МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ БАНК РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
БЕЛОРУССКИЙ РЕСПУБЛИКАНСКИЙ ФОНД ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
БЕЛОРУССКАЯ НАУЧНО-ПРОМЫШЛЕННАЯ АССОЦИАЦИЯ

ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Материалы 3-й международной научной конференции

(Минск, 10–11 октября 2002 г.)

Том 1

Минск 2002

УДК 338.246.025:(330.341:316.4)

Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: Материалы 3-й междунар. науч. конф., Минск, 10–11 окт. 2002 г.: В 3 т. / НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь. – Минск, 2002. Т. 1.: Доклады. – 320 с.

В настоящем издании представлены материалы по широкому кругу вопросов прогнозирования и повышения эффективности экономики страны.

Доклады и рекомендации участников конференции, представляющие содержание первого тома, посвящены стратегии выхода экономики на новые рубежи устойчивого развития на базе инноваций, реструктуризации, интеграции, глобализации, информатизации и решения других актуальных проблем XXI столетия.

Редакционная коллегия:

Полоник С.С., *канд. экон. наук*
Александрович Я.М., *доктор экон. наук*
Богданович А.В., *канд. экон. наук*
Дайнеко А.Е., *доктор экон. наук*
Пинигин В.В., *канд. экон. наук*
Петрович Э.И., *канд. экон. наук*
Удовенко И.М., *канд. философ. наук*

Без объявл. © НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2002.

О РЕФОРМИРОВАНИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕМИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ И ПРОЦЕССОВ

В.С. Фатеев,
доктор экономических наук,
Европейский гуманитарный университет, г.Минск

В начале 2002 г. палатами Национального собрания Республики Беларусь был разработан проект Концепции реформирования местного управления и самоуправления в республике, который позже был внесен на рассмотрение Президента. Сам факт разработки в Парламенте страны такого документа, безусловно, заслуживает поддержки, поскольку его можно рассматривать как новый этап усиления внимания в Беларуси к проблемам развития местного самоуправления, а также как попытку обобщить научные разработки по соответствующим вопросам, изложенные в работах ученых и специалистов-практиков из различных институтов НАН Беларуси, Минэкономики, некоторых белорусских вузов.

Вместе с тем ознакомление с несколькими вариантами данного проекта позволяет сделать вывод, что после внесения изменений в нем осталось немало противоречивых положений, которые требуют широкого обсуждения, поскольку развитие системы местного управления и самоуправления не должно сводиться к очередной предвыборной кампании. Совершенствованию этого института как неотъемлемого атрибута современного демократического общества следует уделять постоянное и самое пристальное внимание.

Наиболее серьезным недостатком проекта Концепции, на наш взгляд, является слабая проработка вопросов о соотношении системы органов местного ***управления*** и местного ***самоуправления***. Не совсем понятно, какими именно видят в среднесрочной перспективе белорусские парламентарии взаимоотношения органов исполнительной вертикали и местных органов самоуправления. Будут ли местные органы управления и в будущем входить в эту вертикаль? Если будут, то до какого территориального уровня эта вертикаль должна спускаться? Будут ли местные органы самоуправления иметь хотя бы через 3-5 лет собственные исполнительные и распорядительные органы? Без однозначных, четких ответов на эти важные вопросы вряд ли у местного самоуправления есть реальные перспективы для развития.

В проекте недостаточно четко обозначены вопросы судебной защиты органов местного самоуправления. В то же время излишне детально прописаны границы разграничения полномочий местных органов различных территориальных уровней (причем без разграничения между органами управления и самоуправления), что заведомо ставит неоправданные барьеры в реформировании системы АТД. С учетом зарубежного опыта, а также мнений отечественных специалистов вполне вероятно, что в перспективе в Беларуси потребуется сократить количество этих уровней.

В рассматриваемом проекте противоречиво и слишком консервативно разграничены функции органов на различных уровнях в области территориального планирования. Совсем не рассмотрены экономические, организационные и правовые вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления между собой, в частности, возможности создания ими ***ассоциаций, союзов, объединений*** и т.п. В этой области развития гражданского общества, как известно, Беларусь выделяется из общего контекста европейских стран и служит предметом критики со стороны международных организаций.

В то же время вторичные, процедурные вопросы, например, по отмеченному выше территориальному планированию, по порядку назначения руководителя исполнительного и распорядительного органа, порядку регистрации уставов местных территориальных образований, нецелесообразно рассматривать в таком стратегическом документе. Они должны стать предметом более детальных проработок с участием соответствующих специалистов по региональной и местной экономике и управлению, территориальному планированию, государственному и муниципальному праву и т.д.

Не приводятся данные об участниках разработки данного проекта, поэтому не ясно, привлекались ли к его подготовке представители судебной ветви власти, органов местного управления, а главное – органов местного самоуправления первичного, базового и областного уровней, или этот документ пока отражает только позицию законодательной ветви власти Республики Беларусь.

В качестве наиболее общей рекомендации по совершенствованию проекта Концепции предлагается его существенно сократить. Нецелесообразно расписывать функции неких абстрактных «областных органов», а также органов управления и самоуправления на других территориальных уровнях, поскольку это сужает возможности для оперативного маневра,

корректировок, уточнений, которые неизбежно потребуется вносить в ходе проведения отдельных блоков или видов реформ. Гораздо важнее отразить намерение Республики Беларусь в оговоренные сроки подписать и, возможно, ратифицировать Европейскую хартию о местном самоуправлении, осуществить в оптимальных пределах децентрализацию, позволяющую, с одной стороны, сформировать действительно дееспособное самоуправление, снимающее с государства бремя решения проблем сугубо локального характера, а с другой – сохраняющую целостность и повышающую эффективность функционирования всей системы государственных органов.

В Концепции необходимо зафиксировать намерение белорусского государства подкрепить организационную автономию органов местного самоуправления более широкой автономией в экономической и финансово-бюджетной сфере, перспективы выделения коммунальной собственности из государственной, право местных органов самоуправления объединяться в ассоциации (союзы), вступать в международные организации органов местного самоуправления.

Как отмечено выше, преобразования в местном самоуправлении не должны рассматриваться как некая временная кампания, приуроченная к очередным выборам. Им следует уделять постоянное и самое пристальное внимание. Развитие самоуправления на местах должно стать одним из приоритетных направлений региональной политики белорусского государства, имеющим адекватное отражение при уточнении ранее принятых и разработке новых долго- и среднесрочных государственных и региональных прогнозов и программ.

В связи с этим в национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития, основных направлениях и программе социально-экономического развития Республики Беларусь, а также в региональных прогнозах и программах рекомендуется учитывать широкомасштабные процессы и тенденции, оказывающие в современных условиях наиболее сильное влияние на развитие региональных и локальных сообществ на европейском континенте и во всем мире.

Обзор материалов по широкому спектру отечественных и зарубежных печатных и электронных источников информации позволяет обратить внимание разработчиков отмеченных выше государственных и региональных прогнозов и программ на следующие наиболее значимые в континентальном и планетарном масштабе процессы и тенденции.

1. В документах ряда специализированных учреждений ООН (Всемирного банка, МВФ, ПРООН, Хабитат, ВОЗ и др.), ЕС, СЕ, ОЭСР и других международных организаций, а также в научных публикациях отмечается, что ***глобализация, регионализация, локализация, урбанизация*** – тесно взаимосвязанные и взаимообусловленные процессы, в которые в последнее время оказалось вовлеченным практически все население мира. Каждый из этих процессов в отдельности, а также формы их взаимопроникновения, характер взаимодействия имеют как позитивные, так и негативные последствия и требуют самого тщательного изучения.

В частности, отмечается, что глобализация, с одной стороны, приводит к изменению положения в международном разделении труда не только отдельных национальных экономик, но и к реструктуризации внутри стран, к перемещению торговли и производства из традиционных центров и регионов в новые пространственные образования. А с другой стороны, городские поселения и целые регионы начинают оказывать все большее влияние не только на национальную, но и на глобальную экономическую систему через потребление материальных, трудовых, финансовых и иных ресурсов, через производство не только товаров и услуг, но и отходов, выбросы загрязняющих вредных веществ и т.п. [1–2].

В качестве свидетельства актуализации и роста внимания мирового сообщества к усилению взаимодействия и взаимозависимости отмеченных выше процессов можно рассматривать появление в публикациях международных организаций нового термина-симбиоза ***«глокализация»***, предназначенного для обозначения этой взаимосвязи. Среди проявлений глокализации и регионализации – усиление позиций отдельных городов и регионов, которые наряду с государствами в результате обострения региональной конкуренции становятся все более активными и относительно самостоятельными участниками международных экономических связей. Глокализация «характеризуется, с одной стороны, деволюцией практики регулирования в направлении местного управления на городской и региональный уровни, а с другой – передачей соответствующих полномочий супранациональным институтам, таким как ЕС, НАФТА и т.п.» [3].

В документах, подготовленных к специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 6–8 июня 2001 г. в Нью-Йорке для всеобъемлющего обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат (Стамбул +5), отмечается, что термин «глокализация» используется для описания диалектической

взаимозависимости местного (локального) и глобального измерений в экономических, политических и культурных процессах. Это своего рода «глобализация снизу», новый тип «местничества» или «локализма», проявления «метрополизации мировой экономики» [4–6 и др.].

Урбанизация – еще один процесс, тесно связанный с глобализацией, на который не менее часто обращается внимание в самых разных публикациях последних лет. Сегодня человечество стоит на весьма символичном рубеже: по данным Хабитат, в 2000 г. городское население составляло 47% всего населения мира, к 2007–2008 гг. в городах будет сосредоточена половина, а к 2030 г. – порядка 60% всех жителей планеты. Каждый день городское население Земли увеличивается почти на 180 тыс. чел. Причем, если в развитых странах процесс урбанизации в целом стабилизировался в среднем на уровне 75%, то в развивающихся он идет возрастающими темпами. К 2030 г. примерно 84% населения развивающихся стран будет проживать в городах. Стремительно растет концентрация населения в крупных и крупнейших городах. В 1950 г. в мире был лишь один город с населением более 10 млн чел. – Нью-Йорк, в 1975 г. – пять (Токио, Нью-Йорк, Шанхай, Мехико и Сан-Пауло), а к 2015 г. их количество вырастет до 23, из них 19 – в развивающихся странах. В 2000 г. насчитывалось 22 города с численностью жителей в пределах от 5 до 10 млн чел., 402 города с людностью от 1 до 5 млн жителей и 433 города – 0,5-1 млн чел. [5 и др.].

Особое и постоянно усиливающееся влияние на развитие всей мировой экономической системы, а также на мировую систему расселения оказывают имеющие особую структуру экономики и специфические функции так называемые «глобальные города» или, как их еще называют, «мировые города» – Нью-Йорк, Лондон, Токио, Лос-Анджелес, Гонконг, а также «города-ворота», «города-порталы» [3; 7–8 и др.]. При этом отмечается очень важный новый факт: большинству «глобальных городов» уже удается стабилизировать рост населения, чего почти не наблюдалось в прошлые десятилетия.

2. Следующий блок проблем, находящихся сегодня в самом центре внимания практически всех международных организаций и крупнейших исследовательских центров по городской и региональной экономике, можно объединить под заголовком ***«устойчивое развитие городов и регионов»***.

Концепция устойчивого развития (устойчивого человеческого развития) не является новой, и в литературе можно встретить разные мнения о времени ее зарождения и истоках. Одни авторы считают, что данная концепция тесно пересекается с подходом к развитию с точки зрения «основных потребностей», который был введен в оборот Международной организацией труда еще в 70-е годы прошлого века и с того времени стал активно использоваться другими специализированными учреждениями ООН.

Другие специалисты связывают начало широкого применения термина «устойчивое развитие» с выходом в 1987 г. доклада Всемирной комиссии по экономическому развитию «Наше общее будущее» [9].

Третья группа экспертов, которая, пожалуй, наиболее многочисленная, утверждает, что концепция устойчивого человеческого развития (или устойчивого развития человеческого потенциала) происходит из двух источников или корней: ***концепции (или стратегии) человеческого развития и концепции устойчивого развития***. Более-менее четкое изложение первой из них связывается с 1990 г., когда в рамках Программы развития ООН (ПРООН) был подготовлен первый отчет по человеческому развитию, в котором оно определялось как процесс обеспечения людей более широким выбором. Концепция устойчивого развития длительное время вызревала в рамках национальных и международных организаций, связанных с защитой окружающей среды. Новое звучание устойчивое развитие получило также в рамках деятельности ПРООН после встречи на высшем уровне в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и принятия «Повестки дня на XXI век».

Дальнейшее развитие концепции устойчивого человеческого развития фактически осуществлялось в рамках подготовки под эгидой ПРООН ежегодных докладов (отчетов) о развитии человека. С выходом каждого нового такого документа, которое, к слову, предварялось и сопровождалось подготовкой экспертами ООН большой серии публикаций, предназначенных для широкого обсуждения, концепция насыщалась все более широким, глубоким и комплексным содержанием, последовательно включая в себя вопросы доходов и расходов общества и человека, общественной и личной безопасности, гендерного развития, бедности, демократии и прав человека, влияния новых технологий на человеческое развитие и др. Устойчивое развитие человеческого потенциала стало охватывать несколько важнейших парадигм, например, такие компоненты, *как продуктивность, равенство, расширение возможностей, устойчивость*. В частности, парадигма «устойчивость»

перестала ограничиваться только признанием необходимости обеспечить доступ к возможностям нынешнего и будущих поколений. Требование устойчивости человеческого развития теперь также включает необходимость восполнения всех форм капитала – материального, человеческого и экологического (в некоторых публикациях – физического, социального или институционального, а также человеческого капитала).

Концепция устойчивого развития постоянно расширяется во многих аспектах, и постепенное ***вовлечение в ее орбиту все более широкого спектра вопросов развития городских и региональных сообществ*** – закономерный процесс. Следует отметить, что еще в принятой в 1992 г. «Повестке дня на XXI век» – всемирной программе действий по обеспечению устойчивого развития – было уделено самое пристальное внимание этим вопросам. В частности, в специальном разделе этого документа, носящем название «Устойчивое развитие человеческих поселений», определены цели развития поселений и выделены следующие программные области деятельности, которым страны мира обязались уделять особое внимание в перспективе.

Для реализации указанных мер предлагалось органам местного управления во всех странах мира вступить в диалог со своими гражданами, местными организациями и частными предприятиями и принять *местные «повестки дня – XXI»*. Эти решения были поддержаны многими международными, межправительственными, неправительственными организациями, занимающимися вопросами развития местного самоуправления, и получили продолжение во многих инициативах.

В качестве примера из европейского опыта можно привести так называемую *Европейскую кампанию устойчивого развития*, организованную рядом международных организаций – Международным советом по местным инициативам в области охраны окружающей среды (ICLEI), Конгрессом местных и региональных властей СЕ, Eurocities, Организацией объединенных городов (UTO) – в сотрудничестве с Европейской комиссией и ее экспертной группой по городской окружающей среде. В рамках этой кампании был проведен ряд общеевропейских форумов, в работу которых постепенно втягивалось все большее количество представителей местной демократии со всего европейского континента.

Указанные форумы были лишь небольшой частью «инициатив с мест» в поддержку решений, принятых на Саммите Земли в Рио-де-Жанейро

в 1992 г., однако даже их пример убеждает в том, что концепция устойчивого развития городов и регионов – вполне рабочая доктрина, требующая насыщения реальными правовыми, экономическими и иными механизмами на национальном и субнациональном уровнях, в том числе и самого пристального внимания органов государственного управления и местного самоуправления Беларуси.

Наша страна была в числе первых разработчиков национальных стратегий устойчивого развития. Законодательством Республике Беларусь соответствующий документ наделен статусом государственного прогноза на долгосрочную перспективу. Тем не менее следует признать, что в реализации идеи устойчивого развития на уровне регионов, городских и сельских поселений Беларусь пока еще очень сильно отстает от многих европейских стран, и в этом деле остро ощущается необходимость осуществления в ближайшие годы своеобразного прорыва.

3. ***Конкурентоспособность городов и регионов*** – это следующий комплекс проблем, поиском решений которых занимаются практически на всех континентах. По определению экспертов ОЭСР, «*конкурентоспособность*» определяется как способность производить товары и услуги, которые выдерживают проверку на международных рынках и в то же время обеспечивают высокий и устойчивый уровень доходов или в более общем плане – способность компаний, отраслей, регионов, государств и супранациональных регионов генерировать в условиях международной конкуренции относительно высокий уровень доходов и занятости» [10].

В условиях постоянно расширяющейся глобализации экономики, политической и экономической децентрализации, ведущей к росту влияния местных органов управления на развитие местных сообществ, в орбиту конкурентной борьбы втягиваются не только непосредственные производители товаров и услуг (на микроуровне), а также национальные и федеральные органы власти, традиционно занимавшиеся регулированием внешнеэкономических связей (на макроуровне), но и регионы, городские и даже сельские поселения (на мезо- или промежуточном уровне).

Вполне очевидно, что лидерами в конкурентной борьбе городов и крупных метрополитенских регионов являются упомянутые выше «глобальные» или «мировые города». Именно им удалось сосредоточить в структуре своей экономики высокий удельный вес высокотехнологичных и наукоемких производств, которые к тому же, как правило, относятся к так

называемым ***коммуникационно-интенсивным видам экономической деятельности***. Однако такие виды деятельности сегодня могут развивать многие, даже не очень большие города, а в странах с развитой экономикой – и пригородные регионы. Главное, что отражает специализацию «глобальных городов» в мировой экономике, а также их специфическую, уникальную функцию в мировой системе, это то, что такие города стали центрами исключительно высокой территориальной концентрации международных и национальных ***«информационно-интенсивных услуг»*** (прежде всего, ориентированных на внешний по отношению к национальной экономике рынок финансово-кредитных, учетно-расчетных, рекламных, юридических, издательских и иных услуг) [8 и др.]. Актуальность проблемы заключается в том, каким образом повысить конкурентоспособность малых и средних городов, а также сельской местности.

Как ответ вызову времени в зарубежной экономической литературе в последние годы появилось немало работ, посвященных исследованию конкурентоспособности городов и регионов, влияния «глобальных городов» на конкурентоспособность национальной экономики, а также экономики средних и малых городских поселений, оценке уровня конкурентоспособности различных типов поселений. В частности, в качестве одного из индикаторов, используемых для таких оценок, приводится «показатель городской производительности» – *валовой городской продукт на душу населения* [2; 5 и др.]. Тем не менее можно с уверенностью сказать, что исследования в этой области в обозримой перспективе не потеряют своей актуальности, скорее всего, произойдет обратное.

4. Термин ***«децентрализация»*** – еще один из числа ставших популярными во всем мире после Второй мировой войны. Практически во всех публикациях по устойчивому развитию, проблемам урбанизации, охраны окружающей среды, вышедшим в последние годы под эгидой специальных учреждений ООН, СЕ, Еврокомиссии и других институтов ЕС, тема децентрализации находится если не в центре внимания, то, по крайней мере, часто упоминается. «Децентрализация влечет за собой передачу политических, финансовых и административных прав на субнациональные уровни власти и управления» [6]. В частности, в последних публикациях Всемирного банка, где уделяется внимание всем этим аспектам децентрализации, отмечается, что за последнее десятилетие этот процесс наиболее широко охватил страны Латинской Америки, а также государства с переходной экономикой, где

осуществляются большие усилия по расширению прав и повышению ответственности региональных и местных органов, граждан за решение вопросов локального значения, а также за повышение все той же эффективности [2].

Отмечается, что в каждой стране децентрализация имеет свои объективные пределы, за которыми эффективность общественного сектора снижается, и в обществе могут возникнуть и стать преобладающими автаркические настроения и тенденции. Тем не менее, рассматривая этот процесс в континентальных и общемировых масштабах, следует признать, что децентрализация на мезоуровне все чаще нацеливается на укрепление местного самоуправления, органы которого в большинстве развитых стран наделяются все большей степенью политической, финансовой и административной автономии. И эта тенденция на нынешнем этапе развития человечества все же преобладает в мире. Более того, в последние годы все чаще затрагивается тема *регионального самоуправления*.

5. В качестве относительно самостоятельного блока проблем городского и регионального развития можно также выделить комплекс вопросов ***реструктуризации городов и регионов***. Во-первых, последняя играет в настоящее время в странах с переходной экономикой жизненно важную роль, а во-вторых, следует учитывать, что когда говорят о реструктуризации городов и регионов, очень часто имеют в виду глубокие структурные, институциональные изменения не только (а иногда и не столько) в экономике соответствующих территориальных образований, но и в политической, социальной, культурной, демографической структуре местного или регионального сообщества, в системе, описываемой часто треугольником понятий «общество - экономика - окружающая среда» или даже четырехугольником «человек - общество - экономика - окружающая среда». А это уже значительно более сложная категория, чем понятия «реструктуризация предприятия», «реструктуризация сектора экономики» или даже «реструктуризация экономики» в целом.

Реструктуризация поселений и регионов сегодня рассматривается в Западной Европе в качестве одного из важных направлений реализации положений *«Европейской перспективы пространственного развития»* (ESDP) [7].

В связи с отмеченным выше представляется очень интересным мнение Л. Шикоры, который утверждает, что современной локальной или городской реструктуризации присущи следующие пять характеристик: 1) возрастающая интернационализация метрополитенских регионов – как с точки

зрения капитала, так и труда, формирование «мировых городов» или «глобальных городов»; 2) изменение силы связей между государственным и частным сектором, которое на локальном и региональном уровнях управления находит отражение в дерегулировании планового контроля и сокращении других форм государственного регулирования, поощрении предпринимательства и создании благоприятных условий для иностранных инвестиций; 3) отраслевая реструктуризация и последующий сдвиг в производственной модели и структуре рабочей силы, характеризующиеся деиндустриализацией и ростом управленческих и контрольных функций в центральной части небольшого количества «глобальных городов»; 4) рост социальной и экономической поляризации, которая становится очевидной и символизирует появление «дуалистических (раздвоенных, разделенных) городов», отмеченных одновременной концентрацией в одном месте «исполнительско-профессионально-управленческой технократии» и городских деклассированных социальных групп, образующих эдакую модифицированную концепцию «четвертованного города»; 5) появление постмодернистских городских ландшафтов, характеризующихся новыми моделями городской культуры и потребления, подчеркнутыми эстетическими формами постмодернистской городской архитектуры, как части постмодернистского производства, сфокусированного на «продаже на месте», как решающей стратегии современного накопления капитала в контексте растущей конкуренции в международном и даже глобальном масштабе [3].

Тем не менее не стоит недооценивать и роль экономического аспекта реструктуризации регионов и городов. В документах Еврокомиссии, в частности, отмечается, что стихийная экономическая реструктуризация в европейской системе городских поселений обусловила падение регионов, зависимых от тяжелой промышленности, портовых функций и рост зон, специализирующихся на промышленных НИОКР, финансовых услугах, производстве потребительских товаров. Этот вид реструктуризации сегодня оказывает сильное влияние на социальную и даже этническую структуру в некоторых европейских городах [1].

6. ***Проблемы упорядочения экономических, административных, архитектурно-планировочных и иных взаимоотношений разных районов внутри крупных городов, различных типов и размеров городских и сельских поселений, а также крупных мегаполисов с их хинтерландами,***

пригородами, а также городами-спутниками также не остаются «за кадром».

Для крупных европейских, американских и азиатских городов (в первую очередь, для «глобальных» и столичных городов в странах с развитой рыночной экономикой) продолжает оставаться в центре внимания проблема «внутренних городов» – своеобразного кольца вокруг центральной части, как правило, вплотную примыкающей к историческому центру города, которая ранее была промышленной окраиной города, а затем, по мере его разрастания вширь, завершения цикла развития и упадка старых, традиционных отраслей промышленности, роста стоимости земли в центре и других факторов, оказалась сама в кольце новых микрорайонов с более современной экономической структурой, а также с районами современной жилищной застройки. «Внутренние города» – это, как правило, зоны заброшенных промышленных и складских зданий и сооружений, доков, ареалы концентрации населения с низкими доходами, образовательным цензом и социальным статусом, высоким уровнем безработицы, преступности, наркомании, проституции, значительным удельным весом этнических меньшинств, нелегальных эмигрантов и т.п. [1].

7. Блок проблем под названием ***«управление городской и региональной экономикой»*** является, пожалуй, наиболее многочисленным, разноплановым, сложным и требующим изучения учеными и специалистами из самых разных отраслей науки (региональной и городской экономики, управления и организации производства, экономической географии, градостроительства и архитектуры, социологии, государственного, частного и иных отраслей права и др.).

Основные вопросы, объединенные в этом большом блоке, целесообразно разбить на несколько подгрупп, первая из которых связана с определением ***принципов управления развитием региональных и локальных сообществ***. Здесь обычно выделяются те же отмеченные выше принципы централизации и децентрализации (деконцентрации, деволюции), конкурентоспособности и рыночной эффективности, а также субсидиарности, программирования, партнерства, эффективности, равенства, транспарентности или прозрачности, подотчетности, когерентности или сплоченности, безопасности и многие другие требования, выдвигаемые к современному управлению региональными, городскими и сельскими сообществами [1 и др.].

Особо стоит отметить *принцип партнерства*, на котором в настоящее время строится государственное регулирование во многих странах с развитой рыночной экономикой, а также работа супранациональных органов управления, в частности Европейского Союза. Здесь имеется в виду как замена отношений субординации на установление партнерских отношений между органами власти и управления различного уровня – национальными (федеральными), субнациональными (региональными, местными) и супранациональными (наднациональными, межгомударственными) органами управления, так и между органами управления одного уровня, но занимающимися выполнением различных функций, а также между государственными органами, неправительственными организациями, представляющими гражданское общество, а также частным сектором [4–6; 11; 12 и др.].

На протяжении всего XX столетия в странах с рыночной экономикой медленно, но верно возрастал интерес к ***планированию на уровне городов и регионов*** (в различных его формах). Известно, что физическим планированием (по старой советской терминологии – составлением градостроительной, проектно-планировочной документации) в городах США стали интенсивно заниматься еще в начале прошлого столетия, региональным программированием на федеральном уровне – в 30-е годы, на федерально-штатовском уровне – в 60-е годы. После войны в странах с развитой рыночной экономикой неоднократно проявлялся интерес и к экономическому планированию на уровне городов, регионов и даже на национальном уровне (в Великобритании). Все более укреплялось мнение о необходимости сочетания физического и экономического планирования (однако далеко не в том виде, как это осуществлялось в директивно планируемой советской экономике), а также о необходимости разработки документов в рамках стратегического планирования.

В странах с переходной экономикой «траектория» внимания к этой группе вопросов в XX веке, как известно, была совершенно иной. После семи десятилетий почти слепого преклонения перед плановой системой организации экономики, веры в силу плана-закона произошло полное крушение плановой системы, которое, к сожалению, затронуло и систему градостроительного проектирования и функционального зонирования территории. К середине 90-х годов в страны с переходной экономикой пришла новая волна планирования и прогнозирования. В России, например, очень бурно стали внедряться в практику государственного регулирования

федеральные целевые программы поддержки регионального развития, стратегическое планирование и программирование на уровне городов, хотя в отдельных случаях новые стратегические планы и стратегии развития городов пока мало отличаются от прежних планов комплексного социально-экономического развития советского типа [13; 14].

Поиск оптимальных решений по ***финансированию развития местных сообществ, а также по организации межбюджетных отношений*** также продолжает оставаться актуальным, особенно в странах, осуществляющих переход к рыночной экономике. Правда, недостатка в публикациях, описывающих опыт стран ЦВЕ, Прибалтики и СНГ в осуществлении финансовых реформ, а также в преобразовании межбюджетных отношений, сегодня уже не ощущается. В ликвидации информационного голода в этой области реформирования регионального и городского развития, а также в организации технической помощи и эффективного обмена между странами опытом в этой области – большая заслуга экспертов и соответствующих подразделений Всемирного банка, ОЭСР, СЕ, программ Евросоюза (см., например: [15–17 и многие другие]).

Стимулирование городского и регионального развития – очень важная функция территориального управления, выполнению которой в современных условиях уделяется большое внимание в подавляющем большинстве стран мира. В государствах ЦВЕ и СНГ сейчас осуществляется апробация старых и традиционных для условий рыночной экономики, а также новых, учитывающих специфику переходной экономики методов и инструментов регулирования городского и регионального развития стимулирующего характера.

Следует отметить, что в государствах с развитой рыночной экономикой накоплен огромный арсенал подобных инструментов. В качестве примера можно привести лишь небольшую часть перечня мер по стимулированию городского развития, включенных администрацией США в федеральный бюджет на 2001 финансовый год и описанных в специальном докладе Департамента США по жилищному строительству и городскому развитию [12]:

- инвестиции и налоговые стимулы на создание 7 городских и 2 сельских уполномоченных зон и предпринимательских сообществ – 200 млн долл. США;
- блоковые гранты на развитие местных сообществ – 119 млн долл. США;

- финансирование партнерств типа «Региональные связи» на локальном уровне – 25 млн долл. США;
- целевые стимулы (прежде всего налоговые) по восстановлению 32 городских и 8 сельских сообществ;
- различные налоговые кредиты для предприятий в сообществах и зонах с низкими доходами;
- финансирование через Фонд консервации земельных и водных ресурсов мероприятий по физическому планированию в местных сообществах, восстановлению городских парков и т.п.;
- финансовая помощь по созданию 1000 технологических центров сообществ и обеспечению 400 тыс. преподавателей, обеспечивающих технологическую подготовку и переподготовку населения (100 млн долл. США);
- создание малых инвестиционных компаний в районах с низкими доходами и многие другие меры.

Огромный спектр актуальных проблем развития местных сообществ связан с формированием, функционированием и регулированием развития ***локальных и региональных рынков*** (потребительского, земли и недвижимости, труда, капитала, информации, природных ресурсов, жилищно-коммунальных, культурно-бытовых и иных услуг).

По некоторым жилищно-коммунальным услугам в большинстве стран с переходной экономикой достигнуты достаточно высокие количественные показатели. Однако уровень качества большинства видов общественных услуг, предоставляемых местными органами управления и их подведомственными предприятиями и организациями, часто не выдерживает критики. Среди локальных рынков в этой группе стран наибольшего развития достигли местные/региональные рынки труда. Все остальные виды локальных рынков пока еще значительно менее развиты, а в некоторых странах с переходной экономикой (в том числе в Беларуси) находятся на стадии формирования.

В группу «управление городской и региональной экономикой» стоит также отнести широкий спектр актуальных вопросов проведения региональной и городской политики, механизмов разработки и внедрения инноваций на региональном и локальном уровне, а также формирования различных зон активной экономической, научно-технической, предпринимательской и иной деятельности, своеобразных «точек роста» и «локомотивов» регионального

развития (технополисов, специальных экономических зон, уполномоченных зон, зон предпринимательства, предпринимательских коммун, корпораций регионального и городского развития, бизнес-парков, технологических центров и т.п.) [1; 4; 5 и др.].

Представляется, что абсолютное большинство из отмеченных выше проблем и тенденций если не прямо определяет, то по крайней мере имплицитно оказывает сильное влияние на социально-экономическое развитие всех без исключения административно-территориальных единиц Беларуси. Поэтому они должны быть учтены при доработке Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, Концепции государственной региональной экономической политики Республики Беларусь, а также отражены не только в государственных и региональных прогнозах и программах, но и в конкретных мероприятиях по их реализации.

Литература

1. European Commission, Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1996). European Sustainable Cities Report. Expert Group on the Urban Environment. Luxembourg: Office for Official Publikations of the European Communities.

2. World Bank (2000). Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy. Washington, D.C.

3. Sykora L. (1994). Local Urban Restructuring as a Mirror of Globalization Processes: Prague in the 1990s. Urban Studies 31 (7): 1149–1166.

4. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001. London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd.

5. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). The State of the World's Cities Report 2001. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit.

6. World Bank (2000). World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century. N.Y.: Oxford University Press.

7. European Commission (1999). ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

8. Moss M. (1987). Telecommunications, World Cities and Urban Policy. Urban Studies 24, p. 534–546.

9. Anand S. and Sen A.K. (1996) Sustainable Human Development: Concepts and Priorities (Discussion Paper Series; 1). New York: UNDP, Office of Development Studies.

10. European Commission (1999). Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

11. ООН. Стамбульская декларация //Доклад Конф. ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3–14 июня 1996 г. Прилож. I (№ в продаже R.97.IV.6).

12. U.S. Department of Housing and Urban Development (2000). The State of the Cities 2000: Fourth Annual. Washington, D.C.

13. Гранберг А., Артоболевский С., Ковалева Г., Россель Э. Реструктуризация старопромышленных регионов: опыт России и мира //Региональное развитие и сотрудничество. 1998. № 1–2. С. 4–23.

14. Методические рекомендации по разработке и реализации стратегического плана городского развития /Под ред. Б.М.Гринчеля и Н.Е.Костылевой. СПб.: Институт проблем региональной экономики РАН, 2001.

15. Conway F.J. and Pigey J.H. (2000). Analysing Local Government Finances. Washington, D.C.: The Urban Institute.

16. Kungla T. (1999). Fiscal Decentralization in Estonia (Local Government and Public Service Reform Initiative. Discussion Papers, No.13). Budapest: Open Society Institute.

17. Kurlyandskaya G. (2001). Budgetary Pluralism of Russian Authorities (LGI. Discussion Papers, No.17). Budapest: Open Society Institute.

18. UN / ECE (1997). Human Settlements Trends in Central and Eastern Europe. N.Y. and Geneva: United Nations Publications. No. E.97.II.E.11.

■ ■ ■