих нормативных актов, тарифно-квалификационных систем, систем оплаты труда, форм договорных отношений, индексирования заработной платы. ***Косвенные*** (экономические) ***методы*** изменяют мотивацию (заинтересованность) хозяйствующих субъектов в развитии трудовых ресурсов региона и реализуются посредством налоговой, кредитной системы, индикативного планирования.

В свою очередь всю совокупность мер государственного воздействия на уровень занятости (безработицы) можно разделить на две группы: *активные* и *пассивные*. ***Активные меры*** не-

посредственно направлены на разрешение проблемы безработицы и повышение уровня занятости (создание рабочих мест, субсидирование, льготное налогообложение, организация общественных работ, льготы по обеспечению материальными ресурсами, гарантированный сбыт продукции, гибкие режимы рабочего времени и т.п.). Наряду с вышеперечисленными мерами, направленными на увеличение спроса на рабочую силу, активные меры государственного регулирования трудового потенциала включают в себя воздействия, нацеленные на сокращение предложения рабочей силы (увеличение продолжительности обучения в школе, отпусков по уходу за ребенком, ежегодных отпусков и т.п.). К *пассивным методам* государственного регулирования рынка труда относятся ассигнования на выплату пособий по безработице и частичному возмещению, безработным их потерь в доходах.

3.4. ПОТЕНЦИАЛ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ В РЕГИОНЕ

Реальный сектор экономики страны или региона включает в себя такие элементы как *промышленность, агропромышленный комплекс* (АПК) и *строительство*. Объекты хозяйствования этих отраслей, как правило, имеют не только территориальное, но и общегосударственное значение, поскольку многие из них находятся в республиканской собственности. Однако, располагаясь на территории регионов, эти объекты взаимодействуют и используют природно-ресурсный, социальный и экономический потенциал районов, что обуславливает необходимость взаимодействия руководства таких предприятий с местными органами управления. Прежде всего, это касается субъектов хозяйствования, которые являются муниципальной, коллективной или частной собственностью.

Современное состояние развития и размещения отраслей *промышленности, промышленный потенциал* региона характеризуется на основе изучения статистических материалов, ана-

лиза негативных явлений в развитии и размещении промышленных производств, оценки технического уровня и экономической эффективности.

При анализе развития конкретных отраслей промышленности принято рассматривать следующие показатели:

- динамику производства продукции в стоимостной оценке (в сопоставимых ценах) и в натуральном выражении;
- финансовое состояние предприятий отрасли в регионе;
- использование трудового потенциала;
- капитальные вложения (в том числе строительно-монтажные работы (СМР)) с разделением затрат на техническое перевооружение, реконструкцию и расширение действующих предприятий, на новое строительство по источникам их формирования (централизованные, региональные, собственные и привлеченные средства и т.д.);
- обеспечение производства материально-сырьевыми ресурсами;
- показатели, характеризующие воздействие развития отрасли на окружающую среду, эффективность природоохранных мероприятий;
- специфические для конкретных отраслей промышленности характеристики;
- соотношение достигнутых объемов производства продукции в натуральном выражении с потребностью хозяйства, удовлетворение спроса местного населения;
- возрастную структуру производственных основных фондов и их активной части (степень износа, коэффициент годности и т.п.), а также эффективность их использования (коэффициент сменности, загрузки оборудования и т.п.);
- уровни концентрации (средний размер предприятия в отрасли региона; удельный вес крупных предприятий в доле вы-

пуска продукции региона; среднегодовая стоимость основных фондов; среднесписочная численность работающих и др.), специализации (удельный вес основной (профильной) продукции в общем объеме производства; доля специализированного оборудования в общем его парке; номенклатура и ассортимент выпускаемой продукции и др.), кооперирования (удельный вес в себестоимости выпускаемой предприятиями региона продукции комплектующих изделий и полуфабрикатов, получаемых по кооперированию (коэффициент кооперирования); удельный вес полуфабрикатов, изготавливаемых предприятиями региона для поставок на сторону, в общем их выпуске и в выпуске всей продукции и др.) и комбинирования (удельный вес товарной продукции, полученной на комбинатах, в общем ее выпуске промышленности региона; удельный вес комбинатов в объеме продукции, численности промышленно-производственного персонала, стоимости основных фондов; коэффициент комбинирования (доля побочной продукции в общем выпуске продукции) и др.) производства;

- наличие производственных возможностей (площадей, оборудования) по заготовке и переработке вторичных ресурсов (отходов производства, потребления и т.п.), образующихся в отраслях или подлежащих переработке на их предприятиях;
- развитие транспортно-экономических связей и инфраструктуры.

Республика Беларусь является современным промышленно развитым государством. На долю промышленности в 2000 г. приходилось 29,6% ВВП, а доля занятых в ней составила более 29% всех работающих. Промышленности принадлежит ведущее место и в экспорте продукции – 96% стоимости экспорта. В состав промышленного комплекса входят 16 отраслей: электроэнергетика, топливная, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая, машиностроение и металлообработка, лесная, целлюлозно-бумажная, деревообрабатывающая, промышленность

строительных материалов, стекольная и фарфоро-фаянсовая, легкая, пищевая, комбикормовая и мукомольно-крупяная, медицинская, полиграфическая, микробиологическая, причем большинство этих отраслей представлено в каждом регионе республики.

Управление промышленным потенциалом страны осуществляют большое количество ведомственных и территориальных органов управления, в том числе: *Министерство промышленности Республики Беларусь*, *Министерство энергетики Республики Беларусь*, *Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь* (промышленность строительных материалов), *Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь* (промышленность АПК), а также такие крупные концерны, как «Белэнерго», «Белтопгаз», «Белнефтехим», «Беллесбумпром», «Беллегпром», «Белместпром», «Белхудожпромислы», «Белресурсы» и др.

Государственное управление промышленным комплексом страны осуществляется Министерством промышленности Республики Беларусь, которое проводит экономическую и научно-техническую политику, направленную на структурную перестройку промышленности, переориентацию важнейших ее отраслей на удовлетворение нужд народного хозяйства республики.

Министерство промышленности Республики Беларусь выполняет следующие **функции**, связанные с управлением промышленностью страны и регионов:

- выработку мер по ускорению научно-технического прогресса, разработке и реализации программ экономического и социального развития отраслей промышленности, проведению конверсии оборонных производств с целью создания в республике прогрессивных видов машин и оборудования, в том числе для сельского хозяйства, разработке передовой технологии, наращиванию выпуска товаров народного потребления;

- участие в решении вопросов по демонополизации производства, развитию конкуренции, разгосударствлению и приватизации собственности, расширению предпринимательства;
- реализацию инвестиционной и научно-технической политики, направленной на повышение качества и конкурентоспособности продукции, расширение номенклатуры товаров народного потребления, снижение материало- и энергоемкости производства;
- организацию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) с целью развития отраслей промышленности, в том числе с участием на договорной основе ведущих научных и проектных организаций, ученых и специалистов;
- прогнозирование и планирование развития отраслей промышленности, принятие мер по обеспечению динамичного их функционирования;
- участие в формировании государственного заказа на поставку продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, размещение его на предприятиях, а также принятие мер по выполнению этого заказа.

При выполнении вышеперечисленных функций Министерство промышленности Республики Беларусь руководствуется не только общенациональными интересами, но и условием сбалансированного, равномерного развития отдельных регионов.

Другим отраслевым органом государственного управления, реализующим на государственном уровне промышленную политику, является *Министерство энергетики Республики Беларусь*. Оно занимается решением вопросов развития энергетического комплекса страны и ее регионов, их обеспечения газом, электроэнергией, нефтепродуктами и твердыми видами топлива. Оптимизация регионального развития топливоснабжающих систем осуществляется с учетом имеющихся в регионах ресурсов, их

взаимозаменяемости, транспортных затрат и потребительского эффекта.

Промышленная политика в Беларуси и ее регионах в ближайшие годы будет направлена на реализацию системы мероприятий и заданий *Программы развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998–2015 гг.*, предусматривающей реконструкцию промышленности, повышение эффективности и конкурентоспособности отечественной продукции на внешнем и внутреннем рынке. Решение поставленных Программой задач возможно только при учете следующих условий:

- необходимость скорейшей адаптации промышленности к мировым экономическим процессам;
- из-за относительно высокой степени насыщения внутреннего рынка развитие отечественной промышленности возможно только за счет увеличения ее доли на внешних рынках и импортозамещения;
- технико-технологическое перевооружение отраслей промышленности на основе передовых достижений мировой науки и техники, активной инновационной деятельности и привлечения прямых иностранных инвестиций.

Поскольку большинство промышленных предприятий находятся в республиканском управлении, то региональные власти могут оказывать на их развитие весьма ограниченное влияние. Региональные органы власти на уровне областных, городских и районных исполкомов ведают в основном вопросами деятельности предприятий коммунальной собственности.

Весьма важно указать, что развитые страны мира с рыночной экономикой также прибегают к масштабному планированию развития промышленного потенциала отдельных регионов и страны в целом. По мнению ряда современных российских ученых (А.Амосов, С.Губанов и др.), в наибольшей степени директивное планирование промышленного производства развито в

США, которые в свое время опередили СССР по масштабам и качеству централизованного планирования, что и обеспечило им победу в экономическом состязании.

При этом централизованное планирование в США ведет начало из двух источников: планирование на федеральном, муниципальном и региональном уровнях, а также планирование на уровне крупных фирм. Основным плановым документом на федеральном уровне стали целевые программы. Пик эволюции программно-целевого планирования в США приходится на 1960–1970-е гг. При этом наиболее крупными государственными межотраслевыми программами были авиационная, космическая, металлургическая, энергетическая и продовольственная. В настоящее время в США на государственном уровне планируются, так называемые макротехнологии, объединяющие сотни технологий по выпуску наукоемкой и высокотехнологичной продукции.

Параллельно с программно-целевым в США весьма развито и территориальное планирование. Эволюция территориального планирования на федеральном уровне привела к созданию системы разнообразных целевых программ по размещению производительных сил и инфраструктуры в регионах, выравниванию их развития, а также предназначенных для решения региональных экологических и социальных проблем.

Наряду с американской существуют и другие модели планирования развития промышленности – французская, японская, южно-корейская, в которых, в отличие от США, плановые органы разрабатывали единые народнохозяйственные планы.

Особая роль отводится планированию развития производительных сил и в Великобритании, где с середины 2002 г. введена в действие «Правительственная промышленная стратегия Соединенного Королевства». Эта страна, традиционно считающаяся оплотом в противостоянии рыночного либерализма и государственного регулирования, в соответствии с названным официаль-

ным документом предпринимает весьма энергичные меры по тотальному углублению государственного управления своей экономикой. В частности, в этой программе указывается, что правительство ответственно не только за то, чтобы обеспечивать стабильную макроэкономическую систему и создавать структуры, которые способны гарантировать долговременную стабильность и доверие, но и осуществлять масштабные массивованные инвестиции в капитальное оборудование, передовые технологии, инфраструктуру, научно-исследовательскую базу. Например, британское правительство вопреки либерально-рыночным принципам прибегает к прямому долевному инвестированию и в инновационные проекты частных компаний (например, в «Airbus UK»).

Кроме того, правительство предложило 10-летний план модернизации британской транспортной системы, причем из общего объема государственно-корпоративных затрат в 181 млрд. фунтов стерлингов на эти цели на долю государства приходится 124 млрд. фунтов стерлингов. В целом благодаря этому Великобритания воспринимается сегодня как одна из наиболее эффективно регулируемых экономик в ОЭСР, где государство активно выступает в роли как ведущего регулирующего института, так и глобального предпринимателя.

Именно отказ от принципов прогнозирования и планирования развития промышленного потенциала в целом ряде постсоветских стран и наивное упование на всемогущество либеральных рынков стали важнейшими причинами деиндустриализации и глубоких социально-экономических кризисов, превративших отдельные, в недалеком прошлом промышленное развитие государства в «технологические захолустья», ориентированные на экспорт сырья и энергоресурсов.

Агропромышленный комплекс (АПК) Республики Беларусь объединяет 10 отраслей народного хозяйства (сельскохозяйственное машиностроение, мукомольно-крупяная, комбикормовая

промышленность, первичная обработка сырья для легкой промышленности, торговля продовольственными товарами и др.) и включает в себя три сферы:

1) производство средств производства для других звеньев АПК (производство сельскохозяйственных машин, удобрений и т.п.);

2) сельское хозяйство;

3) переработка и доведение сельскохозяйственной продукции до потребителя.

На долю АПК в 2000 г. приходилось 37% ВВП страны, причем доля сельского хозяйства в структуре продукции комплекса составила 53,4%, пищевой промышленности – 22,7%. Количество занятых в АПК составляет около 1,5 млн. человек, или 30% всех работающих в народном хозяйстве.

В системе управления АПК на национальном уровне ведущая роль принадлежит *Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь*, главными задачами которого являются:

- проведение единой государственной политики в сфере сельскохозяйственного производства и координации деятельности других органов государственного управления в этой отрасли;
- совершенствование экономической политики и методов хозяйствования в области производства и переработки сельскохозяйственной продукции;
- создание условий для комплексного развития агропромышленного производства, развития всех форм собственности;
- обеспечение внедрения достижений науки и техники в производство;
- осуществление мероприятий по повышению экономического воздействия на эффективность сельскохозяйственного производства и отраслей промышленности, занимающихся переработкой сельскохозяйственного сырья;

- создание условий для увеличения ресурсов продовольствия и сельскохозяйственного сырья, обеспечение продовольственной безопасности страны и улучшение снабжения ее населения продовольствием.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, реализуя общенациональные задачи, непрерывно взаимодействует с местными исполнительными и распорядительными органами власти, обеспечивая сбалансированное, скоординированное развитие регионов страны. В частности, данный отраслевой орган государственного управления выполняет следующие **функции управления**:

- принимает участие в разработке проектов государственных программ и направлений развития экономики, в том числе с учетом специфики регионального развития АПК;
- обеспечивает изучение рынков (национального и региональных) сельскохозяйственной продукции и, с учетом региональной специфики, принимает меры по развитию сельскохозяйственного производства и перерабатывающих отраслей;
- определяет основные направления научно-технического развития сельского хозяйства и связанных с переработкой его продукции отраслей;
- координирует проведение фундаментальных и прикладных научных исследований аграрного профиля, работ по разработке и производству сельскохозяйственных машин и оборудования;
- обеспечивает проведение финансово-кредитной и ценовой политики;
- осуществляет управление деятельностью юридических лиц (создает, ликвидирует и реорганизует юридические лица) и лицензирование отдельных видов деятельности;
- разрабатывает основные направления развития (в том числе по регионам) электрификации, газификации, теплоснабже-

ния и транспортного обслуживания сельскохозяйственного производства и отраслей, связанных с ним.

Природно-ресурсный потенциал регионов обеспечивает неодинаковые предпосылки для развития отраслей АПК. Кроме того, на их территориальную дифференциацию оказывают значительное влияние исторически сложившиеся уровни развития производительных сил регионов. В итоге под влиянием почвенно-климатических и социально-экономических факторов сложилась специализация регионов республики, которая определяется на основе показателя «стоимость товарной продукции». Исходя из этого показателя, сельское хозяйство, например, Брестской области специализируется на молочно-мясном скотоводстве, картофелеводстве и выращивании сахарной свеклы; Витебской – на молочно-мясном скотоводстве, свиноводстве и льноводстве; Гродненской – на молочно-мясном скотоводстве, свиноводстве, картофелеводстве, в северных районах – льноводстве, а в западных и южных – на выращивании сахарной свеклы; Гомельской – на мясомолочном скотоводстве, картофелеводстве, птицеводстве, в юго-западных районах – на выращивании сахарной свеклы, а в северных – льноводстве; Могилевской – на молочно-мясном скотоводстве, картофелеводстве и льноводстве. В пригородных зонах всех региональных центров большой вес в товарной продукции занимает овощеводство.

При управлении потенциалом агропромышленного комплекса региона для оценки эффективности размещения в регионе тех или иных отраслей можно использовать такой показатель, как **индекс Александра**. Его рассчитывают, сопоставляя урожайность какой-либо культуры, привес скота или удойность молочного стада (главный итоговый результат сельскохозяйственной деятельности) и себестоимость продукции:

$$I_A = \frac{I_P}{I_C}, \quad (1)$$

где I_A – индекс Александра; I_P – индекс урожайности (привеса, урожайности); I_C – индекс себестоимости.

Если для какого-либо региона $I_A > 1$, то производство данного вида сельскохозяйственной продукции в этом регионе эффективно.

Вопреки навязываемому переходным странам мнению (точнее – мифу) о самодостаточности и саморегулируемости свободных рынков (в том числе и в сфере АПК) анализ опыта государственного регулирования рассматриваемой сферы деятельности в странах с развитой рыночной экономикой однозначно свидетельствует об активном прогнозировании, планировании и прямом управлении государства своими АПК. Так, в 1993 г. были опубликованы научные исследования группы американских ученых о более 100 программ и механизмов государственного регулирования фермерского хозяйства страны за последние 70 лет. В отдельные сложные для американского сельского хозяйства периоды среднегодовой объем прямой финансовой помощи государства АПК достигал 29–35 млрд. USD, в том числе на дотации, поддержание выгодных цен, помощь в реализации продукции и т.п. В 2003 г. в США принят новый закон о государственной поддержке АПК, предусматривающий значительное увеличение помощи фермерским хозяйствам с учетом регионального фактора. При этом общие расходы государственного бюджета на помощь АПК до 2011 г. составят 182,8 млрд. USD, что на 80,1 млрд. USD (78%) больше, чем по ранее действовавшему закону 1996–2003 гг.

Сельскохозяйственное производство в странах ЕС также в основном функционирует при колоссальной государственной поддержке, которая являет собой обязательный и безусловный

элемент государственной (в том числе региональной) политики экономически лидирующих держав. Сельскохозяйственное производство в этих странах дотируется на 40–50%, причем уровень дотаций закреплён законодательно и соответствует величине около 116 евро на каждый гектар пашни. Тем не менее, необходимо отметить, что такой уровень дотаций не является рекордным, поскольку в США их величина достигает 440 USD на гектар пашни. Исходя из этого, следует, что взятый руководством Республики Беларусь экономический курс на поддержку и развитие АПК в целом соответствует общемировым тенденциям, хотя степень такого регулирования несравнимо менее глубока (либеральна), чем в США и ЕС, поскольку в Беларуси дотационность АПК осуществляется из расчета всего лишь около 40 USD на гектар пашни.

Наряду с промышленностью и АПК реальный сектор экономики представлен и строительным комплексом. На его долю в 1999 г. приходилось 6,2% ВВП и 7,4% численности занятых. Оно относится к группе отраслей, производящих товары. Производственную основу строительного комплекса составляет **строительная индустрия**, представляющая собой совокупность строительных и монтажных организаций, выполняющих разнообразные работы по возведению промышленных объектов, зданий и сооружений, дорожные, мелиоративные, строительные и монтажные операции и т.п.

Продукция строительной индустрии, несмотря на ее разнообразие, имеет специфические особенности: неподвижность, закреплённость на месте создания, высокую капиталоемкость, материалоемкость, трудоемкость и длительность производственного процесса. Все предприятия строительной индустрии можно сгруппировать по их значению в обеспечении регионов строительными материалами и услугами в сфере строительства на две группы:

1. *Строительные организации регионального значения* (изготовление кирпича, стеновых блоков, перекрытий и др.), использующие главным образом местное сырье;

2. *Строительные организации межрегионального значения* (производство цемента, стекла и т.п.), использующие сырье нескольких крупных месторождений и удовлетворяющие своей продукцией несколько регионов. Например, в Беларуси цемент производится только в Гродненской и Могилевской области, строительное стекло – преимущественно в Гомельской области.

Государственная политика управления строительным комплексом страны реализуется *Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь*, которое ставит и решает следующие задачи:

- разработку и реализацию государственной политики в области архитектуры и строительства, промышленности строительных материалов, инвестиционной деятельности в строительстве, технического нормирования и стандартизации, сертификации продукции;
- разработку, утверждение и введение в действие государственных строительных норм, государственных стандартов;
- управление деятельностью подведомственных предприятий, объединений и организаций, контроль за их функционированием.

Решение вышеперечисленных задач связано с выполнением Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь ряда **функций**, региональная дифференциация которых позволяет обеспечить целенаправленное изменение уровня развития производительных сил в регионах. В числе этих функций:

- осуществление государственного строительного надзора;
- лицензирование строительной деятельности;
- осуществление государственной экспертизы проектов;

- техническое нормирование, стандартизация и сертификация в области строительства;
- законодательная инициатива в области градостроительства, архитектуры, строительной деятельности, промышленности строительных материалов, инвестиционной деятельности в строительстве и промышленности стройматериалов, жилищной политики.

Кроме того, государственная техническая политика в области строительства реализуется через *Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь*, подведомственные организации которого ведут областные подрядные ремонтно-монтажные работы и производят стройматериалы. Также вопросами строительства жилья, объектов социально-культурного, бытового и производственного назначения для обеспечения жизнедеятельности граждан в регионах занимается и *Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь*.

На региональном уровне развитие потенциала строительного комплекса осуществляют областные управления капитального строительства при исполкомах, в структуре Минского городского исполнительного комитета аналогичные функции выполняет отдел строительства.

3.5. ИНФРАСТРУКТУРА РЕГИОНОВ

Эффективность использования природно-ресурсного и социального потенциала региона во многом зависит от наличия инфраструктуры – *совокупности предприятий и организаций, относящихся к отраслям, обеспечивающим бесперебойное, эффективное функционирование большого числа других предприятий и организаций, зачастую относящихся к нескольким отраслям и сферам деятельности*. В настоящее время принято выделять инфраструктуру в самостоятельную отрасль экономики.

При этом специфика отраслей инфраструктуры заключается в том, что они не производят материальной продукции (товаров), а главным образом предоставляют услуги, необходимые для успешного функционирования отраслей материального производства и как следствие – экономики в целом.

В зависимости от того, какие сферы деятельности и отрасли обслуживает региональная инфраструктура, различают следующие ее виды:

- **производственную**, которая содержит комплекс отраслей, обеспечивающих внешние условия производства (транспорт, связь, электро-, газо-, водоснабжение, складское хозяйство и т.п.);

- **социальную**, включающую в себя здравоохранение, пассажирский транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, розничную торговлю, общественное питание, культуру, образование, объекты спортивно-физкультурного назначения и т.п.;

- **управленческую**, в сферу функционирования которой входит аппарат государственного управления, система местного управления и самоуправления, а также системы правовой и законодательской деятельности и распространения информации;

- **рыночную**, охватывающую совокупность сфер деятельности и институтов, призванных обеспечивать условия для эффективного функционирования рыночного механизма в регионе (товарно-сырьевые, валютные и фондовые биржи; финансово-кредитные учреждения; консалтинговые, информационно-аналитические и аудиторские компании и другие частные и государственные институты, включая законодательство, традиции и менталитет и т.п.);

- **экологическую**, реализующуюся в комплексе деятельности, обеспечивающем благоприятную природную среду для развития общественного производства и охрану окружающей среды

от негативных последствий экологической деятельности человека.

Значимость отраслей инфраструктуры в условиях трансформационной экономики постепенно, по мере утверждения рыночных отношений, возрастает. При этом необходимо указать, что ряд отраслей инфраструктуры по сравнению со сферой материального производства обладает рядом специфических особенностей, а именно:

- отличается относительно малой материалоемкостью и ресурсоемкостью;
- его вклад в производство валового регионального продукта довольно высок и все возрастает;
- спрос на его продукцию неуклонно растет, что способствует, прежде всего, развитию самой инфраструктуры;
- оказывает стабилизирующее воздействие на экономику, так как спрос на продукцию инфраструктурных отраслей сохраняется и в периоды депрессии и спада производства;
- благоприятно влияет на занятость населения, так как появляется возможность аккумулировать рабочую силу, которая высвобождается в других отраслях экономики.

Особую роль в формировании и поддержании ресурсного и, прежде всего, трудового потенциала региона играет **социальная инфраструктура**. Принципиальная, возникающая вследствие фундаментальных недостатков рыночного механизма, неспособность рынка решить базисные социальные проблемы общества (социально-экономические неравенство, безработица, усиление эксплуатации наемного труда капиталом, отрицание крупным капиталом основополагающего демократического принципа «один человек – один голос» и т.п.) предопределяет необходимость усиленного внимания именно к социальной сфере, что существенно повышает значение государственного регулирования, про-

гнозирования и планирования социальной инфраструктуры в регионах.

В общем виде социальная инфраструктура включает в себя две составные ее части:

- **социально-бытовую инфраструктуру** (торговля, общественное питание, жилищное, коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт, связь, социальное обеспечение и др.);
- **социально-духовную инфраструктуру** (просвещение, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды, массовая информация и т.п.).

Прогнозирование и планирование социальной инфраструктуры в регионах опирается на территориальные нормативы обеспеченности населения товарами, жильем, учреждениями здравоохранения и образования, детскими дошкольными учреждениями и другими объектами социальной инфраструктуры и социальными благами (в расчете на 1000, 10 тыс. чел. и т.п.).

Необходимо отметить, что государственное регулирование и планирование развития инфраструктуры в регионах и в стране в целом *находятся в центре внимания правительств практически всех стран с развитой рыночной экономикой*. В целом ряде научных исследований (например, Д.Ашауера (США), К.Хубиева (Россия)) выявлена и обоснована глубокая и прямая взаимосвязь государственных расходов на инфраструктуру с темпами экономического роста в регионах и в национальной экономике. Государственные расходы на строительство дорог, портов, электростанций и линий электропередачи и т.п. прямо способствуют ускорению товаропотоков, размещению хозяйственных субъектов в регионах и соответственно региональному экономическому росту. Статически прослеживается также прямая зависимость между динамикой производительности труда и государственными расходами на развитие инфраструктуры.

Венчают указанные исследования международные сравнительные исследования. Так, наибольшим государственным расходам на инфраструктуру в Японии соответствовала самая высокая производительность труда. Такая же тенденция прослеживается во Франции, ФРГ, Италии, Канаде, Великобритании. Более низкие темпы роста производительности труда в 1970–1980 гг. в США связаны с относительно меньшими государственными расходами на развитие производственной инфраструктуры. По итогам проведенных исследований и выявленных тенденций большинство отечественных и зарубежных исследователей делают логичный вывод о том, что активное государственное участие в развитии производственной инфраструктуры повышает конкурентоспособность национального производства на мировом рынке. Этой же точки зрения придерживается в своей повседневной социально-экономической практике и руководство Республики Беларусь, осознающее значимость отраслей инфраструктуры для устойчивого развития народного хозяйства страны (особенно в условиях трансформационной экономики).

Анализ процессов государственного регулирования потенциала реального сектора экономики (промышленность, строительство, АПК) и развитие инфраструктуры (производственной, социальной, рыночной, управленческой, экологической) в развитых странах мира однозначно свидетельствует о том, что вопреки расхожему мнению о «чудотворной» силе либерального рынка, якобы автоматически оптимизирующего все социально-экономические процессы, ресурсы государства, его экономическая политика являются ведущими факторами экономического роста во всем мире.

Контрольные вопросы к теме №3

- 1) Из каких составных элементов складывается ресурсный потенциал региона? Охарактеризуйте каждый из этих элементов.
- 2) Как определяется и от чего зависит величина природно-ресурсного потенциала региона?
- 3) Что подразумевает и как реализуется управление природопользованием в регионе?
- 4) Какие функции управления природно-ресурсным потенциалом в регионе вам известны?
- 5) Что представляет собой трудовой потенциал региона?
- 6) Кого включают в себя и какими параметрами характеризуются трудовые ресурсы региона?
- 7) Какие задачи решает и каким образом реализуется государственное регулирование трудового потенциала и рынка труда в регионе?
- 8) Какие элементы составляет потенциал реального сектора экономики в регионе?
- 9) Какими показателями характеризуются промышленный потенциал региона?
- 10) Как реализуется в Беларуси управление промышленным потенциалом страны и регионов?
- 11) Что включает в себя агропромышленный комплекс Республики Беларусь?
- 12) Какие функции управления потенциалом агропромышленного комплекса реализует Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республика Беларусь?
- 13) Какие органы государственного управления реализуют функции управления строительным комплексом Республики Беларусь и ее регионов?
- 14) Какие виды инфраструктуры Вам известны?
- 15) Почему страны с развитой рыночной экономикой прибегают к тщательному планированию развития потенциала реального сектора экономики?

ТЕМА 4. ЭКОНОМИКА РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В РЫНОЧНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

ЛЕКЦИЯ 4. ЭКОНОМИКА РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В РЫНОЧНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

Основные понятия:

экономическая диагностика регионов; валовой региональный продукт; индикаторы оценки развития регионов; прогнозирование и планирование регионального развития; индикативное планирование регионального развития; программирование развития экономики региона; бюджетная система региона; региональные финансы; финансовые ресурсы региона; сводный баланс финансовых ресурсов региона; бюджетный федерализм; прогнозирование и планирование финансов в регионе; инновации; инновационная деятельность в регионе; региональные инвестиции; инвестиционно-инновационная политика в регионе; инвестиционный климат региона; инвестиционная привлекательность региона; инвестиционный потенциал региона.

4.1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА, ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ

4.1.1. Экономическая диагностика регионов

Проведение эффективной региональной политики требует глубокого анализа и диагностики социально-экономического развития регионов. Если предметом анализа являются связи и зависимости экономических явлений и процессов во всем их многообразии, то диагностика, основываясь на результатах анализа, выявляет еще причины и величину отклонения экономических процессов в регионе от установленной нормы на основе типичных признаков. Иными словами, экономическая диагностика

регионов – это определение состояния, выделение проблемных, депрессивных, кризисных, а также «перегретых» и перспективных регионов. Диагностика позволяет определить надежность региональных систем, выявить «болевые точки», узкие места с целью принятия адекватных мер, обоснованных управленческих решений, для чего весьма важно выяснить взаимосвязи, соотношения между:

- спросом и предложением, характеризующими удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах;
- природно-ресурсным потенциалом и потребностью в сырье и материалах, энергии и других условиях окружающей среды со стороны хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств в регионе;
- источниками формирования и расходами местных бюджетов, как важное условие экономической самостоятельности и обеспечения комплексного развития региона;
- наличием трудовых ресурсов и рабочих мест, отражающим возможность рационального использования трудового потенциала;
- объемом инвестиций и производственными мощностями строительной индустрии;
- концентрацией производства, социальной инфраструктурой и плотностью населения;
- темпами роста цен и доходов населения;
- объемом экспорта и импорта, ввоза и вывоза и т.п.

Для проведения диагностики необходима система взаимосвязанных измерителей, в качестве которых выступают соответствующая статистическая информация и индикаторы состояния и развития экономики регионов. Важнейшей статистической информацией для проведения диагностики региона являются общие

сведения о регионе, а также комплекс макроэкономических индикаторов.

Общие сведения о регионе характеризуют географическое положение региона (удаленность от сырьевых баз и районов-потребителей продукции), природные ресурсы, тип природно-климатической зоны. При этом характеризуется административно-территориальное деление региона, указывается общая численность, национальный состав и плотность населения, анализируется место ведущих отраслей в экономике региона, а также отражается:

- валовой внутренний продукт региона, или *валовой региональный продукт* (ВРП), который определяется как сумма валовой добавленной стоимости, произведенной за отчетный период институциональными единицами-резидентами региональной экономики. При этом валовая добавленная стоимость представляет собой разницу между стоимостью произведенных в отчетном периоде товаров и услуг (выпуском) и стоимостью товаров и услуг, потребленных за тот же период времени (промежуточным потреблением). ВРП, является аналогом ВВП страны в целом, хотя и имеет от него существенные отличия, поскольку не включает в себя стоимость оказываемых обществу в целом услуг (оборона, государственная безопасность, государственное управление и т.п.);
- объем промышленной и сельскохозяйственной продукции;
- прибыль по всем видам хозяйственной деятельности;
- численность безработных;
- сбережения и капиталобразующие инвестиции;
- объем розничного товарооборота;

На основании вышеуказанных данных делается вывод о значимости рассматриваемого региона среди других субъектов.

В комплекс **макроэкономических индикаторов** для региональных экономических систем входят показатели, характеризующие производство и использование валового регионального продукта, изменение уровня цен (инфляции), динамику изменения занятости и уровень инвестиционной активности (ставка банковского кредита) и другие стороны финансовой и хозяйственной деятельности регионов.

К таким показателям по отдельным сферам могли бы быть отнесены следующие:

1. В сфере производства: объем ВРП; ВРП на душу населения; темпы роста ВРП; соотношение темпов роста потребления и инвестиций в основной капитал; рост экспортного потенциала региона; индекс физического объема промышленной продукции (в сопоставимых ценах); степень износа основных производственных фондов; удельный вес убыточных предприятий.

2. В финансовой сфере: ставка по кредитам банков; темп роста инвестиций в основной капитал; индекс соотношения ВРП и налоговых поступлений в региональный бюджет; уровень цен (соотношение цен текущего и базового периодов); бюджетная обеспеченность региона; состояние кредиторской и дебиторской задолженностей региона, в том числе по налогам.

3. В социальной сфере: уровень прожиточного минимума; доля оплаты труда в ВРП; соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума; задолженность по выплате заработной платы, пенсий и пособий; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения; уровень финансирования социальных программ из регионального бюджета; естественная убыль и миграция населения; удельный вес официально зарегистрированных безработных и число безработных на одно место; динамика общей численности населения региона, активного и занятого населения.

Дополнительными и конкретизирующими характеристиками регионов и стран в целом могут являться различные макроэкономические показатели их устойчивости (нестабильности). Международный банк реконструкции и развития предлагает 26 показателей, характеризующих макроэкономическое состояние страны (региона). Международный валютный фонд использует для этих целей 10 ключевых макроэкономических показателей.

Вся совокупность индикаторов оценки развития регионов разбивается на следующие группы:

1. Экономические индикаторы, к которым относятся: экономический потенциал региона и его использование; объем и эффективность производства; состояние региональных рынков; инвестиционная активность; энергетическая и продовольственная безопасность; финансовое самообеспечение региона; налоговая нагрузка и наличие независимой налоговой базы для формирования местных бюджетов; показатели территориальной структуры, концентрации экономической деятельности, уровня диверсификации; структура собственности в регионе.

2. Социальные индикаторы, включающие в себя: уровень безработицы и занятости в регионе; динамика номинальных и реальных доходов; структура доходов и расходов; соотношение среднемесячного дохода и прожиточного минимума; потребление материальных благ и услуг; уровень развития инфраструктуры и др.

Для обобщающей оценки уровня развития и качества жизни людей (социального развития региона) программой развития ООН (ПРООН) рекомендуется показатель «индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП). **Индекс развития человеческого потенциала** дает самую общую интегральную оценку

уровня социального развития страны и региона. Он включает в себя:

- доход, измеряемый ВВП (ВРП) на душу населения с учетом различной покупательной способности в различных регионах;
- продолжительность жизни, измеряемую ожидаемой продолжительностью жизни при рождении;
- знания, или уровень образования, измеряемые числом грамотных лиц или длительностью школьного образования, числом лиц с высшим специальным образованием.

3. Экологические индикаторы₂, в числе которых выделяют: антропогенную нагрузку на территорию; уровень выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; состояние поверхностных водоемов и запасов сточных вод и др.

4. Демографические индикаторы, характеризующие информацию о количестве городского и сельского населения, о его половозрастной структуре, трудоспособном населении, уровне образования, плотности населения, сальдо миграции и др.

5. Индикаторы наличия и использования ресурсов в регионе, которые анализируют наличие и состояние в регионе:

- трудового потенциала, отражающего численность трудовых ресурсов, половозрастной состав и профессиональный уровень их подготовки (см. п.3.3);
- природно-ресурсного потенциала, характеризующего наличие природных богатств – земельных ресурсов, лесов, полезных ископаемых, воды, прочих видов ограниченных природных ресурсов и условий окружающей среды (см. п. 3.2);
- производственного потенциала, анализирующего в самом общем виде производственные мощности: стоимостную оценку капитальных ресурсов, материальных оборотных средств, ноу-хау и др. (см. п. 3.4);

- потенциала инфраструктуры, отражающего показатели развития социальной, производственной, управленческой, экологической и рыночной инфраструктуры (см. п. 3.5).

Столь большое количество индикаторов оценки развития регионов вызывает значительные трудности в обеспечении их надежной и достоверной статистической информацией, что побуждает к поиску и использованию наиболее важных, обобщающих, интегральных индексов, к которым наряду с вышеописанным индексом развития человеческого потенциала могут быть причислены:

- валовой региональный продукт (ВРП);
- степень загрязнения среды проживания людей, которая может быть охарактеризована уровнем загрязнения радионуклидами, степенью концентрации ядовитых веществ в воде, атмосфере, почве и др.;
- уровень занятости, рассчитываемый как отношение количества занятых в народном хозяйстве жителей к общей величине трудовых ресурсов или к числу экономически активных людей и др.

Региональная экономическая диагностика основывается на использовании как общенаучных (системный комплексный, генетический, проблемный подход), так и специальных методов, среди которых важнейшим является **сравнительный метод**. В самом общем смысле сравнение – это установление, выявление сходства и отличия анализируемых объектов. Число сравнительных признаков (индикаторов), должно быть достаточно большим, чтобы решить *задачу типологизации регионов*, под которой понимается выделение и группировка (классификация) региональных образований. При этом предпочтение отдается методам сложных группировок, когда выделение совокупности регионов на группы (типы) осуществляется по двум и более признакам-

индикаторам, взятым в сочетании. Так, возможно осуществление типологизации по сочетанию двух индикаторов, например, характеризующих уровень экономического и социального развития. В качестве примера можно предложить классификацию регионов по динамике промышленного производства (экономическая составляющая) и доходов населения (социальная составляющая).

В Совете по изучению производительных сил Российской Федерации разработана методика типологизации регионов, использующая три индикатора: уровень социально-экономического развития; динамичность социально-экономического развития; природно-географические условия (климат, положение относительно центра страны, тяготение к регионам мирового рынка и т.п.). На основе данных типологических признаков выделяются три главных типа проблемных регионов, по отношению к которым целесообразно применять особые методы регулирования: **отсталые, депрессивные и кризисные.**

Наконец, имеет место типологизация регионов по главным проблемам регионального развития, построенная на анализе четырех групп основополагающих проблем: экономических, геополитических, этнических и экологических. В то же время необходимо указать, что на практике очень часто используется **типологизация по динамике одного индикатора.** Этот метод предполагает анализ какого-либо одного показателя (например, величины заработной платы), значение которого фиксируется во всех анализируемых регионах как в наблюдаемом, так и в базисном году. При этом вся совокупность регионов разбивается на четыре группы:

- 1) регионы, которые и в базисном, и в наблюдаемом году имели уровень индикатора выше среднего значения;
- 2) регионы, у которых уровень индикатора в базисном году был выше, а в наблюдаемом – ниже среднего значения;

3) регионы, у которых уровень индикатора в базисном году был ниже среднего, а затем превысил средний уровень;

4) регионы, у которых уровень показателя и в базисном, и в наблюдаемом году был ниже среднего значения.

Для комплексной диагностики развития регионов лучше всего подходит **метод многомерного сравнительного анализа**, который предполагает изучение любого региона на основе совокупности (комплекса) исходных индикаторов, представленных в виде матрицы исходных данных (a_{ij}). При этом из всех значений индикаторов выбираются лучшие, в результате чего формируется гипотетический регион-эталон с матрицей оптимальных (наилучших) параметров ($\max a_{ij}$). Затем показатели по другим регионам (a_{ij}) делятся на соответствующие значения этих показателей для региона-эталона ($\max a_{ij}$), в результате чего получается матрица стандартизированных коэффициентов (x_{ij}):

$$x_{ij} = a_{ij} / \max a_{ij} . \quad (2)$$

Полученные коэффициенты возводятся в квадрат и умножаются на весовые коэффициенты K_i , определяемые экспертным путем. По каждому региону результаты складываются, из найденной суммы извлекается квадратный корень, в результате чего получается **рейтинговая оценка региона (R_i)**:

$$R_i = \sqrt{K_1 x_{1j}^2 + K_2 x_{2j}^2 + \dots + K_n x_{nj}^2} . \quad (3)$$

Рейтинговые оценки ранжируются, в результате чего определяется место региона по уровню развития среди других регионов.

В зарубежной практике нашел широкое применение **метод суммарного ранжирования регионов**. При этом каждый регион ранжируется по величине индикаторов, т.е. определяется занимаемое регионом место по каждому индикатору. Суммарный рейтинг региона определяется суммой мест, занимаемых им по

всем параметрам, причем наиболее высокий рейтинг присваивается региону, набравшему минимальные значения суммы мест.

Кроме того, в экономической диагностике регионов применяются:

- *моделирование* (математическое и логическое), когда свойства регионов определяются на основе их идеальных образов-моделей, что позволяет использовать для диагностики формализованные методы расчетов и средства вычислительной техники;
- *экспертная диагностика*, основанная на изучении мнений специалистов-профессионалов;
- *межрайонные модели межотраслевых балансов*, основанные на известной межотраслевой модели В.Леонтьева, описывающей как материально-вещественные взаимосвязи производства и потребления продукции и ресурсов, так и финансовые взаимосвязи региона (сегодня межотраслевая модель включает в анализ ограниченное (около двух десятков) количество отраслей).

4.1.2. Теория, методология и практика регионального прогнозирования и планирования

Важной формой проведения региональной политики является **прогнозирование и планирование**. Основная цель регионального прогнозирования и планирования – обоснование направлений и перспектив развития региона для выработки экономической и социальной политики и принятия соответствующих управленческих решений.

Прогнозирование регионального развития – это *предвидение социально-экономической ситуации в регионе на перспективу с учетом существующих показателей, динамики их изменения и возможных «возмущающих» воздействий*. В отличие от прогнозирования планирование регионального развития

предполагает не просто пассивное предвидение развития ситуации в регионе, но и активное воздействие на нее посредством принятия и реализации соответствующих управленческих решений с целью достижения желаемого (планируемого) состояния. Таким образом, **планирование развития регионов** – *это моделирование будущего социально-экономического состояния регионов с учетом как независящих от субъектов управления внешних факторов, так и принимаемых ими управленческих решений.*

В методологии прогнозирования и планирования развития регионов применяются:

а) **программно-целевой метод**, предусматривающий возможность составления и реализации проблемных и комплексных целевых региональных программ. В основе проблемных региональных программ лежат узловые вопросы, определяющие уровень и тенденции развития в будущем той или иной конкретной стороны регионального хозяйственного комплекса (например, программа поддержки малого предпринимательства в г. Минске). Под ***комплексными региональными программами*** подразумеваются такие программы, которые нацелены на сбалансированное развитие региона по целому ряду показателей-индикаторов с целью наиболее полного удовлетворения основных материальных и культурных потребностей населения региона (например, программа комплексного социально-экономического развития Витебской области на 2001 г.);

б) **балансовый метод планирования**, основанный на системе территориальных балансов. Посредством балансового метода обеспечивается увязка ресурсов и потребностей, соизмерение затрат и результатов производства, сбалансированность между наличием и необходимостью материальных, энергетических, финансовых и трудовых ресурсов с учетом межрегиональных свя-

зей. При этом наиболее перспективным направлением считается применение ***натурально-стоимостной схемы межотраслевого баланса*** (МОБ), учитывающей наличие региональных межотраслевых связей, взаимное сотрудничество сопряженных отраслей, доли отраслей и конкретных продуктов во взаимном продуктообмене;

в) ***нормативный метод***, основанный на активном применении в качестве целеориентирующих факторов дифференцированных норм и нормативов;

г) ***метод экстраполяции***, учитывающий динамику прогнозируемых и планируемых индикаторов, а также возможные тенденции их вариации;

д) ***метод экспертных оценок***, связанный с опросами специалистов, имеющих значительный опыт работы в данной сфере;

е) ***методы экономико-математического моделирования***, предусматривающие разработку формализованных моделей, подстановка в которые числовых значений, характерных для будущих периодов, дает возможность вычислить другие параметры для этих же периодов.

Прогнозирование и планирование развития регионов является важной формой государственного регулирования экономического развития региона. К инструментам такого регулирования относятся ***методы ориентирующего характера и активного воздействия***.

Система инструментов государственного регулирования социально-экономического развития региона ***ориентирующего характера*** включает в свой состав:

1) ***генеральную схему развития и размещения производительных сил***, представляющую собой прогнозный документ стратегического характера, содержащий научное обоснование развития и размещения производительных сил на перспективу и

включающий в себя анализ цели, задачи, предпосылки, проблемы, прогнозы и оценки эффективности изменений в региональной структуре народного хозяйства;

2) *прогноз социально-экономического развития региона*, являющийся предвидением будущего состояния экономики и социальной сферы той или иной территории. В состав прогноза социально-экономического развития региона входит набор **частных прогнозов**, отражающих будущее состояние отдельных сторон жизни общества (демографическая ситуация, динамика и величина платежеспособного спроса, предложение производственных ресурсов и т.п.), а также **комплексный экономический прогноз**, характеризующий будущее развитие экономики региона как целостного образования. По временному горизонту комплексные прогнозы экономического развития регионов подразделяются на *долгосрочные* (5–10 лет), *среднесрочные* (3–5 лет) и *краткосрочные* (1–2 года);

3) *стратегический план регионального развития* – это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное описание различных аспектов деятельности по развитию региона. Подготовка такого плана предусматривает:

- постановку целей развития региона;
- определение путей достижения поставленных целей;
- анализ потенциальных возможностей, реализация которых позволит достичь успехов;
- определение наиболее эффективных способов использования ресурсов.

Основными **составляющими стратегии социально-экономического развития** должны стать:

- проведение целенаправленной структурной, научно-технической и инвестиционной политики;

- решение социальных проблем при реформировании экономики;
- стимулирование деловой активности реального сектора экономики.

4) *индикативное планирование регионального развития* представляет собой процесс формирования системы показателей, характеризующих состояние и развитие экономики региона, соответствующее направлениям государственной социально-экономической политики.

Индикативный план – это инструмент ориентации предпринимательского сектора в выборе наиболее эффективных путей развития. Он предусматривает разработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов. Показатели индикативного плана не имеют директивного характера. Он содержит ограниченное число обязательных заданий и носит в значительной мере нацеливающий характер. **Объектом индикативного планирования** в регионе является комплекс отраслей, находящихся на ее территории, а **целью планирования** – обеспечение их эффективного и пропорционального развития, исходя из потребностей производства и решения социальных вопросов. В качестве **важнейших индикаторов социально-экономического развития** используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

Система инструментов **активного воздействия** государства на экономическое развитие региона включает в себя программирование регионального развития, а также разработку и реализацию бюджета региона.

Программирование развития экономики региона – это разработка и реализация специальных документов, описывающих цели, процедуру, мероприятия и средства решения наиболее актуальных проблем регионального развития. Программирование отражает активное участие властных структур не только в опосредованном (косвенном) воздействии на экономические процессы, но и в непосредственном управлении ходом общественного воспроизводства. Этот процесс имеет место во всех развитых странах мира.

В основу программно-целевого подхода как инструмента проведения региональной администрацией целенаправленной политики по решению проблем региона должна быть положена система программ, которые реализуются либо государственными органами разного уровня, либо частными компаниями при государственной поддержке. **Целевые программы** представляют собой комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития страны. Программно-целевое планирование весьма активно применяется практически во всех странах с развитой рыночной экономикой, но особых успехов в этом направлении достигли США, по масштабам и качеству централизованного планирования опередившие всех своих ближайших конкурентов (см. п. 3.4).

Важнейшим инструментом активного регулирования государством развития регионов является разработка и реализация **бюджетной системы региона**, которая включает в себя консолидированный бюджет и внебюджетные фонды. **Бюджет региона** является формой образования и расходования денежных средств в целях обеспечения в регионе функции органов государственной

власти. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государственных органов (см. п. 4.2).

Регулирующие функции региональных бюджетов бюджетных систем сводятся к следующему:

- созданию условий повышения уровня и качества жизни населения региона;
- содействию справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;
- развитию деловой активности в регионе путем направления региональных инвестиций, подконтрольных администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;
- выравниванию условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем развития производственной, социальной и рыночной инфраструктуры и др.

В Республике Беларусь, как и во всех других странах мира, прогнозирование и планирование социально-экономического развития страны и регионов является важнейшей функцией государства. Основным прогнозным документом, формирующим стратегию экономического развития нашей страны, является ***Комплексный прогноз экономического и социального развития страны и регионов***, в котором определяются главные стратегические цели, на основе которых затем разрабатываются плановые документы, формируется механизм государственного регулирования экономики.

На всех уровнях государственного управления региональной экономикой Беларуси в практике прогнозирования и плани-

рования на различные периоды времени применяются следующие документы:

- ***Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь***, представляющая собой систему научно обоснованных понятий о критериях и принципах устойчивого развития экономики, общества и состояния окружающей среды, на основе чего определяются направления эффективного использования социального, демографического, производственного, инновационного и природного потенциалов регионов сроком на 15 лет;

- ***Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь и регионов (на 10 лет)*** – это документ, в котором рассматривается система научно обоснованных взглядов на закономерности и реально возможные пути социально-экономического развития страны и регионов, разрабатываются сценарии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, определяются цели и приоритеты, макроэкономическая политика, важнейшие направления структурной перестройки экономики и средства их реализации, развитие отраслей региона и административно-территориальных единиц;

- ***Программа социально-экономического развития (на 5 лет)*** основывается на предыдущем документе и отражает оценку итогов социально-экономического развития за предыдущий период, характеристику состояния региональной экономики, концепцию развития региона на среднесрочную перспективу, макроэкономическую политику (включая бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику), социальные вопросы, экологические аспекты и т.п.

- ***Прогноз социально-экономического развития региона (на 1 год)*** – это краткосрочный документ, в котором конкретизируются мероприятия, необходимые для реализации намеченной стратегии развития региона, а также отражаются показатели, на

которые выйдет экономика региона в прогнозном периоде. Прогноз состоит из двух частей:

1) анализа социально-экономического развития региона за предыдущий период;

2) прогнозного блока, отражающего специализацию региона в общереспубликанском разделении труда, оценку социально-экономического развития и основные направления преобразований в экономике региона (развитие реального сектора экономики, инфраструктуры, сферы обслуживания, культуры, здравоохранения и т.п.).

Благодаря разработке долгосрочных, среднесрочных и текущих прогнозов и планов регионального развития решаются проблемы стабилизации экономики, экономического роста, снижения безработицы в регионах, а также выравнивания уровней их социально-экономического развития.

4.2. ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

4.2.1. Финансовые ресурсы регионов

Взаимоотношения субъектов хозяйственной деятельности, регионов, стран строятся посредством **системы финансов** (международных, государственных, региональных, на уровне конкретных предприятий). В самом общем смысле категория «финансы» означает систему экономических взаимоотношений, выражающих формирование и использование денежных средств в процессе хозяйственного оборота предприятия, региона, страны. Важнейшей составной частью системы государственных финансов и действенным инструментом решения региональных проблем являются **финансы региона**, поскольку их целенаправленное и эффективное использование способно оказать позитивное воздействие на развитие конкретной территории.

Разумеется, для решения местных проблем регионов, реализации принципов самоуправления и самофинансирования необходима относительная финансовая самостоятельность регионов. Термин «относительная» в данном случае обозначает необходимость компромисса между предоставлением региону хозяйственной и финансовой самостоятельности и централизованным распределением общественных благ, осуществляемым с целью сглаживания межрегиональных различий. Финансовая самостоятельность региона обеспечивается посредством **системы финансовых ресурсов региона**, под которыми понимаются денежные средства, находящиеся в распоряжении региона, его хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения регионального и национального валового продукта и предназначенные для расширенного воспроизводства на данной территории.

Финансовые ресурсы региона включают в себя:

- ресурсы местных бюджетов и целевых бюджетных и внебюджетных фондов;
- средства предприятий;
- средства населения;
- кредитные ресурсы;
- средства на депозитах и др.

Оценка финансового потенциала региона и выработка обоснованной региональной финансовой политики осуществляется на основе **сводного баланса финансовых ресурсов региона**, под которым понимается денежное выражение состояния (или прогноза) доходов и расходов региона, его бюджетов и внебюджетных фондов, а также юридических лиц на данной территории (рис. 3).

В доходной части этого баланса можно выделить три группы доходов:

- **собственные**, то есть такие, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона;
- **заемные**, представляющие собой долгосрочные и краткосрочные кредиты;
- **трансферты**, то есть средства, получаемые из других бюджетов.

Важно указать, что привлечение средств в регион возможно не только в виде установленных трансфертов, но и на основе разработки своего рода территориального бизнес-плана, оценивающего привлекательность региона и эффективность вложений средств с позиций интересов государства.

Расходная часть регионального сводного финансового баланса фиксирует приоритетные направления использования финансовых ресурсов в регионе и определяет затраты на образование, культуру, здравоохранение, содержание правоохранительных и органов государственного управления и т.п. Вариация содержания расходных статей сводного финансового баланса региона – важный элемент планирования его развития.

Доходы	Сумма	Расходы	Сумма
Прибыль (всего)		Затраты на инвестиции,	
Налог на добавленную стоимость		кроме затрат за счет прибыли предприятий	
Акцизы		Расходы на воспроизводство	
Подходный налог с населения		минерально-сырьевой базы	
Налог на имущество		Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся после уплаты налога и оплаты амортизации (НИР и др.)	
Средства для других целевых фондов		Расходы на социально-	
Экологический налог			
Амортизационные отчисления			

Доходы от республиканского госбюджета (всего) в том числе: - капитальные вложения; - социальные расходы (текущие расходы) Платежи за пользование природными ресурсами Прочие налоги, сборы и другие поступления Госпошлина Прочие неналоговые поступления		культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капиталовложений) Образование Здравоохранение Физическая культура Социальное обеспечение Расходы за счет других целевых фондов Расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов Прочие расходы	
Всего доходов		Итого расходов Средства, перечисляемые: - в государственные внебюджетные фонды; - в региональный бюджет	
		Всего расходов Превышение расходов над доходами	

Рис. 3. Схема регионального сводного финансового баланса

4.2.2. Местные бюджеты и межбюджетные отношения как фактор регионального развития

Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют **местные бюджеты** (областные, районные, городские, поселковые бюджеты и бюджеты сельских советов). Всего в Республике Беларусь функционирует более 1660 местных бюджетов. Совокупность бюджетов соответствующей административно-территориальной единицы представляет собой **консолидированный бюджет региона** (республики, области, района и т.п.). Так, консолидированный бюджет области включает в себя бюджеты районов, городов областного подчинения и областной

бюджет. Соответственно бюджет сельсоветов, поселков, городов районного подчинения и районный бюджет образуют консолидированный бюджет района. Величина консолидированного бюджета той или иной административно-территориальной единицы определяется с учетом среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя, что позволяет вычислить **минимальный консолидированный бюджет**.

В соответствии с принятой в Республике Беларусь *концепцией развития местных бюджетов*, их доходная часть формируется за счет:

- собственных доходов, налогов и сборов (плата за землю, налог на пользование природными ресурсами, налог на недвижимость, местные налоги и сборы);
- закрепленных источников доходов для бюджета каждого уровня;
- отчислений от республиканских налогов и сборов по регулирующим источникам доходов;
- дотаций, представляющих собой средства, выделяемые на безвозмездной основе из вышестоящего бюджета без оговаривания их целевого использования (для сбалансирования нижестоящего бюджета);
- субвенций, являющихся финансовыми средствами, выделяемыми из вышестоящего бюджета на конкретные цели (целевые дотации);
- субсидий, предоставляемых из вышестоящего бюджета для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов.

Расходная часть местных бюджетов включает в себя следующие направления:

- капитальные вложения на развитие инфраструктуры регионов, строительство жилья;

- финансирование текущего содержания отраслей социально-культурной сферы (около 70% всех расходов государства на эти цели);
- социальная защита населения (пособия малообеспеченным семьям, инвалидам, многодетным семьям и т.д.);
- дотации (на содержание жилых домов, транспорта, на компенсацию разницы в ценах и т.п.);
- расходы на поддержку АПК;
- расходы на поддержку субъектов малого предпринимательства.

При оценке местного бюджета того или иного уровня используются следующими важными характеристиками, параметрами:

а) *показателем бюджетной обеспеченности региона*, который трактуется как отношение бюджетного потенциала территории к расходам (**бюджетный потенциал региона** – это объем собираемых на его территории средств в виде налоговых и неналоговых доходов, в том числе предоставляемых из бюджетов вышестоящих уровней);

б) *показателем обеспеченности собственными доходами*, характеризующим финансовую самостоятельность региона и его возможности по самостоятельному формированию доходной части бюджета и финансированию расходов (сегодня только четвертая часть доходов местных бюджетов формируется за счет собственных доходов, что делает 90% местных бюджетов Беларуси зависимыми от вышестоящих бюджетов, т.е. дотационными).

Для формирования дополнительных источников покрытия расходов местные органы власти создают целевые бюджетные и внебюджетные фонды, средства которых аккумулируются в местных бюджетах, в том числе фонд охраны природы, дорожный фонд, фонд поддержки ведомственных дошкольных учреждений, фонды для финансирования расходов на содержание ведомствен-

ного жилищного фонда, целевой бюджетный фонд стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия, инновационный фонд.

Государственное регулирование регионального развития через систему государственных и региональных финансов осуществляется на основе **принципа бюджетного федерализма**, под которым понимается система взаимоотношений между бюджетами различных уровней по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов. При этом принято выделять два типа бюджетного федерализма – **конкурентный**, связанный с минимальными перераспределениями средств между бюджетами, и **кооперативный**, предусматривающий активное участие правительства в выравнивании межрегиональных диспропорций. Во втором случае деятельность правительства связана с **вертикальным** и **горизонтальным** бюджетным выравниванием, под которым понимается достижение сбалансированности местных бюджетов. При этом вертикальное выравнивание предполагает устранение несоответствий между расходными и доходными частями регионального бюджета за счет предоставления недостающих ресурсов из бюджета вышестоящего уровня. Горизонтальное выравнивание означает пропорциональное распределение средств между местными бюджетами одного и того же уровня с целью компенсации вариации бюджетных потенциалов различных территорий и обеспечения всем гражданам вне зависимости от региона их проживания равных возможностей. Таким образом, бюджетная система государства считается **вертикально сбалансированной**, если объем поступлений в бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для выполнения его функций. **Горизонтальная сбалансированность** предполагает общее равновесие доходов и расходов в бюджетах отдельных регионов.

Следует указать, что вертикальное и горизонтальное выравнивание свойственно практически всем странам. Оно достигается использованием *общих (универсальных)* и *целевых (специальных) трансфертов*, причем для развития «проблемных» регионов во многих странах применяются обе трансфертные системы. Так, в некоторых странах (например, в Японии) при определении величины выравнивающего общего (универсального) трансферта учитывается разница между расчетной величиной бюджетных потребностей региона и его налоговым потенциалом. В других странах (например, в Дании) на величину выравнивающего трансферта влияют показатели, характеризующие степень депрессивности региона (среднедушевой доход, уровень безработицы, бедности и т.п.). В отдельных странах (Германия и др.) при решении вопросов регионального развития практикуется формирование отдельных фондов общего (выравнивающего) трансферта «проблемных» территорий. Для других государств (США и др.) особо важная роль в решении проблем развития депрессивных и отсталых территорий отводится целевым (специальным) трансфертам. Кроме того, депрессивным и отсталым регионам может предоставляться *особый бюджетный статус*.

В Республике Беларусь также активно используются различные методы финансового выравнивания, в том числе:

- финансирование из фонда поддержки административно-территориальных единиц, создаваемого за счет отчислений от налога на добавленную стоимость и налога на доходы и прибыль, зачисляемых в республиканский бюджет;
- трансферты, осуществляемые в виде субвенций на содержание объектов социально-культурной сферы, субвенций на строительство объектов коммунальной собственности и субсидий на жилищное строительство.

В рамках общего финансового выравнивания устанавливается **среднереспубликанский норматив** бюджетной обеспеченности по отраслям непроектной сферы на одного жителя и **поправочные коэффициенты** по областям, учитывающие региональные особенности функционирования учреждений непроектной сферы. Исходя из указанного норматива и численности населения по регионам, определяется объем бюджетных ассигнований. Для регионов, имеющих расходы ниже норматива, предусматривается выделение средств из фонда поддержки для доведения бюджетной обеспеченности до среднереспубликанского уровня.

Важная роль в регулировании экономических процессов в регионах отводится **прогнозированию и планированию финансов**, для чего разрабатывается перспективный баланс доходов и расходов, учитывающий потребности в финансировании тех или иных сфер (сводный баланс финансовых ресурсов региона). В процессе планирования статей сводного баланса определяется объем денежных средств, необходимый для выполнения социально-экономической программы региона, обозначаются их источники, выявляются резервы роста доходов и экономии в расходах, устанавливаются оптимальные пропорции в распределении средств между соответствующими статьями баланса.

Прогнозирование и планирование финансовых показателей осуществляется с использованием следующих методов:

- **экстраполяции**, основанной на учете существующей динамики финансовых показателей и устойчивых тенденций ее изменения;
- **математического моделирования**, связанного с построением и анализом финансовых моделей, имитирующих реальные экономические процессы в регионах;

- *нормативного*, предписывающего использование норм и нормативов в социальной и производственной сферах;
- *балансового*, предполагающего координацию, согласование количественных характеристик всех разделов финансовых планов между собой;
- *экспертных оценок*, который основан на предположениях, прогнозах, оценках, сделанных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки, народного хозяйства, региональной экономики.

Необходимо указать, что в условиях экономики преимущественно рыночного типа, когда механизм цен и конкуренция объективно приводят к социально-экономической дифференциации субъектов хозяйствования и регионов, роль финансового планирования и прогнозирования развития регионов имеет огромное значение. По крайней мере изученный нами выше опыт стран с развитой рыночной экономикой свидетельствует о том, что тщательное планирование финансовой помощи проблемным регионам – обычная практика как в национальной, так и супранацональной региональной политике большинства европейских стран.

4.3. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ

4.3.1. Основные понятия, значение и организационные формы инвестиционно-инновационной политики в регионах

Устойчивое развитие регионов, повышение их экономического и социального потенциала во многом предопределяются состоянием **инвестиционно-инновационной деятельности** в регионах. При этом под **инновационной деятельностью** понимается деятельность, нацеленная на практическое внедрение результатов научных исследований и разработок, повышающих эффективность способов и средств осуществления управленче-

ских, производственных, коммерческих, социальных и т.п. процессов в регионе, в том числе связанных с созданием и реализацией *инноваций*. Инновационная деятельность предполагает осуществление и реализацию результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) и научно-исследовательских работ (НИР), направленных на создание или усовершенствование продукта, технологического или управленческого процесса, метода организации производства или реализации продукции. В самом общем смысле **инновация** – *это результат или процесс практического внедрения новшества в области техники, технологии, способа организации и управления производством или социальной сферы, метода продвижения продукции на рынок и ее сбыта.*

По причинам возникновения различают следующие **виды инноваций**:

- *реактивные*, представляющие собой реакцию на радикальные инновационные преобразования, осуществляемые конкурентами;
- *стратегические*, имеющие упреждающий характер и нацеленные на получение значительных конкурентных преимуществ в виде так называемой научно-технической (инновационной) ренты.

По характеру применения инновации бывают:

- *продуктовые*, направленные на производство и использование новых продуктов и услуг;
- *процессные*, нацеленные на новые технологии и методы организации производства;
- *рыночные*, связанные с выходом предприятия на новые рынки или освоением новых форм работы на рынках;
- *социальные*, обусловленные появлением и функционированием новых социальных структур.

В условиях обострения конкурентной борьбы инновации превращаются в решающий фактор устойчивого развития регионов и страны в целом, поскольку они обеспечивают приспособляемость, адаптивность территорий к быстро изменяющимся условиям рыночной конъюнктуры и внешней среды. Инновационная политика заключается в предвидении изменений ресурсного потенциала региона и выработке решений, обеспечивающих устойчивое региональное развитие на основе стимулирования воспроизводства, обновления и модернизации производительных сил.

Реализация региональной инновационной политики неизбежно связана с **инвестированием**, т.е. осуществлением инвестиций. По экономическому содержанию **региональные инвестиции** – *это часть ресурсов региона, которые сознательно изымаются из потребления и вкладываются в расширение или модернизацию производства (новые технологии, оборудование, методы организации хозяйственной деятельности и т.п.) в расчете на получение прибыли в будущем.*

Таким образом, в самом общем смысле **региональная инвестиционная политика** – *это совокупность действий экономических агентов по обеспечению условий простого и расширенного воспроизводства капитальных ресурсов в регионе.* Сущность инвестиционной политики заключается в обеспечении воспроизводства основных фондов производственных и непроизводственных отраслей, их расширении и модернизации. Характер инвестиционной политики определяется силой государственного вмешательства в экономические процессы, степенью увязки данной политики с иными государственными институтами, к числу которых относятся налоговая, финансово-кредитная, амортизационная, лицензионная и ценовая политика, политика доходов и занятости, привлечения иностранных инвестиций, а также правовое

поле и общий административный уклад. Если инвестиционная политика носит инновационный характер, то речь идет об **инвестиционно-инновационной политике**.

По наличию и характеру правовой базы можно выделить *формализованную* и *неформализованную* государственную инвестиционную политику. При этом **формализованная инвестиционная политика** означает наличие целостной правовой базы, регулирующей основные параметры инвестиционного процесса, такие как налоги, цены, доходы, тарифная система, сроки и способы амортизации оборудования, методы учета основных фондов и т.п. Как правило, ей присуща высокая степень государственного участия в экономике. **Неформализованная инвестиционная политика** характеризуется сравнительно низкой долей государственных капиталовложений (до 30%), большим объемом частного капитала (до 80% от всех хозяйствующих субъектов и объемов промышленного производства) и относительно несистематизированной правовой базой в сфере инвестиционного процесса.

По типу управления различают *либеральную* и *централизованную* инвестиционную политику. **Либеральному типу инвестиционной политики** присущи преимущественно экономические методы государственного регулирования инвестиционных процессов, развитая вертикальная система инвесторов (государство – финансовые институты – бизнесмены – мелкие инвесторы), а также разнообразные источники инвестиций (частные, государственные, привлеченные и т.д.) и развитая финансовая инфраструктура. Роль государства состоит в установлении «правил игры» во взаимоотношениях «инвестор – объект инвестирования», что позволяет экономической системе саморегулироваться и развиваться относительно свободно. Необходимо указать, что либеральный тип инвестиционной политики – это гипотетическая

идеализированная модель реализации инвестиционного процесса, которая на практике существовать принципиально не может.

Современные государства (в том числе с развитой рыночной экономикой) все чаще и охотнее прибегают к реализации **централизованной инвестиционной политики**, основная черта которой – использование прямых (в том числе административных) методов управления. Источники инвестиций в этом случае формируются посредством аккумуляции ресурсов различными государственными структурами, централизованно осуществляется долгосрочное прогнозирование, а общее правовое поле жестко регламентирует развитие инвестиционного процесса.

На практике речь может идти о **смешанной инвестиционной политике**, сочетающей в себе элементы либеральной и централизованной формы осуществления инвестиционной деятельности. В то же время статистика свидетельствует о том, что в настоящее время даже в странах с либерально-рыночной экономикой акцент достаточно быстро и уверенно смещается в сторону централизованного планирования и централизованной инвестиционной политики (см. п. 2.1), что ставит под серьезное сомнение провозглашаемый ими их либерально-рыночный статус.

Целями текущей инвестиционной политики для регионов в настоящее время являются: структурная перестройка региональной экономики; достижение экономической самостоятельности и обеспечение экономической безопасности региона; рационализация размещения производительных сил в регионе и укрепление собственной индустриальной базы, (прежде всего, экспортноориентированных отраслей, производства энергетических ресурсов, продуктов питания); выделение приоритетных инвестиционных проектов, исходя из интересов регионального хозяйственного комплекса.

Принципами формирования обоснованной региональной инвестиционной политики являются:

- **эффективность**, поскольку направляемые в экономику региона инвестиции должны приносить достаточную прибыль в условиях, ограничиваемых целями каждого конкретного проекта и периодом его реализации, а также привлекаемыми под него ресурсами;
- **достижение структурного равновесия**, что обеспечивает сбалансированное развитие регионов и отраслей в них;
- **целенаправленность**, обусловленная ограниченностью инвестиционных ресурсов и возможностью реализации конечного числа проектов;
- **общенациональная значимость**, предполагающая реализацию в процессе инвестирования той или иной национальной идеологии и общегосударственных интересов, что возможно лишь в условиях формирования такого подхода со стороны государственных органов власти страны и региона.

4.3.2. Источники и структура государственных инвестиций

Основными **источниками региональных инвестиций** в разных странах мира являются: государственные инвестиции (национального и регионального уровня); частные внутренние инвестиции; частные иностранные инвестиции; иностранные государственные и межгосударственные инвестиции.

К **государственным инвестициям** в регионе относятся:

- средства государственного бюджета развития (республиканского и регионального);
- инвестиции государственных предприятий и организаций, министерств и ведомств, внебюджетных фондов, осуществляемые вне плановой инвестиционной программы;

- налоговые льготы и инвестиционные кредиты, предоставляемые предприятиям и иным экономическим субъектам, а также кредиты государственных финансовых структур.

Региональный бюджет развития является ключевым институтом государственного участия в сфере региональных воспроизводственных отношений. В бюджете региона источники инвестиций подразделяются на безвозмездные и возвратные. Безвозмездные инвестиции, в основном государственные ресурсы, направляются в производственную и социальную сферу. Возвратные ресурсы включают в себя займы государства (иностраные кредиты и эмиссия ценных бумаг), государственные инвестиционные кредиты и кредиты, предоставляемые под государственные гарантии.

Принципы разработки бюджета развития региона:

- четкое определение структурных соотношений между производственным и социальным направлениями инвестирования в экономику региона;
- концентрация государственных инвестиционных ресурсов для реализации стратегически наиболее перспективных проектов;
- научное обоснование структурных коэффициентов распределения государственных капитальных вложений по районам и городам областного подчинения в целях нивелирования резких территориальных различий в обеспечении социальными благами, а следовательно, и в уровне жизни;
- более широкое использование инструментов и методов экономико-математического моделирования, которые сейчас практически не применяются для государственного управления экономикой в регионах.

Важным направлением решения проблемы недостаточности инвестиционных ресурсов является **стимулирование частных**

инвестиций населения, поскольку в странах с развитой рыночной экономикой население является традиционным поставщиком денежных ресурсов на фондовый и кредитный рынки, где спрос на них предъявляют как предприниматели, так и государство.

Средства населения, направляемые в инвестиции, по своей сути являются **сбережениями**, которые можно разделить на три группы:

1) *текущие сбережения населения*, имеющие наиболее ликвидный характер. К их числу относятся наличные денежные средства, счета до востребования, «пластиковые деньги», чековые книжки. Данные виды сбережений по определению не являются потенциальными источниками инвестиции;

2) *сбережения на приобретение товаров длительного пользования или недвижимости* образуются, когда граждане откладывают деньги на покупку товара с ценой, превышающей размер текущего дохода. Для аккумуляции сбережений этого вида они размещаются на сберегательных банковских счетах и срочных депозитах;

3) *сбережения на непредвиденный случай (и старость)* долгосрочны по своему характеру. Они могут размещаться в виде покупки корпоративных ценных бумаг, акций и облигаций, иных долгосрочных финансовых активов.

Для активации частных инвестиций населения необходима продуманная региональная политика доходов, включающая в себя три следующих блока.

Первый блок основополагающий, связанный с повышением уровня доходов и непосредственно приводящий к росту частных инвестиций. Не случайно в Республике Беларусь проводится и активно реализуется курс на неуклонное повышение уровня доходов населения.

Второй блок призван обеспечить стимулы к созданию долгосрочных сбережений и помимо чисто экономических механизмов должен включать определенные пропагандистские, идеологические установки. Каждый человек должен быть уверен, что государство заинтересовано в его доходах и сбережениях и гарантирует ему это право, что его деньги могут приносить реальный доход, а его собственность будет умножаться в результате свободного выбора инвестиций. Исходным критерием нормы сбережений должны стать 15–20% годового дохода (с учетом инфляции), что является стандартным показателем для среднего класса США, других развитых стран мира.

Разумеется, выполнение всех этих требований возможно лишь в условиях стабильной политической и экономической ситуации, отсутствия резких смен курса, как правило, сопровождающихся огромными финансовыми потерями для населения. В этом плане весьма продуманным и полезным для инвестиционного процесса в стране является сделанный населением Республики Беларусь выбор на Республиканском референдуме 17 октября 2004 г., который создает объективные предпосылки для долгосрочного и уверенного развития страны.

Третий блок связан с разработкой системы управления активами, причем важно учесть, что это сфера государственных интересов и государственных гарантий. Государство заинтересовано в том, чтобы сбережения направлялись преимущественно в недвижимость, ценные бумаги и банковские депозиты, т.е. были в обороте, а не в «кубышках» в виде иностранной валюты, золота и т.п. В нашей стране уделяется большое внимание развитию системы управления активами, поскольку руководство страны придает большое внимание возведению жилья, кредитованию населения под покупку недвижимости и товаров длительного поль-

зования, политике привлечения в банки сбережений населения Беларуси, которые за последние годы возросли в несколько раз.

Успешная реализация инвестиционного бюджета требует определения следующих отраслевых приоритетов инвестирования.

1. Структурное соотношение между *производственным* и *социальным направлениями* в инвестиционных программах региона, что определяет не только структуру государственных инвестиций, но и динамику воспроизводственного процесса.

2. Соотношение в развитии реального и финансового секторов, поскольку курс на приоритетную поддержку реального сектора экономики (промышленность, АПК, строительство) крайне важен для любой региональной экономики. При этом необходимо считать очень опасной тенденцию гипертрофированного развития финансовой сферы и сферы услуг, сопровождающегося деиндустриализацией переходных к рынку стран и их регионов. Сторонники этой весьма негативной концепции «развития» активно апеллируют к опыту США и некоторых других стран, где сфера услуг создает до 60–70% ВВП. Однако, при этом важно ясно представлять себе, что при ВВП, например, США, достигающем 9 трлн. USD, эта страна может позволить себе «роскошь» иметь столь деформированную структуру национальной экономики, поскольку выпадающая на долю материального производства треть ВВП соответствуют огромной в абсолютном выражении сумме в 2,5–3 трлн. USD. Если же переходные к рынку и развивающиеся страны с их более чем скромным ВВП, подражая лидерам мировой экономики, существенно снизят долю в нем реального сектора экономики, то эта доля в денежном выражении может оказаться столь малой, что возникнет угроза элементарной нехватки материальных благ (пищи, одежды, товаров первой необходимости и т.п.). Все это, в свою очередь, неизбежно приведет к угнетению

сферы услуг и нарушению финансового обращения и в итоге вызовет примитивизацию («заиризацию») национальной экономики и потерю страной ее экономической самостоятельности.

Кроме того, финансовый, спекулятивный по сути, рынок США является основным инструментом изъятия финансовых ресурсов из развивающихся стран в центр (по утверждениям некоторых ученых, фондовая биржа на Уолл-стрит и финансовые махинации на ней являются едва ли не основным источником доходов США). А поскольку монополия на этот инструмент получения спекулятивных доходов уже давным-давно определена, то другим странам попросту не позволят им пользоваться. Наоборот, по сложившимся в мире тенденциям, эти развивающиеся и переходные страны призваны финансировать центр и быть для него донорами ресурсов, принимая установленные большим капиталом правила игры на «свободном» финансово-биржевом рынке. Поэтому глубоким и весьма наивным заблуждением является мнение о том, что и переходным к рынку странам будет позволено участвовать в прибылях от этой глобальной игры.

3. Наиболее крупной статьей производственной части инвестиций должны стать расходы на возведение и развитие промышленных объектов и производственной инфраструктуры – автомобильных и железных дорог, линий связи, электро- и энергоснабжения, складских помещений и т.п.

4.3.3. Инвестиционный климат регионов и пути его улучшения

Методы измерения состояния инвестиционного климата. Для анализа условий рационального использования инвестиций в экономической науке и практике применяется категория инвестиционного климата. **Инвестиционный климат региона** – это обобщенная характеристика совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических,

социокультурных предпосылок, предопределяющих процесс инвестирования в региональную хозяйственную систему.

Можно выделить три подхода к оценке инвестиционного климата:

❖ **Первый подход** базируется на оценке совокупности макро-экономических показателей, в числе которых: динамика валового внутреннего продукта, национального дохода и объемов производства промышленной продукции; характер и динамика распределения национального дохода, пропорции сбережения и потребления; состояние законодательного регулирования инвестиционной деятельности; ход приватизационных процессов; развитие отдельных инвестиционных рынков, в том числе фондового и денежного.

❖ **Второй подход** (многофакторный) основывается на взаимосвязанной характеристике широкого набора факторов, влияющих на инвестиционный климат. К числу таковых относятся:

- ***характеристика экономического потенциала*** (обеспеченность региона ресурсами, биоклиматический потенциал, наличие свободных земель для производственного инвестирования, уровень обеспеченности энерго- и трудовыми ресурсами, развитость научно-технического потенциала и инфраструктуры);

- ***общие условия хозяйствования*** (экологическая безопасность, развитие отраслей материального производства, объемы незавершенного строительства, степень изношенности основных производственных фондов, развитие строительной базы);

- ***зрелость рыночной среды в регионе*** (развитость рыночной инфраструктуры, воздействие приватизации на инвестиционную активность, инфляция и ее влияние на инвестиционную деятельность, степень вовлеченности населения в инвестиционный процесс, развитость конкурентной среды предпринимательства,

емкость местного рынка сбыта, интенсивность межхозяйственных связей, экспортные возможности, присутствие иностранного капитала);

- **политические факторы** (степень доверия населения к региональной власти, взаимоотношения центра и региональных властей, уровень социальной стабильности, состояние национально-религиозных отношений);

- **социальные и социокультурные факторы** (уровень жизни населения, жилищно-бытовые условия, развитость медицинского обслуживания, распространенность алкоголизма и наркомании, уровень преступности, величина реальной заработной платы, влияние миграции на инвестиционный процесс, отношение населения к отечественным и иностранным предпринимателям, условия работы для иностранных специалистов);

- **организационно-правовые факторы** (отношение власти к иностранным инвесторам, соблюдение законодательства властными органами, уровень оперативности при принятии решений о регистрации предприятий, доступность информации, уровень профессионализма местной администрации, эффективность деятельности правоохранительных органов, условия перемещения товаров, капиталов и рабочей силы, деловые качества и этика местных предпринимателей);

- **финансовые факторы** (доходы бюджета, а также обеспеченность средствами внебюджетных фондов на душу населения, доступность финансовых ресурсов из республиканского и регионального бюджетов, доступность кредита в иностранной валюте, уровень банковского процента, развитость межбанковского сотрудничества).

Обобщающим показателем инвестиционного климата при факторном подходе выступает сумма множества средневзвешенных оценок по группам факторов:

$$Q = \sum_{j=1}^k (X_j \cdot P_j), \quad (4)$$

где Q – обобщающая взвешенная оценка инвестиционного климата региона; X_j – средняя балльная оценка j -го фактора для региона; P_j – вес j -го фактора; k – количество учитываемых факторов.

Сводный показатель оценки инвестиционного климата не может служить единственным критерием привлекательности той или иной хозяйственной системы для вложения инвестиций. Он обычно дополняется информацией о развитости тех или иных факторов, оказывающих непосредственное влияние на состояние и динамику инвестиционного климата.

❖ **Третий подход** к оценке инвестиционного климата базируется на оценке риска инвестиций. При этом в качестве элементов, формирующих инвестиционный климат региона, анализируются два направления связи инвестиционных рисков: либо со стороны инвестиционного потенциала, либо со стороны социально-экономического потенциала.

Первое направление реализовано специалистами журнала «Эксперт». Оно рассчитано в первую очередь на «стратегического инвестора». Инвестиционный потенциал региона при этом оценивается на основе таких макроэкономических показателей, как:

- наличие факторов производства, в том числе трудовых;
- уровень потребительского спроса;
- результаты хозяйственной деятельности населения в регионе;
- уровень развития науки и внедрения ее достижений в производство;
- развитость ведущих институтов рыночной экономики;

- обеспеченность региона технической и социальной инфраструктурой.

Инвестиционные риски оцениваются с позиции вероятности потерь инвестиций и дохода. При этом в числе рисков учитываются все его разновидности: экономический, финансовый, политический, социальный, экологический, криминальный и законодательный.

В основе *второго направления* лежит оценка уровня инвестиционного климата с позиции развития региональной общественной системы в целом. Авторы данного варианта учитывали, помимо прочих показателей, человеческий потенциал, материальную базу развития, социально-политическую обстановку и факторы политического риска, состояние экономики и уровень управления ею.

Проблемы адекватной оценки инвестиционного климата региона. Изучение отечественного и зарубежного опыта оценки инвестиционного климата показывает, что часто не учитывается ряд важных методологических положений, выработанных современной экономической наукой.

1. Инвестиционный климат страны и регионов рассматривается, как правило, с позиции абстрактного стратегического инвестора, стремящегося к ускоренному, максимальному, беспрепятственному получению прибыли, в то время как для разных инвесторов необходима своя оценка инвестиционного климата.

2. Получатель инвестиций и инвестор преследуют, как правило, неодинаковые цели. Первый стремится решить комплекс социально-экономических задач при минимуме привлекаемых средств, второй желает извлечь максимум прибыли и закрепиться на рынках, в экономических системах на длительный период. Следовательно, инвестиционный климат должен соответствовать балансу интересов участников инвестиционного процесса.

3. Существует объективная потребность сопряжения инвестиций с инновационными факторами развития. Особенно актуально это при привлечении инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства (венчурном инвестировании).

4. Инвестиции должны быть увязаны с развитием человеческого капитала, ростом квалификации работников во всех сферах жизнедеятельности, что нужно учитывать при создании соответствующего инвестиционного климата страны или ее региона.

5. Необходима комплексная оценка эффективности использования привлекаемых инвестиций и благоприятности инвестиционного климата.

Факторный подход к оценке инвестиционного климата в наибольшей степени соответствует большинству этих требований. К его преимуществам можно отнести: учет взаимодействия многих факторов; использование статистических данных, нивелирующих субъективизм экспертных оценок; дифференцированный подход к различным уровням экономики при определении их инвестиционной привлекательности.

Рисковый метод анализа и оценки инвестиционного климата представляет интерес, прежде всего, для стратегического инвестора. Он позволяет ему не только оценить привлекательность территории для инвестирования, но и сопоставить уровень риска, присущий новому объекту вложения инвестиций, с существующим в привычном для него регионе ведения бизнеса.

Новые возможности для анализа инвестиционного климата дает одно из ведущих направлений современной экономической мысли – **институционализм**. Для целей нашего исследования важна характеристика институциональных условий расширенного общественного воспроизводства как особых институциональных систем.

Инвестиционная привлекательность региона. При исследовании сравнительной инвестиционной привлекательности регионов и стран применяется широкий набор показателей, таких, как тип экономической системы, объем ВВП, структура экономики, обеспеченность природными ресурсами, состояние инфраструктуры, участие государства в экономике и т.п. В связи с тем, что на инвестиционный климат регионов оказывают влияние различные факторы и условия, многие из которых подвержены быстрым изменениям, разовое, однократное определение инвестиционного климата не может служить ориентиром для принятия каких-либо решений по инвестициям. Поэтому при оценке инвестиционного климата регионов необходимо проведение регулярных, периодических наблюдений, т.е. мониторинга инвестиционного климата.

Инвестиционный климат региона рассматривался как комплексная система, состоящая из трех важнейших подсистем:

- ***инвестиционного потенциала*** – совокупности имеющихся в регионе факторов производства и сфер приложения капитала;
- ***инвестиционного риска*** – совокупности переменных факторов риска инвестирования;
- ***законодательных условий*** – правовой системы, обеспечивающей стабильность деятельности инвестора.

Инвестиционный потенциал региона – ***характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические индикаторы, насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой), а также потребительский спрос населения.*** При расчете инвестиционного потенциала региона используются абсолютные статистические показатели. При

этом совокупный потенциал региона включает восемь интегрированных его подвидов:

- **ресурсно-сырьевой потенциал**, рассчитываемый на основе средневзвешенной обеспеченности территории региона балансовыми запасами важнейших видов природных ресурсов;
- **производственный потенциал**, понимаемый как совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе;
- **потребительский потенциал**, определяемый в качестве совокупной покупательной способности населения региона;
- **инфраструктурный потенциал**, характеризующийся оценкой экономико-географического положения и инфраструктурной насыщенности региона;
- **инновационный потенциал**, связанный с учетом комплекса научно-технической деятельности в регионе;
- **трудовой потенциал**, для расчета которого используются данные о численности экономически активного населения и его образовательном уровне;
- **институциональный потенциал**, понимаемый как степень развития ведущих институтов рыночной экономики в регионе;
- **финансовый потенциал**, выражаемый общей суммой налоговых и иных денежных поступлений в бюджетную систему с территории данного региона.

Инвестиционный риск – это количественная характеристика, оценивающая вероятность потери инвестиций и дохода от них.

Применительно к региону можно выделить следующие виды риска:

- *политический*, зависящий от устойчивости (неустойчивости) региональной власти и политической поляризации населения;
- *экономический*, связанный с динамикой экономических процессов в регионе;
- *социальный*, характеризующийся уровнем социальной напряженности;
- *криминальный*, определяемый уровнем преступности в регионе с учетом тяжести преступлений;
- *экологический*, рассчитываемый как интегральный уровень загрязнения окружающей среды;
- *финансовый*, отражающий напряженность регионального бюджета и совокупные финансовые результаты деятельности предприятий региона;
- *законодательный*, характеризующий совокупность правовых норм, регулирующих экономические отношения на территории (местные налоги, льготы, ограничения и т.п.).

Процедура составления **инвестиционного рейтинга** региона включает несколько этапов. На первом этапе из всех статистических показателей, относящихся к тому или иному виду инвестиционного риска и потенциала, с помощью *корреляционного анализа* выделяются наиболее значимые показатели. Затем методом *факторного анализа* определяется вклад каждого значимого показателя в общую величину соответствующего потенциала или риска. На завершающем этапе с помощью метода *кластерного анализа* регионы, ранжированные по потенциалу (рisku), объединяются в группы по характеру инвестиционного климата.

4.3.4. Стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций в регионы

Современный зарубежный опыт показывает, что в любом достаточно развитом государстве существует строгая система защиты своих национальных рынков от чрезмерного проникновения зарубежного капитала, причем привлечение из-за рубежа финансовых и других ресурсов всегда основывается на тщательно разработанной государственной концепции привлечения иностранных инвестиций.

Для разработки региональной политики привлечения иностранных инвестиций необходимо структурировать отрасли экономики региона с позиции целесообразности использования в них внешнего капитала. При этом необходимо выделить, по крайней мере, три группы отраслей, в которые:

- а) запрещен доступ иностранного капитала;
- б) доступ иностранного капитала ограничен и возможен только после получения лицензии;
- в) возможен беспрепятственный доступ иностранного капитала.

Отбор инвестиционных проектов с участием зарубежных партнеров должен быть произведен исходя из первоочередных государственных интересов, предусматривающих решение следующих задач:

- 1) ограничение доступа иностранного капитала в отрасли, имеющие стратегическое значение (оборонно-промышленный комплекс, электроэнергетика и др.), а также в области, где необходимо проведение протекционистских мер с целью поддержания и развития собственных производителей;
- 2) развитие отсталых регионов и территорий (сельское хозяйство, традиционные промыслы, арктическая зона);

3) реализация крупных инвестиционных проектов, где без помощи иностранных инвесторов с их технологиями, деловым администрированием и финансовыми ресурсами сейчас не обойтись;

4) внедрение новых высокотехнологичных, экологически чистых производств, которые могли бы качественно поднять уровень эффективности производства и реструктурировать промышленность региона в целом.

При этом ограничение притока иностранных инвестиций в стратегически важные отрасли или предприятия, являющиеся естественными монополиями, совершенно необходимо для сохранения экономической безопасности страны и региона.

Следующий этап разработки региональной политики в сфере привлечения иностранных инвестиций – определение предельной доли иностранных капитальных вложений в экономику региона в течение конкретного периода времени. Можно определить и зафиксировать конкретный предельный объем иностранных инвестиций в экономику региона в зависимости от размера внутреннего регионального продукта или объема валовых инвестиций.

Приоритетными направлениями привлечения иностранных инвестиций в экономику большинства регионов являются:

- реализация крупных инвестиционных проектов;
- развитие и модернизация традиционной промышленной базы;
- организация новых производств, которые основываются на нетрадиционных для региона технологиях, способствуют разрешению структурных проблем экономики (развитие отсталых в экономическом или социальном плане территорий, способствуют повышению занятости населения, улучшению экологической си-

туации и т.д.) или насыщают рынок качественно новыми товарами или услугами.

Реализация каждого из направлений использования иностранных инвестиций нуждается в разграничении степени государственного вмешательства. Осуществление крупных инвестиционных проектов требует как усилий со стороны региональных органов власти, так и жесткого государственного контроля. Контроль со стороны правительства должен быть опосредован финансовыми интересами государства. Третье направление нуждается лишь в создании эффективной обезличенной системы государственной поддержки и выработке своеобразных правил игры, возможно, более лояльных к иностранным инвестициям, чем общепринятые нормы. Помимо этого необходимо перейти к применению дифференцированных подходов, т.е. оригинальных, адекватных способов инвестирования или их комбинации в зависимости от текущей ситуации, определяющей условия реализации того или иного проекта.

К позитивным последствиям иностранных инвестиций можно отнести приток достижений мирового научно-технического прогресса в национальную экономику. Вместе с тем имеются и негативные последствия. К их числу относится, например, увеличение структурной безработицы, усугубление диспропорции в развитии добывающего и производящего секторов экономики, ухудшение экологической обстановки, рост социального неравенства и т.д.

Контрольные вопросы к теме №4

- 1) В чем заключается принципиальное отличие экономического анализа и экономической диагностики регионов?
- 2) Какие группы индикаторов оценки развития регионов Вы знаете?

3) Каким образом может быть осуществлена типологизация регионов?

4) В чем заключается принципиальное отличие прогнозирования регионального развития от его планирования?

5) Какие методы прогнозирования и планирования развития регионов Вам известны?

6) Какие элементы входят в состав системы инструментов государственного регулирования развития регионов: а) ориентирующего характера; б) активного воздействия?

7) Как соотносятся между собой категории «финансы региона» и «финансовые ресурсы региона»?

8) Из каких частей состоит сводный баланс финансовых ресурсов региона? Охарактеризуйте эти части.

9) Что такое «консолидированный бюджет региона»?

10) Как формируются доходная и расходная части местных бюджетов?

11) Какие виды и способы бюджетного выравнивания Вам известны?

12) Каким образом реализуется бюджетное выравнивание в Республике Беларусь?

13) Какие методы прогнозирования и планирования финансов Вы знаете?

14) Что такое «инвестиционная политика региона»? Какие виды инвестиционной политики Вам известны?

15) Какие виды инвестиций Вы знаете? Как они образуются?

16) Как можно стимулировать инвестиционный процесс в регионе?

17) От каких факторов зависят инвестиционный климат, инвестиционная привлекательность и инвестиционный потенциал региона?

ТЕМА 5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

ЛЕКЦИЯ 5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Основные понятия:

инновационная инфраструктура; комплексный прогноз основных параметров промышленности; прогнозирование и планирование строительного комплекса регионов; воспроизводственные циклы в экономике региона; региональные воспроизводственные пропорции; прогнозирование и планирование развития транспортной инфраструктуры в регионах; жилищно-коммунальное хозяйство; сфера бытового обслуживания населения; домохозяйство.

5.1. МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ КОМПЛЕКСЫ: СОСТОЯНИЕ И ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Как и любая страна с трансформационной экономикой Республика Беларусь сегодня переживает исключительно трудный период социальной, политической и экономической переориентации, перехода от командно-административной экономики к социально-ориентированной экономической системе. При этом необходимо указать, что, благодаря выверенной и глубоко продуманной социально-экономической политике нынешнего руководства страны, последствия трансформационного кризиса в Беларуси в целом преодолены: достигнут предкризисный уровень производства; обеспечен стабильный экономический рост; страна характеризуется очень низким уровнем безработицы и устойчивым возрастанием реальных доходов населения; по индексу развития человеческого потенциала Беларусь уверенно догоняет группу развитых стран мира; коэффициент дифференциации на-

селения по уровню доходов значительно ниже, чем во всех других постсоветских странах; население страны в отсутствие локальных вооруженных конфликтов и террористических актов, захлестнувших буквально всю планету, имеет возможность спокойно и плодотворно трудиться, учиться, растить детей.

Это стало возможным и по той причине, что руководство страны, не поддавшись на лживые призывы наших заокеанских «друзей» к «обвальной» приватизации и «огульной» либерализации и, руководствуясь исключительно национальными интересами Республики Беларусь, сумело сохранить и нарастить промышленно-производственный потенциал страны, не позволив превращать труд белорусов в диковинные приобретения типа дорогих заграничных вилл, футбольных клубов, шикарных яхт, персональных авиалайнеров и т.п. Именно поэтому, население страны на Республиканском референдуме 17 октября 2004 г. выразило свое желание продолжить развитие страны в указанном направлении.

Для закрепления достигнутого успеха необходимо особое внимание сосредоточить на развитии отраслей материального производства и межотраслевых комплексов регионов. При этом развитие регионов в переходных к рынку странах, как правило, сводится к двум сценариям:

1) постепенная деиндустриализация регионов и страны в целом, что неизбежно приводит к ослаблению инновационного потенциала, «утечке мозгов», засилью импортных товаров, старению основных фондов, увеличению доли ручного труда, деградации и депопуляции населения и, в конечном счете, к потере экономической самостоятельности региона и страны;

2) поэтапное и целенаправленное преобразование научно-технического и инновационного потенциала регионов и страны в целом, что, в сочетании с продуманной промышленной и инве-

стиционной политикой, способно обеспечить технико-технологическое перевооружение и модернизацию производства, его выход на передовые рубежи научно-технического прогресса, повышение конкурентоспособности выпускаемой в регионах продукции.

В целом, благодаря вышеуказанным факторам, Республика Беларусь сегодня является современным, промышленно развитым государством, для которого характерна индустриальная модель структуры занятости населения, большая часть которого трудится в производственной сфере. Поэтому логичным является избрание второго сценария развития регионов, отраслей производства и межотраслевых комплексов.

Так, специфика и особенность комплексного социально-экономического развития регионов предопределяют разделение отраслей на две группы:

- **1 группа** – отрасли (объекты) регионообразующего значения, определяющие роль региона в общественном и территориальном разделении труда и являющиеся основой его экономического развития (промышленность, агропромышленный комплекс, строительство, внешний транспорт, связь и наука);

- **2 группа** – отрасли социального развития (объекты обслуживающего значения, связанные с удовлетворением потребностей населения и обеспечивающие общехозяйственные условия развития объектов первой группы). К этим отраслям относятся: жилищно-коммунальное хозяйство, торговля и общественное питание, внутрирегиональный транспорт, здравоохранение, образование и культура и др.

Для развития отраслей обеих групп и обеспечения длительного экономического подъема, выхода регионов на передовые позиции в научно-технической сфере и повышения их конкурентоспособности следует активно двигаться по принципиаль-

но новым, авангардным направлениям. Прежде всего, необходимо обратить особое внимание на развитие лазерных, информационных, электронных технологий и технологий оптических производств, поскольку именно по этим направлениям в стране и ее регионах накоплен мощный научный и инновационный потенциал. Весьма важно ускорить разработку оборудования, приборов и устройств для передачи данных – телефонных, видеотелефонных, телеграфных, факсимильных и т.п. – с использованием цифровых высокоскоростных волоконно-оптических систем связи.

Новой группой изделий, производство которых возможно развернуть на предприятиях городов республики, является электронная техника медицинского и экологического назначения, приборы контроля окружающей среды, диагностические интеллектуально ориентированные медицинские комплексы, бытовая техника на основе лазерно-оптических технологий, высокоэффективные лазеры для технологического применения. Отраслевая наука должна также сконцентрировать свои усилия на решении собственно городских проблем:

- создании новых материалов для возведения жилых и других зданий, новых типов зданий и сооружений;
- производстве автобусов и троллейбусов;
- развитию собственной машиностроительной базы для отраслей городского хозяйства;
- рациональном использовании ресурсов, включая вторичные;
- охране окружающей среды;
- промышленной переработке отходов и создании надежной системы мусороудаления;
- очистке и повторном использовании сточных вод;
- электронизации и технизации городского быта;
- электрификации городского автотранспорта и др.

После решения перечисленных задач, связанных с наличием определенного научно-технического и инновационного задела, следует уделить особое внимание развитию **фундаментальных научных исследований**. В частности, необходимо осуществить разработку ряда комплексных программ, предусматривающих теоретические и экспериментальные исследования фундаментальных взаимодействий структур и частиц на субъядерном, ядерном и макроскопическом уровнях, создание высоких технологий (плазменных, лазерных, информационных), решение проблем малой и нетрадиционной энергетики, здравоохранения и многих других.

Важную роль в структурной перестройке хозяйства регионов может сыграть развитие их **инновационной инфраструктуры**, под которой принято понимать совокупность организаций или ее подразделений, осуществляющих инновационную деятельность в регионе и способствующих ей. К таким организациям относятся:

а) **инновационный инкубатор** – сложный многопрофильный комплекс, как правило, занимающий отдельное здание и реализующий широкий перечень инновационных и информационных услуг. Инкубатор предоставляет эти услуги сторонним фирмам в течение 2–5 лет, после чего эти фирмы покидают инкубатор и начинают самостоятельную деятельность;

б) **технологический парк** – это научно-производственный территориальный комплекс, в состав которого входит ряд центров: исследовательский, инновационный, маркетинговый, центр обучения и центр информационных технологий;

в) **технополис** – целостная научно-производственная структура, созданная на базе отдельного города, в экономике которого заметную роль играют технопарки и инкубаторы.

Весьма перспективным для Беларуси считается создание в регионах технопарков, в том числе, на базе научно-технических центров и военных научно-производственных комплексов. К расширению их сети следует привлекать технические вузы и институты регионов, а также предприятия и организации, где будут доводиться до производства передовые разработки ученых. Поскольку для эффективной работы технопарков и функционирующих на их основе научно-производственных комплексов необходима соответствующая инфраструктура (коммерческие банки, биржи, вычислительные центры, фирмы по маркетингу, центры подготовки и переподготовки кадров и т.п.), то в некоторых конкретных случаях речь может идти даже о технополисах. В частности, Президент Республики Беларусь поставил весьма амбициозную задачу по созданию в стране белорусской «силиконовой долины».

Развитая инновационная инфраструктура в регионах способна обеспечить заинтересованное использование их интеллектуального потенциала не только в получении новых научных результатов, но и в их коммерциализации, развитии самых разнообразных форм бизнеса по всему инновационному циклу: исследование – разработка – производство – потребление.

Особое внимание в Республике Беларусь должно уделяться развитию реального сектора экономики и, прежде всего, отраслям промышленности. При этом **развитие промышленности** должно быть направлено на решение следующих основных задач:

- удовлетворение потребностей народного хозяйства региона и республики в промышленной продукции и, прежде всего, за счет собственного производства и собственных ресурсов Республики;

- увеличение выпуска наукоемкой и конкурентоспособной продукции с тем, чтобы можно было приобретать сырьевые и энергетические ресурсы из других стран.

В структуре производства продукции производственно-технического назначения приоритет отдается продукции, необходимой региону и республике, прежде всего, для переоснащения предприятий машиностроительного комплекса, легкой и пищевой промышленности, строительной индустрии, нужд сельского и домашнего хозяйства, сферы услуг и других отраслей социального комплекса. Учитывая недостаточную обеспеченность регионов топливно-энергетическими ресурсами и значительную зависимость от зарубежных (особенно российских) их поставок, одной из важных задач развития промышленности должно стать **энергосбережение**.

В число приоритетных входят:

- наукоемкие отрасли **машиностроительного комплекса**, в том числе бывший оборонный сектор, электроника, приборостроение, средства вычислительной техники и связи, металлорежущее станкостроение, производство сварочного оборудования, электротехника и т.п.;
- подотрасли **легкой промышленности**, базирующиеся на местном сырье;
- **пищевая промышленность**, представляющая собой комплекс многопрофильных предприятий с большим ассортиментом выпускаемой продукции;
- **топливно-энергетический комплекс**, призванный обеспечить потребности государства во всех видах топливно-энергетических ресурсов (обеспеченность Республики Беларусь собственными топливно-энергетическими ресурсами не превышает 15%).

Развитие промышленности в Республике Беларусь (как и практически во всех других странах мира) тщательно прогнозируется и планируется, поскольку на уровне областей республики и г. Минска разрабатывается **комплексный прогноз основных параметров промышленности**. Он формируется с учетом приоритетных направлений развития этой важнейшей отрасли народного хозяйства, а также демографического, природно-ресурсного и экономического потенциала каждой области при обеспечении самофинансирования расширенного воспроизводства.

В комплексном прогнозе развития промышленности учитываются:

- научно обоснованные оценки возможных и допустимых социально-экономических и экологических нагрузок на каждый регион;
- реальные материально-технические и финансово-экономические возможности отдельных регионов;
- влияние научно-технических и технологических достижений на долговременные тенденции развития отдельных отраслей и производств.

Далее в комплексном прогнозе определяются: степень удовлетворения потребностей в ее продукции как по объему, так и по ассортименту; источники покрытия этих потребностей (собственное производство, поставки из других регионов, импорт); объемы вывоза за пределы регионов, включая экспорт; возможности внедрения достижений научно-технического прогресса в целях улучшения потребительских и эксплуатационных свойств продукции, покрытия собственных потребностей, а также обеспечения взаимовыгодного товарообмена с другими регионами.

Другим важным направлением развития реального сектора экономики является совершенствование отечественного **агро-**

промышленного комплекса (АПК), в котором сегодня сложились основы многоукладной экономики. В частности, в республике имеются три группы хозяйств по формам собственности:

1) сельскохозяйственные предприятия, основанные на государственной форме собственности (совхозы, госплемпредприятия, опытно-производственные хозяйства, семеноводческие совхозы и др.);

2) сельскохозяйственные предприятия негосударственной формы собственности, представленные коллективными и реформированными предприятиями;

3) субъекты хозяйствования негосударственной формы собственности, представленные крестьянскими (фермерскими) и личными подсобными хозяйствами.

Одним из наиболее перспективных направлений совершенствования АПК считается его реформирование с учетом территориального аспекта. Так, в числе основных путей совершенствования *растениеводства* называют:

- совершенствование структуры посевных площадей во всех регионах с целью обеспечения в продовольственном и кормовом зерне за счет собственного производства (кроме импорта специальных его видов);

- увеличение производства картофеля, особенно в районах центральной части Республики Беларусь, имеющей наиболее благоприятные условия для его возделывания;

- концентрация посевов сахарной свеклы в Брестской, Гродненской и юго-западных районах Минской области, имеющих наиболее благоприятные почвенно-климатические условия для ее выращивания, в рамках государственной целевой программы «Белорусский сахар»;

- повышение плодородия почв во всех регионах посредством рационального использования органических и минеральных удобрений.

Территориальные задачи *животноводства*:

- максимальное использование богатых травяных и растительных ресурсов во всех регионах, составляющих главный резерв повышения продуктивности скотоводства;

- увеличение производства на животноводческих комплексах по откорму свиней и птицы в Минской, Брестской и Гродненской областях за счет лучшего обеспечения их концентрированными кормами;

- восстановление технического оснащения сельскохозяйственного производства во всех регионах Республики Беларусь, так как степень изношенности ее машинно-тракторного парка достигла 70%.

Прогнозирование и планирование развития производства в отдельных отраслях единого АПК осуществляется по продуктовым подкомплексам. При этом в составе показателей отражаются: материально-техническая база сельского хозяйства; объемы производства сельскохозяйственной продукции; балансы ее валовых ресурсов с выявлением объемов промышленной переработки исходного сырья; наличие емкостей для хранения сырья и готовой продукции и т.д. При прогнозировании и планировании развития отраслей перерабатывающей промышленности АПК учитывают: потребность населения региона или республики в пищевых продуктах; объемы сырьевых, материальных и трудовых ресурсов; наличие производственных мощностей и необходимость их полного использования; внедрение новых технологий и достижений научно-технического прогресса; сглаживание и ликвидация сезонного производства и т.п.

Развитие региона невозможно без строительства новых и модернизации действующих промышленных предприятий, объектов производственной, социальной, управленческой и рыночной инфраструктуры, т.е. без активизации инвестиционно-строительного процесса в регионе. Роль и значение *строительного комплекса* определяются, прежде всего, спецификой и многоцелевым назначением его продукции. Он создает прочную базу для дальнейшего более широкого и глубокого развития экономики страны при освоении новых территорий и природных ресурсов. Строительство оказывает огромное значение на состояние научно-инновационной деятельности в регионе, поскольку оно, обеспечивая условия для реконструкции и переоснащения производства, способствует скорейшему внедрению новейших достижений в науку и практику, сокращая продолжительность строительного цикла от разработки проекта до законченного сооружения. Все это делает весьма и весьма актуальным в процессе реализации государственного регионального управления *прогнозирование* и *планирование строительного комплекса регионов* Республики Беларусь.

Прогнозирование развития строительного комплекса регионов проводится на основе анализа его функций, включающих:

- выполнение работ по вводу в действие объектов производственного и непроизводственного назначения;
- материально-техническое обеспечение строительного комплекса местными строительными материалами, строительными конструкциями и деталями;
- развитие самофинансирования строительного комплекса.

В процессе такого прогнозирования предусматривается: определение потребности в продукции и услугах строительного комплекса в натуральных и стоимостных показателях; расчет потребности в материально-технических ресурсах для осуществле-

ния строительства; увязка объемов строительного производства с мощностями строительных организаций, выполняющих подрядные работы; обеспечение финансовыми ресурсами (капитальными вложениями) строящихся объектов.

Прогноз и планирование объемов строительных работ в регионе осуществляется с учетом перспектив развития всех отраслей народного хозяйства и потребностей населения. Общий объем строительных работ соотносится с потребностями в материальных, трудовых и финансовых ресурсах, обосновывается наличием мощностей строительно-монтажных и ремонтно-строительных организаций, а также потребностью в строительных материалах, конструкциях и деталях на основе укрупненных нормативов расходования на 1 млн. руб. строительно-монтажных работ.

Объемы работ строительного комплекса координируются, увязываются с производственными мощностями. Разработка баланса производственных мощностей должна рассматриваться в тесной связи с балансами производства и распределения строительных материалов и конструкций, так как строительные мощности во многом зависят от видов зданий и сооружений и от типа используемых для их сооружения конструкционных материалов.

При разработке балансов необходимо:

- рассчитать потребности в строительных материалах для нового строительства, расширения и реконструкции мощностей, капитального ремонта;
- определить объемы кооперативных поставок;
- определить объемы производства строительных материалов на территории региона и поставки в республиканский фонд;

- уточнить покрытие потребностей за счет поставки из республиканского фонда, ввоза из других районов по кооперативным поставкам и прямым договорам.

В то же время необходимо указать, что, анализируя и прогнозируя развитие конкретных межотраслевых комплексов региона, весьма важно рассматривать последний в качестве целостного образования, единого комплекса с учетом всего спектра его региональных связей. Основой комплексного исследования и планирования региональных связей выступают **воспроизводственные циклы в экономике региона**, под которыми понимаются части региональной системы, отражающие тот или иной аспект общественного воспроизводства.

К региональным воспроизводственным циклам относятся:

- производство трудовых ресурсов региона, как процесс восстановления и развития наиболее активной части населения – трудовых ресурсов региона;
- производство кредитно-денежных ресурсов региона, представляющее собой относительно обособленную среду отношений по поводу формирования, купли, продажи и размещения свободных кредитно-денежных средств, регулирования их потоков в соответствии с изменением спроса и предложения. Его основные задачи – осуществление распределительных функций и финансовое обеспечение решения задач комплексного социально-экономического развития; регулирование распределительных отношений между предприятиями, местным бюджетом и банковской системой; повышение эффективности использования денежных и финансовых ресурсов региона в процессе кредитования и обращения;
- производство инвестиционного процесса в регионе, отражающее процесс наращивания основной части производственного потенциала – капитала;

- воспроизводство природных ресурсов и экологического потенциала региона;
- воспроизводство производственных услуг, которые оказывают отрасли производственной инфраструктуры (транспорт всех видов, связь и коммуникационное обслуживание, организации продвижения товаров и услуг от производителя до потребителя и др.). К числу основных проблем в сфере воспроизводства услуг производственного назначения относятся: достижение пропорциональности в развитии основных, вспомогательных и обслуживающих производств; ускоренное наращивание мощностей производственной инфраструктуры; концентрация мелких хозяйств инфраструктуры и повышение на этой основе уровня эффективности производства в этой сфере; объединение ресурсов для финансирования намечаемых к строительству на территории региона объектов производственной инфраструктуры; создание межотраслевых и межхозяйственных территориально-производственных объединений в регионе; рационализация систем управления развитием производственной инфраструктуры, передача нерентабельных производственных подразделений в систему региональных органов управления; координация деятельности транспортных организаций, энергетики и теплоснабжения, водопроводно-канализационного хозяйства, объектов коммунального хозяйства.

Региональные воспроизводственные пропорции – это относительные показатели, характеризующие соотношения между продукцией и ресурсами, между отдельными видами продукции, между затратами и результатами, другими индикаторами, имеющими отношение к объяснению экономической динамики. В числе основных региональных воспроизводственных пропорций можно назвать соотношения между важнейшими отраслями народного хозяйства: промышленностью, сель-

ским хозяйством, строительством, транспортом, торговлей, банковским сектором; между уровнем развития базовых отраслей и инфраструктурой; состоянием капитального строительства и наличными мощностями строительных организаций; производственной и непроизводственной сферами; уровнем развития производства и трудовыми ресурсами; производственной и непроизводственной инфраструктурами; отраслями производства средств производства и предметов потребления и т.д.

В зависимости от характера взаимосвязей между элементами воспроизводственного процесса можно выделить следующие группы региональных воспроизводственных пропорций.

1. **Общэкономические пропорции**, отражающие отличительные особенности регионального воспроизводства, роль региона в экономике страны.

К ним относятся соотношения между:

- валовым общественным продуктом и валовым внутренним продуктом (ВВП);
- сбережением и потреблением ВВП;
- реальным и финансовым сектором;
- крупными многоотраслевыми комплексами и др.

2. **Макроструктурные пропорции**, как соотношения между отдельными группами предприятий, объединенными в отрасли.

Пропорции данного вида включают соотношения между:

- районообразующими, обслуживающими и вспомогательными отраслями;
- добывающими и перерабатывающими отраслями производств;
- базовыми отраслями, производящими материальные блага, и инфраструктурными отраслями, обеспечивающими продвижение продукции от производителя к потребителю;

- масштабами инвестиционной деятельности и отраслями строительного комплекса;
- развитием сельского хозяйства и отраслями промышленности, перерабатывающей сельскохозяйственное сырье;
- потребностью в транспортном обслуживании и развитии различных видов транспорта, дорожной сети.

3. **Производственные пропорции**, представляющие собой весьма обширный перечень соотношений между подотраслями экономики, а также между затратами одного вида ресурсов на выпуск другого.

4. **Социально-экономические пропорции**, отражающие уровень жизни населения региона и складывающиеся под влиянием решений, принимаемых участниками регионального воспроизводственного процесса, такими как предпринимательская сфера, национальное правительство, региональные органы власти и население.

К этой группе относятся пропорции между:

- частным и государственным потреблением;
- платежеспособным спросом и предложением на региональном рынке потребительских товаров и услуг;
- численностью населения и развитием жилищного хозяйства;
- жилищным хозяйством и сферой коммунально-бытового обслуживания;
- численностью населения и масштабами развития социальной сферы.

5. **Демографические пропорции**, отражающие взаимосвязи демографического и экономического процессов регионального воспроизводства.

Эта группа пропорций отражает взаимосвязи между:

- приростом и выбытием трудовых ресурсов;

- половозрастной и производственной структурой населения;
- трудовыми ресурсами и наличием рабочих мест;
- занятыми в производственной сфере и сфере по обслуживанию населения;
- городским и сельским населением;
- численностью населения и уровнем развития социально-бытовой инфраструктуры;
- численностью занятого и неработающего населения в трудоспособном возрасте.

6. **Экологические пропорции**, характеризующие соотношения между развитием природного потенциала и уровнем социально-экономического развития региона.

К этой группе относятся пропорции между:

- сырьевым потенциалом и производственными возможностями его использования;
- развитием производства и уровнем природоохранной деятельности;
- потенциальными ресурсными возможностями и предельно допустимой производственной нагрузкой;
- эксплуатацией и воспроизводством природных ресурсов (леса, земли, воды, животного и растительного мира).

Формирование этой группы пропорций предполагает разработку балансов по каждому виду природных ресурсов и политики их использования.

7. **Финансовые пропорции**, отражающие кругооборот финансово-денежных ресурсов. Эти пропорции лежат в основе механизма управления региональной экономикой, обеспечивая такие соотношения и связи между всеми участниками регионального воспроизводства, которые благоприятствовали бы достижению

целей развития и сбалансированности интересов всех взаимодействующих сторон.

К основным пропорциям данной группы относятся пропорции между:

- произведенной чистой продукцией и использованным на территории региона национальным доходом;
- бюджетом региона и ресурсами, необходимыми для осуществления функций региональных органов власти;
- долями налогов и платежей, поступающих в федеральный и региональный бюджеты;
- внутренними и внешними финансовыми источниками, обеспечивающими развитие региона;
- созданным совокупным общественным продуктом и использованными ресурсами воспроизводства.

Финансово-экономическим пропорциям принадлежит решающая роль в объединении всех пропорций в систему, образующую региональный воспроизводственный процесс.

5.2. ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА РЕГИОНОВ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

Важной составной частью инфраструктуры регионов является **транспорт**. От его эффективного функционирования зависит ритмичность и эффективность работы всех предприятий региона, а также состояние его социальной сферы. В современных условиях транспортный комплекс является также основой экономической интеграции регионов, включения их в международное разделение труда и формирования новых внешнеэкономических отношений.

Функциональное назначение транспорта состоит в обеспечении перемещения грузов и пассажиров в пространстве и во времени. Поэтому для него в большей степени, чем для любой

другой отрасли, характерна территориальная специфика. Важнейшей особенностью является пространственно-сетевой характер расположения его объектов, обуславливающий тесную взаимосвязь с территорией, размещением производства и системой расселения. Плотность сети и мощность транспортных потоков характеризует в определенной степени уровень концентрации производства, степень освоенности территории, ее потенциал, а также уровень экономического и социального развития региона.

На развитие транспорта в регионах влияют следующие группы факторов:

- **общеэкономические**, определяющие: характер территориального разделения труда и структуры производства; уровень экономического и социального развития региона по отношению к достигнутому в стране; особенность хозяйственного механизма, регулирующего отношения между производством и транспортом;

- **отраслевые технико-экономические**, отражающие: изменение объема и структуры перевозок; совершенствование эксплуатационной деятельности; управление и координацию работы различных видов транспорта и организацию перевозочного процесса; оптимизацию грузо- и пассажиропотоков; факторы, связанные с научно-техническим прогрессом на транспорте, внедрением новых, усовершенствованных средств подвижного состава, машин и оборудования; механизацию и автоматизацию производственных процессов; совершенствование транспортной сети;

- **территориальные**, характеризующие: особенности транспортно-экономических связей в регионе; уровень специализации производства, систему расселения; размещение социально-экономических объектов на данной территории; природно-климатические условия и характер их взаимодействия с транспортом; уровень загрязнения территории.

Прогнозированию и планированию развития транспортной инфраструктуры непременно должен предшествовать **анализ состояния транспортной сети** в регионах. Материально-техническую базу транспортной системы образуют пути сообщения, транспортные узлы, подвижные технические и погрузочно-разгрузочные средства. В зависимости от назначения транспорт региона подразделяется на городской, пригородный, внутрирайонный, межрайонный.

Важным элементом транспортной системы является транспортная сеть, которая представляет собой совокупность всех путей сообщения, связывающих населенные пункты региона, и которая характеризуется следующими показателями.

Плотность сети (Π) отражает транспортную обеспеченность территории и определяется отношением протяженности сети (L) к площади территории (S):

$$\Pi = L / S . \quad (5)$$

В Республике Беларусь плотность сети железных дорог достаточно высока и составляет 27 км на 1000 км² территории. Однако, в стране высока и степень неравномерности размещения транспортной сети по регионам. Так, если в Брестской области плотность сети железных дорог свыше 33 км на 1000 км², то в Минской и Гомельской областях – лишь 22 км. При этом только 40% городских поселений республики имеют доступ к железнодорожному транспорту, причем этот показатель колеблется от 21% в Гродненской области до 50% – в Могилевской.

Среднереспубликанская плотность автомобильных дорог также достаточно высока (291,7 км на 1000 км²), однако дифференциация в обеспеченности транспортной сетью автодорог также весьма значительна, поскольку в целом ряде районов плотность автодорог оказывается ниже 150 км на 1000 км². Разумеется, развитие транспортной инфраструктуры должно быть связано

с увеличением плотности транспортной сети в тех регионах, где она ниже среднереспубликанской.

Индекс (коэффициент) густоты путей сообщения (К) рассчитывается как отношение густоты путей сообщения в микрорегионе ($L_{МИК}$) к густоте путей сообщения в метарегионе ($L_{МЕТ}$):

$$K = L_{МИК} / L_{МЕТ} . \quad (6)$$

Индекс густоты путей сообщения достаточно полно отражает сравнительную обеспеченность территории транспортными путями, однако не учитывает плотность грузопотоков, связанную с особенностями развития и размещения центров производства и потребления продукции. Поэтому для полной характеристики транспортной инфраструктуры региона необходимо дополнительно рассчитать **показатель плотности грузовой массы ($K_{нл}$)** в регионе:

$$K_{нл} = \frac{Q_{отп} + Q_{приб}}{S} , \quad (7)$$

где $Q_{отп}$ – объем отправленных грузов; $Q_{приб}$ – объем прибытия грузов; S – площадь территории региона.

Аналогичным образом можно рассчитать **плотность пассажирских перевозок и дополнительную потребность региона в транспортных путях**.

Для оценки обеспеченности региона транспортной сетью может использоваться **коэффициент Энгеля ($K_{Э}$)**, который определяется следующим образом:

$$K_{Э} = \frac{D}{\sqrt{S \cdot H}} , \quad (8)$$

где D – длина транспортной сети в регионе, км; S – площадь территории региона, км²; H – численность населения, чел.

На основе анализа транспортной сети регионов определяются основные направления развития транспортной инфраструктуры страны. При этом важной задачей является не только даль-

нейшее увеличение протяженности автомобильных дорог, но и улучшение их технического состояния. Аналогично важно заботиться не только об увеличении (выравнивании) плотности железных дорог в регионах, но и об их качестве (двухпутные магистрали, электрификация и т.п.).

Основной задачей деятельности транспортного комплекса Республики Беларусь в дальнейшем должна стать стабилизация работы всех его видов, устойчивое функционирование основных видов транспорта общего пользования, что зависит от уровня сотрудничества с государствами СНГ, а также Польшей, Германией и Венгрией, являющихся основными поставщиками в нашу страну подвижного состава.

Для дальнейшего социально-экономического развития городов необходимо обеспечить бесперебойную работу городского транспорта, для чего необходимо решить следующие основные задачи:

- обеспечить рост производственного потенциала всех видов городского транспорта в соответствии с потребностями населения и народного хозяйства городов;
- увеличить эксплуатационные резервы транспорта;
- создать систему гарантированного обеспечения городского транспорта материально-техническими ресурсами (подвижным составом, топливом и т.п.);
- перестроить структуру управления городским транспортом и связью исходя из рыночных условий хозяйствования.

Для эффективного функционирования транспортного комплекса в регионах необходимо обновление основных фондов, так как степень их изношенности составляет от 50 до 75%. Кроме того, на эффективность функционирования транспорта в регионах негативное влияние оказывает действующий порядок установления тарифов на городские и пригородные перевозки. **Городские**

перевозки организуются в рамках городской черты или за ее пределы до пунктов, установленных местными органами власти. К **пригородным перевозкам** в Республике Беларусь относятся перевозки в пределах административного района или с расстоянием маршрута до 50 км. Перевозки на расстояние более 50 км относятся к **междугородним** и организуются на условиях полного самофинансирования, в то время как тарифы на городские и пригородные перевозки, как правило, дотируются местными бюджетами.

Однако, на практике убытки транспортных компаний компенсируются не в полном объеме, что объективно сдерживает развитие транспортной инфраструктуры. Необходимо указать, что государственное дотирование (компенсирование убытков) транспортных перевозок – обычная практика как в переходных, так и в странах с развитой рыночной экономикой. В отдельных так называемых либерально-рыночных странах степень такого дотирования значительно превышает принятый в Республике Беларусь уровень (например, в Англии ограничительная зона дотирования перевозок в 1,5 раза больше и составляет 75 км.).

5.3. РАЗВИТИЕ СФЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ

К числу отраслей социальной сферы, связанных с удовлетворением повседневных жизненных потребностей населения, относятся *жилищно-коммунальное хозяйство, сфера бытового обслуживания населения*, а также совокупность расположенных на территории анализируемого региона *домохозяйств*. В связи с этим государство должно уделять пристальное внимание вопросам управления этими сферами деятельности, поскольку они не просто определяют величину социального и экономического потенциала каждого конкретного региона, но и, по большому счету, способствуют решению главной задачи функционирования лю-

бой социально-экономической системы, заключающейся в удовлетворении потребностей человека и обеспечении его гармоничного развития.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) региона представляет собой сложный комплекс разнообразных предприятий, служб, как правило, взаимосвязанных между собой, оказывающих услуги или производящих продукцию. В его состав входят две подотрасли: жилищное и коммунальное хозяйство, причем *жилищное хозяйство* представлено жилищным строительством и службами содержания жилого фонда. В свою очередь, в состав *коммунального хозяйства* входят:

- санитарно-технические службы и предприятия (водопровод, канализация, служба очистки и уборки в городах);
- энергетическое хозяйство (газо- и электроснабжение, теплофикационные службы);
- хозяйство внешнего благоустройства (дорожно-мостовое строительство, служба озеленения, служба освещения);
- транспортное хозяйство.

Тесная взаимосвязь и взаимозависимость всех подотраслей ЖКХ обуславливает необходимость пропорциональности в их развитии, комплексного подхода в решении вопросов функционирования и управления. Важная роль в этом принадлежит территориальным органам, которые осуществляют непосредственное руководство системой ЖКХ, являющегося преимущественно коммунальной и частной собственностью, через соответствующие отраслевые управления и отделы. В своей деятельности областные отделы коммунального хозяйства подведомственны как исполкомам местных Советов, так и органам республиканского государственного управления (Министерству жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь), что обеспечи-

вает сочетание отраслевого и территориального принципов управления, учет местных условий.

Для управления развитием отдельных подотраслей ЖКХ созданы специальные органы. Например, техническое содержание жилья в г. Минске осуществляется *Главным производственным управлением жилищного хозяйства*, в состав которого входят: районные жилищно-ремонтные эксплуатационные объединения (ЖРЭО); специализированные транспортные предприятия по санитарной уборке города; городские телевизионные и информационные сети; бюро регистрации и технической инвентаризации (БРТИ) и др.

Водоснабжение и водоотведение города обеспечивает *Минское городское производственное объединение водного хозяйства* (ПО «Минскводоканал»), в состав которого входят управление «Минскводопровод», управление эксплуатации Вилейско-минской водной системы и некоторые другие объекты. Система водоотведения включает свыше 1220 км сетей канализации, 37 станций перекачки сточных вод, минскую станцию аэрации. Обеспечение жилых домов теплом и горячей водой, эксплуатацию и ремонт квартальных теплосетей и местных котельных осуществляет «Минсккоммунтеплосеть».

Основные концептуальные положения жилищной политики и развития ЖКХ определены в *Национальной жилищной программе*, которая предусматривает организацию и развитие рынка жилья, изменение структуры жилищного фонда в сторону увеличения частного сектора, повышение качества жилищ. В стране разработана и принята к реализации *Государственная программа модернизации и тепловой реабилитации жилых домов*, а в регионах – проекты программы «Жилье», которые содержат подпрограммы «Строительство социального жилья», «Государствен-

ная поддержка строительства индивидуального жилья», «Строительство жилья на селе».

В целом формирование нового хозяйственного механизма и системы управления ЖКХ связано с реализацией:

- **законодательно-правовых основ**, к числу которых относятся контрактные и хоздоговорные формы взаимоотношений в отрасли;
- **организационно-управленческих мер**, нацеленных на изменение соотношения централизации и децентрализации управления ЖКХ, появление коммерческих структур, реструктуризацию отрасли;
- **экономических подходов**, связанных с выбором экономических методов хозяйствования, изменением критериев дотирования, системы стимулирования, ценообразования и т.п.;
- **финансовых мероприятий**, предполагающих свободу выбора механизма финансово-ресурсного обеспечения, льготное налогообложение, кредитование и т.д.

Бытовое обслуживание населения, или **служба быта** – это общественно организованная форма удовлетворения определенных индивидуальных потребностей человека в бытовых услугах. По существующей классификации бытовые услуги, оказываемые населению, подразделяются на:

- **промышленные (производственные)**, связанные с пошивом и ремонтом обуви, швейных, меховых и кожаных изделий, ремонтом металлоизделий и бытовой техники, химической чисткой и крашением и т.п.;
- **непромышленные (непроизводственные)**, обусловленные предоставлением услуг прокатных пунктов, прачечных, фотоателье, бань, парикмахерских и других услуг, не связанных с созданием материальных ценностей.

Специфика бытовых предприятий обусловлена тем, что их работа носит ярко выраженный *местный характер*. Кроме того, их функционирование связано с *индивидуальным характером* предоставляемых ими услуг, а также с *неравномерностью во времени (сезонностью)* последних. К тому же бытовые услуги, как правило, *не взаимозаменяемы*.

Развитие общественных форм обслуживания позволяет облегчить и сократить затраты труда в домашнем хозяйстве, увеличить свободное время населения. При этом решение проблемы освобождения населения от малопродуктивного домашнего труда и более полного удовлетворения их бытовых нужд возможно по двум направлениям:

1) на основе механизации отдельных видов домашнего труда с помощью массового внедрения в быт электробытовых машин и приборов;

2) путем создания наиболее эффективного и полного комплекса услуг предприятиями бытового обслуживания населения.

Следует учитывать, что расширение использования бытовых приборов в домашнем хозяйстве, в свою очередь, требует развития бытового обслуживания по их ремонту. Выбор между двумя вышеприведенными направлениями базируется на том, что при пользовании общественными формами услуг время на домашний труд сокращается в 6 раз, а при механизации домашнего хозяйства – лишь в 2 раза. Следовательно, основной путь сокращения непродуктивного домашнего труда связан с *развитием службы быта*, что в итоге положительно скажется на социально-экономическом развитии региона.

Регулирование отраслей бытового обслуживания населения, предполагающее прогнозирование и планирование развития данной сферы, связано, прежде всего, с анализом состояния системы бытового обслуживания в регионе.

Характеристику развития службы быта дают такие показатели, как:

- общий объем реализации услуг населению;
- выручка за бытовые услуги, учитываемые в составе розничного товарооборота;
- внедрение передовой технологии, механизации и автоматизации производственных процессов;
- ввод в действие производственных мощностей по основным видам бытовых услуг.

Параллельно с этим проводится оценка и по другим направлениям деятельности, в том числе по конкретным видам услуг: ремонту обуви; ремонту и пошиву швейных, меховых и кожаных изделий; ремонту бытовой техники; ремонту и техническому обслуживанию транспортных средств индивидуальных владельцев; изготовлению и ремонту мебели; химической чистке и крашению одежды; ремонту и строительству жилья; услугам фотоателье, бань, парикмахерских, прокатных пунктов и т.д. При этом в качестве основного показателя, характеризующего уровень развития бытового обслуживания населения, принимается *объем бытовых услуг в расчете на душу населения*. Он позволяет оценить удовлетворение платежеспособного спроса населения, различия в уровне обслуживания сельского населения в сравнении в городским, сопоставить развитие службы быта на различных территориях и определить перспективы и направления ее развития в регионах.

Важным инструментом регулирования развития бытового обслуживания является его **прогнозирование и планирование**, что предполагает активное использование таких методов, как:

- *нормативный*, основанный на использовании рациональных норм потребления бытовых услуг на душу населения;

- *экономико-математическое моделирование*, в основе которого лежат исследования по влиянию на формирование спроса на бытовые услуги таких факторов как демографический состав населения, уровень потребления и долговечность предметов длительного пользования, степень удовлетворения спроса населения на отдельные виды услуг и др.;

- *метод коррелирования*, предполагающий учет зависимости (через коэффициенты эластичности) затрат населения на бытовые услуги от изменения объема их предложения, цены и т.п.

В теории рыночно ориентированной экономической системы исключительно большое значение отводится экономической категории «**домашнее хозяйство**», которое трактуется как хозяйственная единица, состоящая из одного или более лиц, объединяемых общим бюджетом и местом проживания, которая снабжает экономику ресурсами и использует полученные за них деньги для приобретения товаров и услуг, удовлетворяющих материальные потребности человека. Домашнее хозяйство охватывает все виды трудовой, производственной, экономической и социальной активности, объединяя потребителей, наемных работников, владельцев крупных и мелких капиталов, земли, средств производства, лиц, занятых и не занятых в общественном производстве. Необходимо указать, что если в социально-демографической теории домашнее хозяйство – это, прежде всего, универсальная учетно-статистическая единица (семья), то в экономических исследованиях – это *особый тип хозяйства*, первичная экономическая система, деятельность которой имеет большое значение для экономики в целом.

Доход домашнего хозяйства может быть рассмотрен в следующих аспектах:

- доход, получаемый собственно домашним хозяйством за счет производимых его членами продуктов и услуг;
- внешний доход, представляющий собой все внешние заработки и денежные поступления;
- совокупный доход, объединяющий два предыдущих его вида.

Все многообразие домашних хозяйств принято классифицировать в зависимости от географических, демографических, социально-экономических характеристик, в том числе по:

- территориально-региональной принадлежности (вид региона, месторасположение и т.п.);
- демографическому состоянию (состав семьи, возраст и т.д.);
- уровню доходности (среднедушевой доход, источники доходов и т.п.);
- имущественному потенциалу (характер жилья, наличие другой собственности);
- социальному положению (занятость членов домохозяйства, сфера деятельности и др.);
- трудовому потенциалу (число трудоспособных в домохозяйстве, уровень образования и квалификации его членов и т.п.).

Изучение состояния домашних хозяйств в регионах осуществляется на основе *выборочного метода*, когда вместо общей (генеральной) совокупности исследуются характеристики ее части – выборки, а также путем *интервьюирования* и других видов социологических исследований. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь на основе обследований готовит квартальные и годовые отчеты, содержащие обширное описание состояния домохозяйств регионов и страны в целом на основе статистически учитываемых индикаторов.

Важнейшими в системе показателей, характеризующих благосостояние домашних хозяйств, являются:

- **денежные доходы**, включающие все виды поступлений денег в домохозяйство (заработная плата, пенсии, стипендии, выручка от продажи, дивиденды и др.);
- **денежные расходы**, представляющие собой затраты денежных средств домашними хозяйствами на личное потребление, производственную деятельность и сбережения. Их частью являются расходы на покупку товаров и услуг, именуемые **потребительскими расходами**;
- **располагаемые ресурсы**, являющиеся денежными средствами домашних хозяйств и стоимостью потребленных продуктов питания, полученных из личного подсобного хозяйства за вычетом материальных затрат на производство.

К началу 2000 г. в регионах Республики Беларусь насчитывалось 3,6 млн. домашних хозяйств. Их средний размер составлял 2,7 чел. Кроме того, имеется тенденция к росту числа малочисленных домохозяйств из-за снижения рождаемости и количества многодетных семей. Другая негативная информация связана с относительно невысоким уровнем жизни населения страны, поскольку значительная часть домашних хозяйств имеет среднедушевые располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума: в среднем по Брестской области таких хозяйств – 44,4%; Витебской – 42,9%; Гродненской – 36,0%; Гомельской – 39,1%; Могилевской – 41,0%. В связи с этим весьма и весьма актуальна поставленная Президентом Республики Беларусь задача неуклонного повышения среднего уровня заработной платы в стране (до 250 USD/чел. в 2005 г.), что свидетельствует об осознании важности руководством страны этой проблемы и признании значимости роли домашних хозяйств в экономике страны.

Контрольные вопросы к теме №5

- 1) Какие задачи и приоритеты характерны для развития сферы промышленного комплекса Республики Беларусь?
- 2) Какие задачи решаются в процессе прогнозирования и планирования развития отраслей агропромышленного комплекса Беларуси?
- 3) Как реализуется прогнозирование и планирование строительного комплекса регионов?
- 4) Что относится к региональным воспроизводственным циклам?
- 5) Какие региональные воспроизводственные пропорции Вам известны? Охарактеризуйте их.
- 6) Какими показателями может быть охарактеризована транспортная сеть регионов?
- 7) Что представляет собой жилищно-коммунальное хозяйство и система управления им?
- 8) Какие показатели характеризуют развитие бытового обслуживания в регионе?
- 9) Почему развитие службы быта считается более эффективным направлением удовлетворения бытовых нужд населения, чем механизация домашнего труда?
- 10) В чем заключается особое значение домашнего хозяйства в условиях рыночно ориентированной экономической системы?
- 11) На основе каких показателей и какими методами может быть охарактеризовано благосостояние домашних хозяйств в регионе?

ТЕМА 6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ЛЕКЦИЯ 6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Основные понятия:

местное управление и самоуправление; свободная экономическая зона; разграничение компетенции внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления; управленческие инструменты внешнеэкономического регулирования; ресурсный подход к классификации и типологии региональных внешнеэкономических инструментов.

6.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Не смотря на отсутствие в Республике Беларусь ярко выраженных негативных процессов в области межрегиональных отношений, что в той или иной степени присуще как странам с переходной к рынку экономикой, так и государствам мировой экономической элиты (см. лекцию №2), многие белорусские ученые-регионоведы склоняются к мнению о необходимости дальнейшего совершенствования (корректирования) государственной региональной политики в нашей стране. При этом в качестве наиболее общей тенденции, по их мнению, целесообразно обеспечить *сокращение прямого вмешательства государства в развитие региональных и местных сообществ* и создать предпосылки для делегирования полномочий в решении вопросов локального масштаба из центра на места. Смысл этих изменений

обусловлен тем, что практика целого ряда стран, демонстрирующих высокий уровень социально-экономического развития, убедительно доказывает их целесообразность, поскольку качество управленческих решений местных органов власти, наиболее осведомленных в специфике конкретных региональных проблем, как правило, значительно выше, чем принимаемых в центре.

В то же время указанная децентрализация в сфере регионального управления непременно должна сопровождаться *существенным повышением эффективности государственной региональной политики*, поскольку в современных условиях ее реализация рассредоточена по многочисленным министерствам и ведомствам и потому она зачастую носит косвенный, пассивный характер. Меры, направленные на развитие регионов республики и осуществляемые сегодня практически всеми республиканскими органами государственного управления, пока еще слабо скоординированы и синхронизированы между собой, что значительно снижает эффективность государственной региональной политики в целом. И хотя обозначенные тенденции (децентрализация и усиление государственной региональной политики), на первый взгляд, кажутся противоречащими друг другу, они обе, по сути дела, являются взаимообусловленными сторонами одного и того же процесса, направленного на повышение качества государственного регионального управления и стимулирования развития регионов.

В рамках тенденции сокращения прямого вмешательства государства в социально-экономическую практику регионов и их развитие целесообразно рассмотреть следующие направления совершенствования государственной региональной политики:

- смещение приоритетов от практики централизованного перераспределения государственных ресурсов между административно-территориальными единицами на стимулирование

структурных преобразований в самих регионах, обеспечение максимально эффективного использования внутренних материальных, финансовых и трудовых ресурсов областей, городов и т.д., роста экономической активности населения проблемных регионов. Кроме того, важно обеспечить относительную финансовую самостоятельность регионов путем укрепления системы региональных финансов, местных бюджетов и совершенствования межбюджетных отношений;

- продолжение реформы в области местного управления и самоуправления, нацеленной на повышение роли местных органов управления и самоуправления в решении региональных проблем. Необходимость этой реформы обусловлена тем, что население конкретных областей, районов, городов и представляющие их интересы местные органы не могут быть пассивными наблюдателями происходящих в стране и регионах процессов. Они должны иметь широкие возможности выбора путей своего собственного развития, участия в принятии решений по всем социальным, экономическим, политическим и культурным вопросам местного значения. В связи с этим совершенствование системы местного управления и самоуправления одновременно является как одним из новых направлений государственной региональной политики, так и необходимым условием повышения эффективности всего государственного управления в перспективе;

- повышение роли регионального уровня управления как в разработке и реализации внешнеэкономической политики государства в целом, так и при осуществлении относительно самостоятельного выхода регионов на международные рынки (при соблюдении фундаментального принципа безусловного приоритета центра в области регулирования международных экономических отношений). С учетом последнего замечания проблема выхода регионов на международные рынки сводится к поиску оптималь-

ного разграничения полномочий в области внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления;

- стимулирование создания в регионах и совершенствование условий функционирования свободных экономических зон (СЭЗ) в качестве специальных территорий, где благодаря наличию льготных, более либеральных экономических условий практически реализуется принцип децентрализации управления конкретными субъектами хозяйствования – резидентов СЭЗ.

Все вышеперечисленные меры по децентрализации управления регионами, несомненно, могут быть причислены и к комплексу важнейших направлений по повышению эффективности государственной региональной политики. В то же время увеличение качества государственного управления развитием регионов может быть обеспечено посредством реализации и ряда других специальных мероприятий, в числе которых:

- сокращение затрат республиканского бюджета на реализацию регионально ориентируемых, зачастую дублирующих, а порой вообще противоречащих друг другу мер, реализуемых в рамках отраслевых и межотраслевых программ практически всеми республиканскими органами. Соответствующие средства целесообразно в целевом порядке направлять на разработку и реализацию небольшого количества, но *финансируемым в достаточном объеме*, региональных программ, имеющих государственное значение. Иными словами, необходимо произвести экспертизу косвенной, пассивной, рассредоточенной по министерствам и ведомствам государственной региональной политики, а затем дополнить и скоординировать ее с активной политикой с четко выраженными целями и задачами, объектами и субъектами, гибким механизмом реализации;

- наделение одного из министерств полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области государственной региональной политики, что позволит от разрозненной, фрагментарной, нескоординированной региональной политики перейти к активному, согласованному по министерствам и ведомствам государственному управлению регионами. С этой же целью целесообразно за одним из вице-премьеров правительства Республики Беларусь закрепить функцию координатора прямой региональной политики и регионально ориентированных мер, осуществляемых всеми республиканскими органами государственного управления;

- изучение положительного зарубежного опыта регионального управления и его адаптация для решения проблем развития регионов в Республике Беларусь. Особого внимания заслуживает система принципов, на которых основывается региональная политика Европейского союза (принципы концентрации, партнерства, планирования, дополнительности и субсидиарности). Эти принципы с успехом могут быть использованы на национальном уровне: в странах с рыночной экономикой – практически в полном объеме, а в переходных экономиках – в модифицированном виде.

Таким образом, очевидно, что повышение эффективности государственного управления регионами возможно как на пути сочетания мероприятий, связанных с углублением централизации в выработке принципов региональной политики каким-либо одним органом государственного управления, так и с помощью обратного процесса, обусловленного возрастанием полномочий регионов в принятии управленческих решений. Второе направление может быть связано с реформой местного управления и самоуправления, организацией и стимулированием свободных эконо-

мических зон, участием регионов в международных экономических отношениях и т.п.

6.2. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ: СОСТОЯНИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Управление на местах осуществляется различными органами, которые отличаются друг от друга порядком формирования, компетенцией, уровнем автономности в решении местных проблем, характером взаимоотношений с центральной властью. В связи с этим в системе местных органов власти необходимо различать два вида органов – назначаемые из центра (местное управление) и избираемые местным населением (местное самоуправление).

Таким образом, под местным управлением следует понимать *управленческую деятельность в масштабе региона, которая осуществляется центральной властью или администрацией высшего территориального уровня управления*. В свою очередь, местное самоуправление – *это деятельность населения региона – территориального сообщества и его выборных органов по управлению делами региона*. Иными словами, местное самоуправление представляет собой самоорганизацию на базовом региональном уровне там, где оно может организоваться и осуществлять свои полномочия, не обращаясь к государству. В той мере, в какой они реализуют переданные им полномочия, они *подконтрольны государству*.

Деятельность органов местного управления и самоуправления носит властный характер. Решения, принятые ими в пределах своих полномочий, обязательны для всех предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений соответствующего региона.

Государственное и местное управление различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации

власти, но также отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам управления, реализуемым функциям, полномочиям и управленческим технологиям и процедурам. В рамках государственного управления реализуются функции управления в различных сферах общественной жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и т.д., причем оно характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения, то есть это практическая деятельность органов государственной власти *в масштабах всего общества*.

Местное управление имеет свойства более низкого уровня: его управленческое воздействие опирается с учетом общегосударственных интересов на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и локализуется *в пределах местного сообщества*, то есть распространяется на население региона. Следовательно, местное управление имеет как собственные, так и переданные государством полномочия и, следовательно, тесно взаимосвязано с государственным управлением. Иными словами, местное управление и самоуправление активно взаимодействуют с государственным управлением по вопросам, сочетающим интересы государства в целом, его отдельного региона и конкретного местного сообщества.

Деятельность органов местного управления и самоуправления в нашей стране регламентируется Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 1991 г. (в редакции 2001 г.), а также Конституцией Республики Беларусь 1994 г. (5-й раздел «Местное управление и самоуправление»).

Согласно указанным правовым актам к **органам местного управления** относятся:

- *исполнительные комитеты* (с правами юридического лица), являющиеся исполнительными и распорядительными ор-

ганами власти на территории области, района, города, поселка, сельсовета. Исполнительные комитеты первичного уровня – сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения); базового – городские (городов областного подчинения), районные; областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. Исполнительные комитеты разрабатывают и реализуют программы экономического и социального развития, местные бюджеты, распоряжаются коммунальной собственностью региона, принимают решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, решают вопросы охраны правопорядка, здоровья, образования, социального и культурного обеспечения населения и т.п.;

- **местные администрации** (с правами юридического лица), являющиеся исполнительными и распорядительными органами власти на территории района в городе. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. Они распоряжаются коммунальной собственностью города, организуют работу органов территориального общественного самоуправления, строительство и ремонт жилищного фонда, дорог, осуществляют контроль за содержанием городских территорий, целевым использованием бюджетных и иных доходов, решают вопросы трудоустройства, образования, медицинского, бытового, социально-культурного и иного обслуживания населения и т.п.

К органам местного самоуправления относятся:

- **местные Советы депутатов**, являющиеся представительными государственными органами на территории соответствующего региона и выступающие основными звеньями системы местного самоуправления. В Беларуси установлены первичный (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы), базовый (городские (городов областного подчинения)

ния), районные Советы) и *областной* (областные Советы) территориальные уровни Советов. В компетенцию Советов входит обеспечение соблюдения законодательства Республики Беларусь, утверждение программ жилищного строительства, социально-культурного и коммунально-бытового обслуживания населения, а также разнообразных прогнозов, планов и программ развития регионов, решение вопросов административно-территориального устройства, распоряжение и контроль за использованием ресурсного и финансового потенциала региона и т.п. Советы являются юридическими лицами;

- *органы территориального общественного самоуправления*, представляющие собой самоорганизации граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории региона (микрорайона, улицы, двора и т.п.) для исполнения самостоятельных и под свою ответственность инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в форме советов, комитетов и др.). Органы территориального общественного самоуправления вправе контролировать работу местных социально-культурных учреждений и предприятий сферы обслуживания, использовать заработанные средства для развития социальной инфраструктуры региона, принимать на общественную и другую сохранность жилые дома, торговые и спортивные площадки, выступать с инициативами по различным вопросам местной жизни и т.п.

Необходимо указать, что местное самоуправление осуществляется также путем проведения **собраний граждан и местных референдумов**.

Развитие каждого конкретного региона во многом зависит от системы взаимодействия местных представительных и исполнительных органов власти. При этом совершенствование госу-

дарственной региональной политики и системы местного управления и самоуправления следует рассматривать как тесно взаимосвязанные процессы, каждое из которых является непременным осуществлением другого. В связи с этим некоторые весьма авторитетные белорусские ученые-регионоведы (например, В.С.Фатеев) указывают на необходимость разработки двух взаимосвязанных, но самостоятельных документов: *Концепции государственной региональной политики и Концепции дальнейшего совершенствования местного управления и самоуправления.*

Концептуальными положениями этих документов должны стать:

- реформирование системы органов местного самоуправления (местных Советов) в направлении *децентрализации управления* и укрепления региональной финансовой базы, необходимой для деятельности местных органов, их относительной самостоятельности;
- совершенствование организации представительной и исполнительно-распорядительной власти на местах;
- совершенствование существующего административно-территориального деления Республики Беларусь.

Конечной целью возможных преобразований в рассматриваемой сфере должно стать придание органам местного управления и самоуправления, которые сегодня, к сожалению, рассматриваются преимущественно как часть государственной машины, функций полноценного инструмента согласования местных и национальных интересов. В демократических государствах до 90% всех вопросов, с которыми жители регионов обращаются к властям, решаются на местном уровне. Как показывает опыт, центральные правительства большинства стран мира постепенно приходят к пониманию того, что во многих случаях местные проблемы могут быть наиболее эффективно решены органами само-

управления. Поэтому все большее и большее количество функций передается, делегируется местным органам управления и самоуправления, а роль центральных органов власти в ведении местных дел заметно сокращается.

Одним из ориентиров совершенствования национальной системы местного самоуправления может стать такой важнейший международный правовой акт, как *Европейская Хартия местного самоуправления*, принятая Советом Европы 18 октября 1985 г. Некоторые белорусские ученые полагают, что Республика Беларусь, хотя и не является членом Совета Европы, должна придерживаться положений Европейской Хартии и именно в этом направлении целесообразно осуществлять реформирование национальной системы местного управления и самоуправления.

6.3. СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В условиях бурного научно-технического прогресса и обострения межгосударственной и межрегиональной конкуренции весьма важно не допустить отставания Республики Беларусь и ее регионов в области передовых технологий, внедрения достижений науки и техники в производство, укрепления конкурентоспособности, повышения уровня жизни. Среди широкого комплекса мер, содействующих решению этой проблемы, особая роль отводится специальным территориальным структурам, получившим обобщающее название «**свободная экономическая зона**» (СЭЗ). СЭЗ – это ограниченная территория (город или его часть, морской порт, аэропорт и т.п.), на которой действуют особые, льготные экономические условия для отечественных и иностранных предпринимателей, способствующие решению в регионе и стране в целом общеэкономических, социально-экономических, научно-технических, научно-технологических, внешнеэкономических и других задач.

Создание СЭЗ в том или ином регионе страны, с одной стороны, позволяет решить проблемы конкретного региона (ускорение темпов социально-экономического развития, снижение уровня безработицы и т.п.), а с другой – обеспечивает решение общегосударственных задач (привлечение в страну иностранных инвестиций, передовых технологий и т.д.). В общем виде решаемые СЭЗ задачи группируются в следующие блоки.

1. Задачи экономического блока: привлечение иностранного и внутреннего капитала за счет действия специального льготного экономического механизма, стабильной законодательной базы, упрощения различных организационных процедур; использование преимуществ от международного разделения труда и обращения капитала с целью расширения экспорта готовых изделий, рационализации импорта и создания импортозамещающего механизма в производстве товаров; реальная ликвидация монополии внешней торговли через предоставление всем организациям и предприятиям СЭЗ равного доступа к различным формам внешнеэкономической деятельности; рост валютных поступлений в бюджет страны и регионов.

2. Задачи социального блока: ускорение развития конкретных регионов; создание новых рабочих мест и повышение занятости населения; повышение квалификации рабочей силы за счет изучения и внедрения мирового опыта в сфере организации, управления, финансов; воспитание культуры менеджмента, ориентированного на мировые требования к технологии управления; удовлетворение населения высококачественными товарами.

3. Задачи научно-технического блока: привлечение передовых технологий; ускорение инновационных процессов; привлечение зарубежных ученых и специалистов; повышение эффективности использования мощностей и инфраструктуры конверсионных комплексов.

Свободные экономические зоны, согласно мировому опыту, подразделяются на следующие виды:

- **зоны свободной торговли**, характеризующиеся упрощенными правилами пересечения границы для товаров, низкими таможенными пошлинами и иными льготами, имеющими своей целью поощрение торговли, ускорение торгового оборота, снижение торговых издержек. Разновидностью зон свободной торговли являются свободные таможенные зоны, связанные с освобождением или со снижением таможенных пошлин для их резидентов, а также транзитные зоны, свободные порты, транзитно-экспедиторские зоны и др.;

- **промышленно-производственные зоны**, являющиеся результатом эволюции зон свободной торговли, когда в них стали ввозить не только товары, но и капиталы, что обеспечило возможность заниматься производственной деятельностью наряду с торговлей и торговым обслуживанием;

- **технико-внедренческие зоны**, функционирующие в виде инновационных центров, технопарков, технополисов и т.п. Их цель – создание благоприятных условий для научно-практической деятельности в регионах и стране в целом;

- **сервисные зоны**, являющиеся территориальными образованиями с льготным режимом предпринимательской деятельности для фирм, оказывающих различные услуги субъектам хозяйствования, занятых финансовым, страховым, консалтинговым и другим обслуживанием бизнеса. К сервисным зонам относятся оффшорные зоны, создаваемые с целью привлечения в страну иностранного капитала, и туристские зоны, призванные активизировать приток туристов в регион;

- **комплексные свободные экономические зоны**, сочетающие в себе особенности вышеперечисленных зон. Например, в случае наличия в регионе признаков, характерных для зоны

свободной торговли и промышленно-производственной зоны, речь может идти о торгово-промышленной зоне. К зонам комплексного типа относятся: научно-промышленная и особая экономическая зоны; специальная территория особого режима; зона свободного предпринимательства и др.

Хотя первые свободные экономические зоны появились в Западной Европе, в настоящее время они весьма широко распространились по всей планете. Сегодня в мире насчитывается около 4000 различных видов свободных экономических зон, что свидетельствует об огромной популярности подобных экономических образований в мире. При этом создание свободных экономических зон рассматривается многими странами как средство, позволяющее привлечь в инвестиционную сферу иностранный и национальный капитал, расширить экспорт продукции (работ, услуг), обеспечить рост валютных поступлений, получить доступ к новым технологиям, повысить занятость населения, получить новые возможности для подготовки и переподготовки кадров, внедрить передовой мировой опыт в сферу организации и управления, насытить внутренний рынок высококачественными товарами.

Практически во всех странах мира, в том числе и в Беларуси, свободные экономические зоны используются в качестве весьма эффективного и действенного **инструмента региональной политики**. Так в нашей стране в качестве стратегических целей и задач, поставленных перед действующими свободными экономическими зонами, определенное место отводится привлечению отечественных и иностранных инвестиций для развития производств, основанных на новых и высоких технологиях, расширению экспорта и **созданию благоприятных условий для экономического роста регионов**. Свободные экономические зоны рассматриваются и как элемент научно-инновационной и инве-

стиционной политики республики, поскольку в них могут быть апробированы новые механизмы управления экономикой, возможности привлечения инвестиций в развитие приоритетных отраслей и производств, определяющих инновационный, ресурсосберегающий, социально-ориентированный характер экономики.

В настоящее время в Республике Беларусь функционируют 6 свободных экономических зон, в числе которых: СЭЗ «Брест», СЭЗ «Гомель-Ратон», СЭЗ «Минск», СЭЗ «Витебск», СЭЗ «Могилев» и СЭЗ «Гродноинвест». Кроме того, в стадии разработки находится проект по организации свободной экономической зоны туристско-рекреационного типа СЭЗ «Несвиж Минск».

На 1 января 2004 г. в функционирующих свободных экономических зонах республики были зарегистрированы 284 предприятия-резидента, большинство из которых являются действующими, причем более 70% из них – это предприятия с иностранным капиталом. В промышленности занято 80–85% всех действующих предприятий СЭЗ, из них 90% и более – в машиностроении и металлообработке, химической и нефтехимической, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной, легкой и пищевой отраслях, где наблюдается наибольший процент предприятий с совместным и иностранным капиталом. В сельскохозяйственной сфере функционируют менее 1,0% предприятий, зарегистрированных в СЭЗ Беларуси. Несколько выше доля предприятий-резидентов, оказывающих транспортные и строительные услуги. Также инвесторами уделено внимание таким сферам деятельности, как наука и научное обслуживание, финансы, кредит, страхование и пенсионное обслуживание.

Свободная экономическая зона «Минск» создана сроком на 30 лет с целью привлечения иностранных и отечественных инвестиций, технологий, менеджмента для создания и развития на территории СЭЗ современных производств, обеспечения благо-

приятных условий экономического развития минского региона. Территория СЭЗ «Минск» общей площадью около 1400 га включает в себя некоторые промышленные районы города Минска и территории, прилегающие к Национальному аэропорту «Минск». Эта СЭЗ имеет статус производственной, экспортной и свободной таможенной зоны.

На территории СЭЗ «Минск» действует специальный налоговый и таможенный режим:

- ставка налога на прибыль для резидентов СЭЗ «Минск» – 15% (в республике – 24%), ставка налога на добавленную стоимость – 10% (в республике – 18%);
- прибыль, полученная резидентами СЭЗ «Минск» за счет реализации услуг и продукции собственного производства, освобождается от налогообложения сроком на 5 лет с момента ее объявления;
- по инициативе резидентов СЭЗ «Минск» на их производственных территориях и объектах устанавливается режим свободной таможенной зоны (СТЗ), при этом при ввозе иностранных и отечественных товаров на территорию СТЗ и при вывозе продукции собственного производства с территории СТЗ таможенные пошлины не взимаются и меры экономической политики не применяются.

Свободная экономическая зона «Брест» является первой в Республике Беларусь, поскольку она официально функционирует с декабря 1996 г. СЭЗ «Брест» создана на срок 50 лет. Ее территория состоит из двух участков, расположенных к северо-западу и к востоку от г. Бреста. Она охватывает площадь более 70 км², на которой находится международный аэропорт. Через территорию зоны проходит газопровод, по которому осуществляется подача газа за рубеж. СЭЗ «Брест» является комплексной зоной, соединяющей функции экспортной, производственной, свободной

таможенной, туристско-рекреационной, страховой и банковской зон.

СЭЗ «Брест» расположена на перекрестке крупных транспортных магистралей, ведущих с запада на восток и с севера на юг, из которых особую важность имеют транзитный коридор Е-30 Берлин–Варшава–Брест–Минск–Москва, прямой путь в Вильнюс и Киев, а также разветвленная сеть качественных дорог на территории области, что позволяет быстро доставлять людей и грузы в промышленные зоны и обратно.

СЭЗ «Брест» активно привлекает инвестиции на создание, в первую очередь, предприятий фармацевтической, автомобильной, пищевой, электронной, мебельной, машиностроительной и деревообрабатывающей отраслей промышленности. При этом приоритет отдается инвестициям на организацию экспортного и импортозамещающего производства. Также в зоне предусмотрена широкая сеть таможенных складов и расширение существующей транспортной инфраструктуры.

Льготы и привилегии, которыми пользуются резиденты СЭЗ «Брест», весьма разнообразны. В частности:

- при ввозе иностранных и отечественных товаров на территорию СЭЗ «Брест» таможенные пошлины не взимаются и меры экономической политики не применяются;
- продукция (работы, услуги) собственного производства резидентов зоны, вывозимая за ее пределы, освобождается от уплаты таможенных пошлин;
- иностранным работникам гарантируется беспрепятственный перевод за границу доходов, полученных на территории СЭЗ «Брест»;
- на товары (работы, услуги), произведенные на территории СЭЗ «Брест», не устанавливаются квоты и не вводится лицензирование при вывозе их за пределы республики;

- на территории СЭЗ «Брест» в отношении инвестиций не допускаются такие принудительные меры, как национализация, реквизиция, конфискация либо аналогичные по своему действию меры;

- на территории СЭЗ действует льготный порядок налогообложения, предусматривающий налог на прибыль и доходы – 15%, налог на добавленную стоимость - 10%.

- резиденты СЭЗ «Брест», прибыль которых образуется за счет реализации услуг и продукции собственного производства, освобождаются от уплаты налогов на прибыль в течение первых 5 лет с момента объявления ими прибыли. Резиденты СЭЗ «Брест», поставляющие не менее 70% своей продукции на экспорт, в последующие 5 лет уплачивают налог на прибыль в размере 50% от ставки налога;

- *в течение 5 лет с момента регистрации дивиденды, принадлежащие резидентам СЭЗ «Брест», не подлежат налогообложению;*

- *минимальная заработная плата устанавливается на уровне не менее 120% от соответствующей заработной платы в среднем по Республике Беларусь.*

Свободная экономическая зона «Гомель-Ратон», будучи образованной на базе крупного машиностроительного научно-производственного объединения «Ратон» на срок 50 лет, расположена в северной части крупного областного центра Беларуси г. Гомеля на площади 4300 га. Она обладает рядом преимуществ, в числе которых:

- выгодное положение г. Гомеля на пересечении основных железно и автодорожных маршрутов Санкт-Петербург–Одесса и Брянск–Варшава. Кроме того, международный аэропорт «Гомель» непосредственно прилегает к территории СЭЗ;

- наличие развитой инфраструктуры;

- наличие в СЭЗ земель, пригодных для нового строительства производственных цехов, офисов, сервисных центров и т.п.;
- наличие свободных производственных площадей на существующих предприятиях, имеющих все необходимые коммуникации;
- здания и земельные участки СЭЗ могут передаваться в аренду и продаваться в собственность под проекты;
- наличие высококвалифицированной рабочей силы, ранее задействованной в оборонной промышленности.

Гибкое налоговое регулирование и упрощенная процедура таможенного оформления товаров позволяют резиденту СЭЗ «Гомель-Ратон» снизить сумму выплат до 40% от суммы уплачиваемых налогов в Республике Беларусь. После уплаты налогов и сборов иностранным инвесторам в отношении принадлежащих им доходов, полученных от использования их инвестиций, гарантируется: использование их на цели инвестирования и реинвестирования, а также на покупку товаров на территории Республики Беларусь; использование их на покупку другой валюты на внутреннем рынке Республики Беларусь; беспрепятственный перевод доходов в валюте в страну происхождения инвестиций или в любую другую страну.

Свободная экономическая зона «Витебск» создана на срок 30 лет, находится в одном из крупнейших индустриальных центров Беларуси – г. Витебске с населением в 360 тысяч жителей, занимая территорию площадью свыше 900 га. Она имеет весьма выгодное географическое положение, находясь в незначительном отдалении от крупнейших промышленных центров стран Балтии (Вильнюс, Даугавпилс, Рига) и России (Санкт-Петербург, Москва). Подобная локация делает СЭЗ «Витебск» достаточно привлекательным местом для организации производств ориентирован-

ных на экспорт на российский и балтийские рынки, а в перспективе – и на рынки стран ЕС.

Промышленность СЭЗ «Витебск» представлена, в основном, следующими отраслями производства: машиностроение, деревообработка, электроника, обувная, швейная, текстильная промышленность, а также производство продуктов питания. Профессиональные кадры для СЭЗ «Витебск» готовят Витебский государственный университет, медицинский и технологический университеты, ветеринарная академия, 5 специализированных техникумов (колледжей). По территории зоны проходит трасса газопровода, имеются железнодорожные подъездные пути, расположена площадка бывшего военного аэродрома.

При оценке инвестиционных проектов предпочтение отдается тем из них, в которых предполагается использование новых высоких технологий, предусматривается экспортная направленность производства или импортозамещение. Общеизвестно, что создание в СЭЗ «Витебск» ориентированных на экспорт производств – это наиболее короткий и дешевый путь продвижения производимых товаров, как на российский рынок, так и на рынки других стран, в том числе стран-участниц СНГ.

В СЭЗ «Витебск» действуют следующие налоговые льготы и преимущества, что позволяет предприятиям-резидентам СЭЗ платить в среднем на 30% меньше суммарных налоговых платежей, нежели другим предприятиям в Беларуси. В числе указанных преимуществ:

- полное освобождение от таможенных пошлин при ввозе на территорию СЭЗ сырья, материалов, оборудования;
- полное освобождение от таможенных пошлин при вывозе за пределы СЭЗ продукции собственного производства;
- полное или 50%-е освобождение от НДС для произведенной продукции;

- полное освобождение от налога на прибыль в течение первых 5 лет и снижение этого налога на 40% в последующие годы;
- 5%-я ставка налога на доходы (дивиденды) иностранных учредителей предприятий, являющихся юридическими лицами;
- на период функционирования СЭЗ «Витебск» не допускается увеличение перечня и ставок налогов;
- прибыль, направленная на инвестиции в Беларусь, не подлежит налогообложению.

Свободные экономические зоны «Гродноинвест» и «Могилев» являются относительно молодыми, поскольку они созданы в 2002 г. сроком на 30 лет как производственные, экспортные и таможенные зоны. Согласно утвержденному Правительством Республики Беларусь положению о конкурсе на право регистрации юридических лиц в качестве резидентов свободных экономических зон «Гродноинвест» и «Могилев», основные критерии оценки участия в конкурсе на право регистрации следующие:

- минимальный размер уставного фонда предприятий-кандидатов – не менее 20 тыс. USD;
- удельный вес экспортных поставок – не менее 60% общего объема реализации;
- удельный вес основного технологического оборудования со сроком службы менее 5 лет – 90% и более общего парка оборудования предприятия;
- проекты, ориентированные на поставку продукции на внутренний рынок, не принимаются (за исключением проектов, включенных в государственную и региональные программы импортозамещения).

Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь определило особенности налогообложения резидентов СЭЗ «Могилев» и «Гродноинвест». В частности, специальный правовой

режим СЭЗ «Могилев» и «Гродноинвест» распространяется на производство и экспорт продукции. Также льготируется выпуск и реализация импортозамещающей продукции (работ, услуг) согласно специальному перечню, утверждаемому правительством. В рамках специального правового режима резиденты СЭЗ уплачивают налог на прибыль по ставке, уменьшенной на 50% от ставки, установленной законодательством, половину ставки налога на доходы, НДС, акцизов, экологического, земельного и подоходного налогов, государственных пошлин, лицензионных, регистрационных сборов, отчислений в фонды социальной защиты населения и содействия занятости. Кроме того, в этот перечень внесены налоги, сборы и другие обязательные платежи, которые вводятся местными властями.

Однако специальный правовой режим не распространяется на торговую, торгово-закупочную деятельность и общественное питание. В случае, когда резидент СЭЗ «Гродноинвест» и «Могилев» осуществляет несколько видов деятельности, в том числе такие, на которые не распространяется специальный правовой режим, ему следует обеспечить отдельный учет выручки и затрат.

К сожалению, анализ результатов деятельности СЭЗ Республики Беларусь отражает их весьма низкую долю в общем объеме промышленного производства республики (около 2,3%), инвестиций в основной капитал (менее 2%) и экспорта (около 3%) что свидетельствует о незначительном вкладе данных территорий со специальными режимами налогового и таможенного регулирования в экономику республики. Этот вывод подтверждается и такими основными удельными показателями деятельности резидентов, как выработка на 1 работающего, объем инвестиций на создание 1 рабочего места, фондовооруженность и др., которые мало отличаются от сложившегося уровня аналогичных показате-

телей в среднем по республике. Кроме того, абсолютное большинство реализуемых в СЭЗ инвестиционных проектов не отвечают критериям новизны и наукоемкости. Несмотря на льготный режим деятельности резидентов–субъектов хозяйствования, имеются только единичные случаи привлечения в СЭЗ стратегических инвесторов, реализующих масштабные инвестиционные проекты.

В связи с этим, начиная с июня 2004 г., деятельность белорусских свободных экономических зон осуществляется по новым правилам, унифицирующим условия работы СЭЗ, создающим более эффективную и привлекательную среду для инвесторов и иностранных партнеров и в значительной мере отвечающим требованиям международного права. При этом в перспективе поддержка государства будет оказываться исключительно экспорто-ориентированным резидентам СЭЗ, а приоритет будет отдаваться тем производителям, которые выпускают продукцию, не имеющую аналогов как в республике, так и у наших ближайших соседей. Кроме того, установлен тщательный таможенный контроль, а при работе с СЭЗ особое внимание будет уделяться вопросам диверсификации белорусского экспорта, освоения новых рынков дальнего зарубежья. Максимально благоприятные условия предлагается создать для развития высоких технологий и инноваций. Так, по инициативе Президента Республики Беларусь в ближайшее время в республике будет создана особая зона для концентрации лучших умов и интеллектуального потенциала страны по аналогии с американской «силиконовой долиной».

В числе приоритетных направлений инвестиционной деятельности СЭЗ названы: высокотехнологичные и импортозамещающие производства; переработка сельскохозяйственной продукции; деревообрабатывающая промышленность; производство строительных материалов; легкая, пищевая, химическая и нефте-

химическая промышленность; транспорт; машиностроение и металлообработка. Всего в программу развития белорусских СЭЗ включено более 60 инвестиционных проектов предприятий-резидентов СЭЗ, намеченных к реализации в 2004 г. В конечном счете, перспективы развития СЭЗ должны быть увязаны с широкомасштабным освоением свободных территорий, поскольку имеющиеся, наиболее привлекательные для производственной деятельности объекты уже закреплены за резидентами СЭЗ. Требуют инфраструктурного обустройства почти половина свободных территорий СЭЗ «Минск» и «Гомель-Ратон», а для СЭЗ «Брест» и «Витебск» этот показатель существенно выше.

В числе стратегических направлений развития СЭЗ Республики Беларусь называют их совершенствование как системы локально-ограниченных территориальных образований с особым правовым режимом и возможностью их частичного расширения за счет включения в границы СЭЗ площадок отдельных предприятий, а также их развитие как совокупности стратегических инвестиционных программ и проектов, реализуемых в границах региона. При этом возможна перманентная трансформация границ зон по мере разработки и готовности к реализации конкретных инвестиционных программ и проектов.

6.4. РЕГИОН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

6.4.1. Необходимость и проблемы территориальной децентрализации управления внешнеэкономической сферой

Мировая экономика на современном этапе развития характеризуется большим разнообразием форм международного сотрудничества, что сопровождается появлением новых субъектов этих отношений. Среди последних все более заметными становятся регионы как самостоятельные участники мирохозяйствен-

ных связей. Очевидно, что данное явление требует глубокого научного осмысления, поскольку указанная децентрализация содержит в себе не только перспективы повышения экономической самостоятельности, инициативы и конкурентоспособности регионов, но и возможность потенциального усиления центробежных, сепаратистских устремлений и, следовательно, угрозы территориальной целостности страны.

Важно всегда помнить, что в условиях обострения мировой конкуренции тенденции к распаду и экономическому ослаблению отдельных стран будут всячески приветствоваться и стимулироваться их конкурентами, а лидеры мировой экономики кровно заинтересованы в активном использовании этого инструмента для ослабления и даже уничтожения потенциальных конкурентов и сохранения своего экономического доминирования и политического господства. Не случайно некоторые зарубежные весьма влиятельные политики (З.Бжезинский и др.) на месте современной России видят несколько самостоятельных государств-княжеств, образованных в результате аналогичной реформы по перманентному делегированию полномочий центра регионам и предоставлению последним прав субъектов международных экономических отношений. Иными словами, рассмотрение региона как субъекта международных экономических отношений имеет ту тонкую трудноуловимую грань, за которой повышение экономической самостоятельности регионов превращается в потенциальную опасность разрушения государства.

Тем не менее, общемировые тенденции таковы, что роль современных национальных государств в условиях глобализации и ориентации на рыночные принципы регулирования, изменений в информационно-коммуникационной инфраструктуре и роста мобильности факторов производства сопровождается возрастанием сложности принятия централизованных управленческих реше-

ний, что объективно требует его децентрализации. Применительно к внешнеэкономической сфере можно утверждать, что процесс децентрализации функций ее регулирования является мерой, адекватной такому явлению мировой экономики, как регионализация международных экономических отношений (см. п. 1.1). Последняя же выражается в пространственной неравномерности развития мирохозяйственных связей и на практике сопровождается различной степенью вовлеченности в мировое хозяйство отдельных стран и их территорий, существованием различий в географических приоритетах международного экономического сотрудничества, а также активным развитием региональных форм экономической интеграции. В большинстве случаев это требует определенного участия регионального уровня управления экономикой как в разработке и реализации внешнеэкономической политики государства в целом, так и при осуществлении самостоятельного выхода регионов на международные рынки.

Конкретизируя эту общую закономерность применительно к условиям Республики Беларусь, необходимо отметить следующие обстоятельства, требующие вмешательства региональных органов управления в регулирование международных экономических отношений:

- открытость нашей страны внешнему миру, что объективно повышает роль органов управления всех уровней в рассматриваемой сфере деятельности;
- наличие особых внешнеэкономических интересов отдельных территорий. Местоположение, особенности условий социально-экономической деятельности, специфика природно-ресурсного и экономического потенциала и его структуры нередко требуют особых схем вхождения регионов в мировой рынок, что не позволяет в полной мере учесть эту специфику на общегосударственном уровне и обуславливает необходимость адекват-

ных изменений в объеме полномочий регионального звена управления;

- уровень конкурентоспособности предприятий, стремящихся занять свою «нишу» на мировом рынке, нередко формируют местные социально-экономические условия, что обеспечивает их глубокую связь с региональной экономикой и требует учета региональных схем их размещения (например, наличие вспомогательных и обслуживающих производств);

- пространственная неравномерность распространения мирохозяйственных связей способствует повышению роли местных органов власти в регулировании международных экономических отношений, поскольку региональные диспропорции, усиливающиеся в результате указанной неравномерности, наиболее полно могут быть «смягчены» в рамках корректирующей региональной политики;

- активное участие регионов в международных экономических связях может рассматриваться как способ решения многих социально-экономических проблем территорий (регионального экономического роста, обеспечения занятости, комплексного развития территории, ее инфраструктурной обустроенности).

Еще одним важным фактором, обуславливающим необходимость относительной децентрализации международных экономических отношений, является мировая практика, свидетельствующая о том, что регионы практически всех стран мира стремятся усилить свое непосредственное участие в интеграционных экономических связях.

Так, наиболее либеральный вариант участия территориальных властей в регулировании международных экономических отношений характерен для стран с федеральным устройством (США, Канады, Германии, Индии, Швейцарии), где прерогатива центра в этой сфере дополняется возможностью участия регио-

нов в решении отдельных задач международного характера. Однако, *безусловным приоритетом в регулировании внешнеэкономических отношений обладают органы федеральной власти всех указанных государств. В юридической трактовке практически всех государств мира ни один субъект федерации не является субъектом международного права.* Этот принцип неукоснительно соблюдается даже в Германии, где земли пользуются самыми широкими правами в области внешнеэкономической деятельности.

В большинстве унитарных государств мира регионы выступают лишь в роли исполнителей политики центральной власти, что предопределяет их незначительное самостоятельное участие в регулировании международных экономических связей. Однако реформы по децентрализации управления, проводимые в некоторых европейских государствах (Греция, Нидерланды, Швеция, Бельгия, Италия), предоставляют регионам умеренные полномочия в сфере международных экономических отношений. Все это придает унитарным странам признаки федерализма, хотя и ничуть не ставит под сомнение *незыблемый принцип безусловного приоритета центра в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности.*

Наряду с объективной потребностью в либерализации международных связей территорий важно отметить, что регион, как субъект внешнеэкономических отношений, имеет свои особенности, которые обуславливают противоречивость его интересов и поведения с позиций развития его внешних связей. Неоднозначность поведения региона как участника международных связей обусловлена тем, что он изначально является **многоаспектным, многофункциональным образованием.** *Во-первых,* регион – это подсистема национальной экономики. *Во-вторых,* вступая во внешнеэкономические связи в качестве относительно самостоя-

тельного субъекта этих отношений, регион является подсистемой международных экономических отношений. *В-третьих*, регион может быть представлен как социальная общность населения, проживающая на определенной территории и объединенная общими социально-экономическими условиями воспроизводства. Вытекающие из этой многофункциональности региона противоречия сводятся к следующим аспектам.

1. Регион, как участник международных экономических отношений, с одной стороны заинтересован в самых разнообразных их формах, а с другой – может сознательно ограничивать международные связи, руководствуясь интересами региона как социальной общности. Это проявляется в запрете вложения иностранных инвестиций в экологически опасные проекты, ограничении импорта товаров, не отвечающих санитарным и экологическим стандартам, сдерживании «расточительного» экспорта природных и сырьевых ресурсов и «губительного» для региональных товаропроизводителей импорта.

2. Интересы региона как подсистемы мировой экономики связаны с развитием наиболее выгодных отраслей региональной специализации в международном разделении труда и созданием передовых в технологическом отношении производств. В то же время регион с целью снижения социальных издержек (например, стремления к полной занятости) может стремиться к консервации технологически отсталых производств.

3. Участие региона в мирохозяйственных связях противоречно с точки зрения интересов региона как потребителя и производителя. Выступая в качестве производителя, регион заинтересован в углублении международного сотрудничества, поскольку оно связано с расширением экспорта. Как потребитель регион стремится к ограничению импорта и защите внутренних рынков, что отнюдь не способствует внешней открытости региона.

4. Как неотъемлемая составная часть национальной экономики регион тяготеет к внутренней интеграции с другими регионами страны. В то же время как субъект международных экономических связей он ориентирован на связи с регионами других стран, что создает потенциальную угрозу территориальной целостности страны.

5. Как социальная общность регион заинтересован к выравниванию межрегиональной дифференциации. Однако, являясь субъектом международных связей, регион, как правило, наоборот, демонстрирует углубление, увеличение отрыва от других территорий страны.

Этот перечень противоречий региональных интересов делает весьма актуальным *поиск оптимальной точки разграничения компетенции внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления.*

6.4.2. Теоретико-методологические и практические основы регионального регулирования внешнеэкономических связей

Разработка концептуальных основ формирования комплексной системы управления внешнеэкономическими отношениями (включая территориальный уровень) с учетом как объективной необходимости децентрализации, так и вышеописанной противоречивости этого процесса приводит к проблеме разграничения внешнеэкономических полномочий между национальным и региональным уровнями управления. **Процесс разграничения функций** в сфере международных экономических отношений между двумя этими уровнями должен быть основан на ряде фундаментальных принципов.

1. Региональная децентрализация управления внешнеэкономической сферой должна быть реализована на базе принципа *исключительной компетенции государственного уровня*. Он означает эксклюзивное и однозначное возложение прав и ответст-

венности этого уровня власти в выполнении международных экономических обязательств, а также сохранение в рамках страны единого валютного и таможенного экономического пространства.

Целесообразность использования данного принципа обосновывается рядом таких объективных экономических аргументов, как:

- чрезмерная децентрализация управления внешнеэкономической деятельностью регионов приводит к появлению отрицательных внешних эффектов, когда от принимаемых регионом мер по либерализации международных связей выигрывают другие регионы и даже страны (по типу механизма создания и приобретения «общественных благ»);

- последствия принятия регионом решений в области валютной политики, использования тарифных и нетарифных методов объективно не могут быть пространственно локализованы, что делает региональные власти недееспособными в этой сфере и требует реализации полномочий центральных органов управления;

- во всех без исключения странах мира, сколь либерально-рыночными они бы не представлялись, принцип приоритетности центра в регулировании внешнеэкономической деятельности является незыблемым и основополагающим.

2. Как известно, принципом определения компетенции регионального звена в управлении экономикой является **субсидиарность (дополнительность)**, трактуемая как вмешательство высшего уровня управления в решение тех вопросов и проблем, которые не могут быть решены на низших уровнях управления. Однако, применительно к международной сфере субсидиарность необходимо трактовать в обратном порядке, понимая под ней возможность передачи на локальный, региональный уровень ре-

шение тех вопросов, которые в силу региональной специфики и особых внешнеэкономических интересов наиболее эффективно могут быть решены именно на этом низшем уровне.

3. Делегируемые на региональный уровень полномочия в сфере международных экономических отношений должны быть адекватны финансовым и материальным ресурсам местных органов власти (*принципы материально-финансовой эквивалентности*).

Разграничение внешнеэкономических полномочий между национальным и региональным уровнями управления при его практической реализации связано с проблемой распределения управленческих инструментов (табл. 8). При этом все основные внешнеэкономические инструменты регулирования целесообразно сосредоточить в руках республиканских органов управления, что находится в полном соответствии с принципом их международной исключительности. Участие региона в международной деятельности может обеспечиваться традиционными для этого уровня формами и методами (реализацией принципа материально-финансовой эквивалентности). Важно особо указать, что самостоятельной международной компетенции местные власти иметь не должны.

Кроме того, классификацию и типологию региональных внешнеэкономических инструментов возможно осуществить на базе **ресурсного подхода**. Смысл этого подхода состоит в следующем: поскольку региональное регулирование внешнеэкономической сферы осуществляется через территориальные ресурсы, то виды и особенности последних могут быть рассмотрены в качестве классификационных признаков.

Таблица 8

Распределение инструментов внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления

Формы международных экономических отношений	Национальный (республиканский) уровень	Региональный (областной) уровень
1	2	3
I. Международная торговля	<u>1) Административные методы:</u> а) нормативно-правовые акты, регулирующие международную торговлю; б) межгосударственные договора по развитию торговых отношений	<u>1) Административные методы:</u> а) нормативно-правовые акты, регулирующие экспортно-импортные операции региона; б) договора о межрегиональном экономическом сотрудничестве с другими странами
	<u>2) Валютная политика:</u> - введение валютных ограничений; - политика регулирования валютных курсов	<u>2) Регулирование валютных отношений:</u> -
	<u>3) Тарифные методы:</u> - механизм взимания таможенных тарифов; - политика тарифных ставок; - тарифная политика в рамках региональных объединений, в состав которых входит государство	<u>3) Тарифные методы:</u> - совместная с национальным уровнем управления тарифная политика свободных экономических зон, созданных на территории; - согласование размера тарифных ставок по некоторым товарам, имеющим значение для региона

	<p><u>4) Нетарифные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - лицензирование; - квотирование; - скрытые методы; - субсидирование. 	<p><u>4) Нетарифные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - для предприятий мелкого и среднего бизнеса, СП и ИП с небольшим уставным фондом; объектов местного хозяйства, осуществляющих внешнеторговые операции.
II. Международное движение капитала	<p><u>1) Правовые методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - законодательные акты в отношении движения капитала 	<p><u>1) Правовые методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - нормативные акты в пределах своей компетенции об условиях иностранных инвестиций
	<p><u>2) Финансово-кредитная политика:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - амортизационная политика; - политика процентных ставок; - условия кредитования участников рынка капитала; - страхование инвестиционных рисков 	<p><u>2) Финансово-кредитная политика:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - компенсация банкам льгот по кредитованию инвестиционных объектов, значимых для региона; - участие в страховании инвестиционных рисков
	<p><u>3) Налогово-бюджетная политика:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - льготное налогообложение; - субсидирование 	<p><u>3) Налогово-бюджетная политика:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - льготы по местным налогам; - участие в субсидировании инвестиционных проектов регионального значения

	<p><u>4) Организационные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - разработка и реализация инвестиционных проектов с участием зарубежных партнеров на программной основе; - политика размещения (разработка схем размещения производств, с участием иностранного капитала, стимулирующая политика) 	<p><u>4) Организационные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - региональные программы привлечения иностранных инвестиций и развития международного сотрудничества; - организационные меры по улучшению инвестиционной привлекательности территории; - политика размещения (разрешение на отвод земельных участков, экологические стандарты и т. п.)
	<p><u>5) Организационные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - участие в создании объектов внешнеэкономической инфраструктуры; - создание свободных экономических зон 	<p><u>5) Организационные методы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - участие в создании объектов внешнеэкономической инфраструктуры; - участие в создании свободных экономических зон на территории; - информационное обеспечение внешнеэкономических связей
<p>III. Международный рынок рабочей силы</p>	<p><u>1) Законодательные условия международной миграции рабочей силы</u></p>	<p>1) Разработка региональных программ повышения квалификации рабочей силы на уровне мировых стандартов</p>
	<p><u>2) Экономические меры регулирования эмиграции и иммиграции рабочей силы</u></p>	<p>2) Организационные мероприятия, направленные на повышение общей информированности рабочей силы о ведении международного бизнеса (организация семинаров, конференций, издание буклетов)</p>

В обобщенном виде типология региональных внешнеэкономических инструментов по данному критерию может быть представлена следующим образом:

I. Меры общего характера:

а) правовые:

- представление интересов региона при проведении многосторонних переговоров на государственном уровне по вопросам международного экономического сотрудничества;
- участие в заключении соглашений по межрегиональному экономическому сотрудничеству, не противоречащих законодательству Республики Беларусь;

б) прогнозирование и программирование:

- определение оптимальных с точки зрения региональных интересов форм и направлений международного экономического сотрудничества;
- разработка региональных программ экспорта;

в) экономические методы:

- создание дополнительных стимулов для привлечения иностранных инвестиций путем отмены или сокращения местных налогов, финансовых льгот по кредитам;
- предоставление дополнительных финансовых гарантий участникам региональных программ, связанных с развитием международных экономических отношений;
- страхование зарубежных инвестиционных проектов;

г) организационные методы:

- содействие в организации кооперационных связей между экономическими субъектами различной государственной принадлежности, а также сбытовых пулов, объединяющих предприятия-экспортеры;

- организация территориальных представительств в зарубежных странах и регионах, имеющих потенциал для международного сотрудничества;
- оказание технического содействия в привлечении иностранных инвестиций;
- содействие выпуску информационных бюллетеней, брошюр о зарубежных рынках;
- совместно с национальными органами управления создание в регионе свободных экономических зон, «еврорегионов».

II. Регулирование международных экономических отношений через трудовые ресурсы региона:

а) правовые:

- участие в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих миграцию рабочей силы, а также использование трудовых ресурсов в развитии международных экономических отношений;

б) прогнозирование и программирование:

- разработка и реализация образовательных программ по переквалификации кадров с учетом структурных изменений региона;

в) организационные методы:

- создание образовательных центров;
- организация симпозиумов, конференций по проблемам международного бизнеса;
- обмен делегациями;
- повышение квалификации руководящих работников внешнеторговых служб предприятий регионов.

III. Регулирование природных, земельных ресурсов и экологических условий региона:

а) правовые:

- участие в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих использование природных и земельных ресурсов в международных экономических отношениях;
- экологическое законодательство в отношении нерезидентов страны;

б) прогнозирование и программирование:

- схемы размещения предприятий в части иностранных и совместных производств с целью оптимального использования ресурсов региона;
- проектно-планировочные планы застройки городов;

в) экономические методы:

- платежи за природные ресурсы в отношении нерезидентов;
- штрафы и экологические налоги за нарушение природоохранного законодательства;
- плата за отвод земельных участков для строительства совместных и иностранных предприятий.

IV. Регулирование через другие имущественные объекты региона (инфраструктуру), в том числе предприятия мелкого и среднего бизнеса:***а) правовые:***

- участие в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих условия пользования инфраструктурными объектами нерезидентами;

б) прогнозирование и программирование:

- разработка программ инфраструктурного обеспечения внешнеэкономических связей региона;
- программы развития мелкого и среднего бизнеса, ориентированного на экспорт;

в) экономические методы:

- налоговые и финансовые стимулы для развития объектов инфраструктуры, обслуживающей международные экономические отношения и повышающей инвестиционную привлекательность территорий;
- субсидирование предприятий-экспортеров мелкого и среднего бизнеса;

г) организационные методы:

- маркетинговые исследования и консультационная помощь в содействии выхода предприятий на внешние рынки;
- организация выставок-продаж, ярмарок с целью освещения новых зарубежных рынков;
- содействие в формировании объектов информационной инфраструктуры;
- консультирование по вопросам ведения международного бизнеса.

Контрольные вопросы к теме №6

- 1) Какие общие тенденции должны учитываться в процессе совершенствования государственной региональной политики?
- 2) Какие направления совершенствования государственной региональной политики связаны с децентрализацией и предоставлением регионам дополнительных полномочий в принятии управленческих решений?
- 3) Каким образом может быть достигнуто повышение эффективности государственной политики?
- 4) В чем заключаются отличия между: а) местным управлением и самоуправлением; б) местным управлением и государственным управлением в целом?
- 5) Что относится к органам местного управления?
- 6) Что входит в состав органов местного самоуправления?

- 7) Почему свободная экономическая зона является эффективным инструментом региональной политики?
- 8) Как классифицируются свободные экономические зоны?
- 9) В чем заключаются особенности и проблемы функционирования свободных экономических зон в Республике Беларусь?
- 10) Чем обусловлена необходимость расширения полномочий регионов в регулировании международных экономических отношений?
- 11) Какие принципы должны быть положены в основу разграничения функций центра и регионов в сфере международных экономических отношений?
- 12) Как могут быть распределены инструменты внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления?

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Глобализация и регионализация как взаимосвязанные и взаимообусловленные явления.
2. Экономика и управление регионом как наука: предмет, объект, методы и задачи научной дисциплины.
3. Региональные исследования в трудах экономистов-классиков (формирование теории размещения производства, населенных пунктов и т.п.).
4. Региональные исследования в трудах зарубежных и отечественных экономистов первой половины XX-го века (формирование общей теории размещения).
5. Современные региональные исследования зарубежных и отечественных ученых.
6. Принципы и методы районирования и административно-территориального деления страны.
7. Региональная экономика и региональная политика.
8. Методы и инструменты воздействия на развитие регионов.
9. Общая характеристика механизмов управления территориальным развитием, применяемых в странах с развитой рыночной экономикой.
10. Региональная политика Великобритании.
11. Опыт регионального управления в Германии.
12. Тенденции совершенствования регионального управления в странах Западной Европы.
13. Региональная политика Европейского союза.
14. Специфика региональной политики стран Центральной и Восточной Европы.
15. Специфика региональной политики в странах Балтии.
16. Формирование и развитие системы регионального управления в России.

17. Региональные проблемы и опыт их решения в Украине.
18. Состояние, тенденции и проблемы регионального управления в Республике Беларусь.
19. Региональные особенности распределения промышленного и сельскохозяйственного производства в Республике Беларусь.
20. Экологический потенциал регионов Республики Беларусь.
21. Общая характеристика ресурсного потенциала региона.
22. Природно-ресурсный потенциал регионов и его хозяйственная оценка.
23. Управление природопользованием в регионе.
24. Трудовые ресурсы и трудовой потенциал регионов.
25. Государственное регулирование трудового потенциала региона.
26. Промышленный потенциал региона и его общая характеристика.
27. Государственное управление промышленным потенциалом страны и регионов в Республике Беларусь.
28. Государственное управление промышленным потенциалом страны и регионов в США и Великобритании.
29. Потенциал агропромышленного комплекса и управление им в нашей стране и за рубежом.
30. Потенциал строительного комплекса и управление им.
31. Инфраструктура регионов. Отечественный и зарубежный опыт ее развития.
32. Экономическая диагностика регионов. Основные показатели и индикаторы оценки развития регионов.
33. Методы региональной экономической диагностики.
34. Общие сведения о региональном прогнозировании и планировании (сущность и применяемые методы).

35. Инструменты государственного регулирования социально-экономического развития регионов ориентирующего характера.

36. Инструменты активного воздействия государства на социально-экономическое развитие регионов.

37. Прогнозирование и планирование социально-экономического развития страны и регионов в Республике Беларусь.

38. Финансовые ресурсы регионов, их формирование и использование.

39. Местные бюджеты как фактор регионального развития.

40. Межбюджетные отношения. Бюджетное выравнивание в Республике Беларусь и за рубежом.

41. Сущность, значение и организационные формы инвестиционно-инновационной политики в регионах.

42. Источники и структура государственных инвестиций в регионах.

43. Инвестиционный климат и инвестиционный потенциал региона.

44. Инвестиционный риск и инвестиционный рейтинг региона.

45. Стратегия и способы привлечения иностранных инвестиций в регионы.

46. Межотраслевые комплексы: состояние и возможные направления развития.

47. Основные направления развития промышленного комплекса Республики Беларусь.

48. Перспективы развития агропромышленного комплекса Республики Беларусь.

49. Основные направления развития строительного комплекса Республики Беларусь.

50. Региональные воспроизводственные циклы и пропорции как факторы комплексного развития региона.

51. Транспортная инфраструктура регионов и ее развитие.

52. Перспективы развития жилищно-коммунального хозяйства в регионах Республики Беларусь.

53. Бытовое обслуживание населения регионов и основные пути его развития.

54. Домашнее хозяйство как элемент экономики региона.

55. Концептуальные основы совершенствования государственного управления регионами в Республике Беларусь.

56. Местное управление и самоуправление: состояние и концептуальные положения их совершенствования.

57. Свободные экономические зоны как фактор регионального развития.

58. Свободные экономические зоны в Республике Беларусь и основные направления совершенствования их деятельности.

59. Регион как субъект международных экономических отношений. Необходимость и проблемы территориальной децентрализации управления внешнеэкономической сферой.

60. Общие принципы разграничения внешнеэкономических полномочий между национальным и региональным уровнями управления.

61. Распределение инструментов внешнеэкономического регулирования между национальным и региональным уровнями управления.

62. Ресурсный подход к классификации и типологии региональных внешнеэкономических инструментов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бильчак В.С., Захаров В.Я. Региональная экономика: Монография / Под ред. В.С.Бильчака. – Калининград: Янтарный сказ, 1998. – 316 с.
2. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики: Учеб. пособие. – Москва; Ростов-на-Дону: Изд. центр «Март», 2000.
3. Вертинская Т.С. Регион как субъект международных экономических отношений. Научный доклад, подготовленный по результатам НИР Института экономики НАН Беларуси / Под. науч. ред. акад. П.Г.Никитенко. – Мн.: ИООО «Право и экономика», 2001. – 32 с.
4. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
5. Жилкин А.А. Экономика региона: Учеб. пособие. – Астрахань: Изд-во Астраханского гос. пед. ун-та, 2001. – 90 с.
6. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. – М.: Прогресс, 1966.
7. Карпов В.В., Золотарев С.Е., Штурляк Н.Г. Региональная экономика: Учеб. пособие. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2001. – 84 с.
8. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. – М.: Мысль, 1969.
9. Концепция государственной региональной экономической политики Республики Беларусь. – Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2000.
10. Котилко В.В. Региональная экономическая политика: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РДЛ, 2001.
11. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах с рыночной экономикой: Курс лекций / НГАЭиУ. – М.: ОАО «Издательство экономика», 1998.

12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.

13. Нестеров П.М., Нестеров А.П. Региональная экономика: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 447 с.

14. Орешин В.П., Потапов Л.В. Управление региональной экономикой: Учеб. пособие. – М. ТЕИС, 2003. – 330 с.

15. Осипов В.А. Региональная экономика (экономический потенциал и проблемы развития регионов): Учеб. пособие / ДВКИ. – Владивосток, 1994. – 85 с.

16. Ратнер Н.М. Основы региональной экономики: Учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. университета, 1998.

17. Региональная экономика: Учеб. пособие / Под ред. М.В.Степанова. – М.: ИНФРА-М, Изд-во Рос. экон. акад., 2002. – 463 с.

18. Региональная экономика: Учебник / Под ред. В.И.Видяпина, М.В.Степанова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 686 с.

19. Региональная экономика: Учеб. пособие / Н.И.Синдяшкин и др. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 462 с.

20. Региональная экономика: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 304 с.

21. Региональная экономика: опыт и перспективы рыночных преобразований / Под ред. Г.П.Лузина. Ч 1. – Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 1994. – 178 с.

22. Родионова И.А. Региональная экономика: Учеб. пособие для студентов экономич. спец. / И.А.Родионова. – М.: Изд-во «Экзамен», 2003. – 384 с.

23. Романова Л.А. Экономика региона: самостоятельность и государственное регулирование. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1994. – 242 с.
24. Россия перед лицом глобализации. – М.: Центр обществ. наук при МГУ им. М.В.Ломоносова, 2004. – 220 с.
25. Сасноўскі В.М. Методыка рэгіянальных эканамічных даследаванняў: Вучэб. дапаможнік. – Мн.: БДЭУ, 2002. – 138 с.
26. Сигов И.И. Региональная экономика (понятийный аппарат). – СПб, 2000. – 78 с.
27. Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. – Мн.: ЕГУ, 2004. – 480 с.
28. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / Под ред. М.Никитенко. – Мн.: Наука и техника, 1994. – 213 с.
29. Экономика региона: Учеб. пособие / В.И.Борисевич, П.С.Гейзлер, В.С.Фатеев и др.; Под ред. В.И.Борисевича. – Мн.: БГЭУ, 2002. – 432 с.

Учебное издание

Байнев Валерий Федорович

Экономика региона

Курс лекций

Ответственный за выпуск С.С. Жаврид
Художник обложки О.А. Стасевич
Под авторской редакцией
Компьютерная верстка Н.М. Азаревич

Подписано в печать 4.11.2004.

Бумага офсетная. Формат 60 × 84_{1/16}. Гарнитура «Таймс»

Печать трафаретная. Усл.печ.л. 13,95. Уч.-изд.л.15,0.

Тираж 100 экз. Заказ

Академия управления при Президенте Республики Беларусь.

Лицензия №02330/0056905 от 01.04.2004 г.

Отпечатано в редакционно-издательском центре Академии управления
при Президенте Республики Беларусь с оригинал-макета заказчика.

220007, г. Минск, ул. Московская, 17.

