Национальная академия наук Беларуси

Институт экономики

В.С. Фатеев

ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Аналитический доклад
по результатам фундаментальных исследований

Минск

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛАРУСИ

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

подготовлен
доктором экономических наук
В.С. Фатеевым

Научный редактор – академик НАН Беларуси
П.Г. Никитенко

Минск
Издательство «Право и экономика»
2001

УДК 338.24:332.1
ББК 67.052
Ф-27

Рецензент
В.И. Борисевич, доктор экономических наук, профессор

Фатеев В.С.
Ф-27 Тенденции социально-экономического развития регионов и региональной политики в странах с переходной экономикой. Аналитический доклад по результатам фундаментальных исследований/Науч. ред. П.Г.Никитенко – Мн.: Издательство «Право и экономика», 2001.– 59 с.:
ISBN 985-442-078-7

Показаны основные изменения, которые произошли в течение прошлого десятилетия в развитии регионов некоторых стран Центральной и Восточной Европы, а также СНГ. Представлены результаты сравнительного анализа процесса формирования и развития государственной региональной политики в трех странах СНГ – России, Украине и Беларуси.

Предназначена для специалистов государственного и муниципального управления, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

УДК 338.24:332.1
ББК 67.052

ISBN 985-442-078-7

© Фатеев В.С., 2001
© Издательство «Право и экономика», 2001

Научное издание

Фатеев Владимир Сергеевич

**Тенденции социально-экономического развития регионов и региональной политики в странах с переходной экономикой.
Аналитический доклад по результатам фундаментальных исследований**

Подписано в печать 5.08.2001 Усл.п.л. 5,7. Уч.изд.л. 5,9.
Формат 60x80 1/16 Бумага CopiMax Гарнитура Roman Тираж 150 экз.
Издательский центр Института экономики НАН Беларуси
Издательство «Право и экономика» 220072 Минск Сурганова 1.
Лицензия ЛВ № 464 от 15.09.2000 г.

Налоговая льгота Код по ОКРБ 0076-98.11.20.400.

Произведено на оборудовании ПКП «ЮНИЛЭНД»
Минск ул. Жилуновича 15-605.
Типография ПЧУП «КНИГА» Минск Революционная, 12

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ....4

1. ИЗМЕНЕНИЯ В РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ....5

2. ТЕНДЕНЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ СНГ… 10

2.1. Россия....10
2.2. Украина....13
2.3. Беларусь....16

3. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ СНГ....20

3.1. Россия....20
3.2. Украина....31
3.3. Беларусь....41

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ....53

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ....56

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемый вниманию специалистов выпуск входит в серию аналитических докладов, подготовка которых предусмотрена постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 777 от 29 мая 2000 г. ***«О совершенствовании информационно-аналитической работы»***. В соответствии с этим документом Национальная академия наук Беларуси включена в ***Перечень министерств и организаций, представляющих аналитические материалы в Совет Министров Республики Беларусь и Министерство экономики.*** Институту экономики НАН Беларуси поручена периодическая подготовка аналитических материалов, характеризующих тенденции социально-экономического развития по результатам фундаментальных исследований.

В данном выпуске, подготовленном доктором экономических наук **В.С. Фатеевым** по результатам сравнительного анализа по ряду стран с переходной экономикой, показаны основные тенденции в развитии регионов и городов, а также наиболее важные изменения в региональной политике России, Украины и Беларуси, имевшие место в 90-х годах XX в. Часть материалов носит постановочный характер и может стать предметом широкой дискуссии ученых-регионалистов и специалистов-практиков.

Представляется, что аналитический доклад будет полезен не только для Совета Министров и Министерства экономики, но и для других республиканских органов государственного управления, а также для местных органов управления и самоуправления Республики Беларусь.

Дирекция Института экономики НАН Беларуси просит направлять отзывы и замечания по содержанию представленных в аналитическом докладе материалов по адресу:

Институт экономики НАН Беларуси,
ул. Сурганова д.1, корп. 2,
Минск – 220072, Беларусь;

либо непосредственно связаться с автором доклада, заместителем директора Института экономики НАН Беларуси, д.э.н. В.С. Фатеевым (тел. – 284-02-71, факс – 284-07-16, электронная почта – fateyev@economics.bas-net.by).

Научный редактор аналитического доклада
академик НАН Беларуси П.Г. Никитенко

1. ИЗМЕНЕНИЯ В РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

В конце 80-х – начале 90-х годов далеко не все политики и ученые-экономисты, как на Востоке, так и на Западе, считали, что переход от централизованно планируемой к рыночной экономике можно осуществить быстро и с небольшими издержками для всех вступивших на этот путь стран. Однако масштабы и характер воздействия намечаемых преобразований на региональное развитие в процессе подготовки реформ все же не были оценены по достоинству. Как показали последующие события, радикальные преобразования на национальном уровне уже на старте реформ сопровождались появлением новых и обострением старых региональных диспропорций.

В первой половине прошедшего десятилетия в большинстве стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ[1]) более или менее четко обозначилось несколько негативных тенденций социально-экономического развития регионов, преодоление которых в начале XXI века неизбежно потребует самого пристального внимания, как со стороны национальных правительств этой группы стран, так и различных европейских межгосударственных организаций.

Одна из таких тенденций проявилась ***в усилении социально-экономических различий между столичными городами, другими основными центрами с развитой отраслевой структурой экономики и остальными частями каждой из стран, т.е. поляризация или рост асимметрии по оси «ядро–периферия» («центр–периферия»)***. В частности, в столичных городах безработица в целом оказалась ниже среднего национального уровня, а уровень доходов на душу населения, объемы привлечения иностранных инвестиций, темпы приватизации государственных предприятий, создания новых фирм и некоторые другие экономические показатели – значительно выше [86; 89 и др.]. Так, в Польше, в конце 1993 г. в среднем по стране уровень безработицы составлял 15,7 %, а в высокоурбанизированных районах Варшавы, Познани и Кракова были зарегистрированы самые низкие значения этого показателя – менее 10 %. Практически во всех крупных польских городах (за исключением Лодзи) на рынке труда сложилась более благоприятная ситуация, чем в остальных частях страны.

Аналогичное положение складывалось в этот период в других странах Центральной и Восточной Европы. Например, в восточных областях Венгрии в указанном году уровень безработицы достиг 20 %, а в Будапеште данный показатель был самым низким (около 5 %). К 1996 г. разрыв между столицей Венгрии и ее периферийными районами по уровню безработицы несколько сократился, но продолжал оставаться очень значительным (в Будапеште – 5,1 %, а в самых отдаленных восточных регионах Боршод-Абауй-Земплен и Сабольч-Сатмар-Берег, соответственно, 19,0 % и 18,6 %) [89, 70–75].

В качестве второй важной характеристики изменений в пространственной структуре экономики государств ЦВЕ многие эксперты называют ***рост асимметрии в социально-экономическом развитии западных и восточных регионов*** [88, 164; 86, 259 и др.]. В первых, как правило, быстрее налаживаются экономические связи с западноевропейскими партнерами, наблюдается интенсивный рост новых конкурентоспособных производств. В западных регионах стран ЦВЕ в среднем ниже уровень безработицы. Однако анализ показывает, что в некоторых странах региональная дифференциация по отдельным показателям отчетливо просматривалась и ***в направлении «север–юг»***. На-

[1] В этом докладе в группу государств ЦВЕ также включены страны Балтии.

пример, в Польше по уровню безработицы на протяжении ряда лет сохраняется асимметрия между северными и южными воеводствами. В Болгарии, судя по этому и некоторым другим показателям трудовой статистики, также можно сделать вывод о том, что в северных регионах (Монтана и Русе) проблемы использования трудовых ресурсов стоят значительно острее, чем в других частях страны [95].

Отмеченные выше наиболее общие тенденции, связанные с поляризацией по осям «ядро–периферия», «запад–восток» и «север–юг», были тесно взаимосвязаны с обострением других региональных проблем, которые внесли свои коррективы в территориальную организацию экономики каждой из стран и группы в целом. В частности***, кризисные явления и процессы в наибольшей мере затронул узкоспециализированные промышленные районы и отдельные центры с недостаточно развитой отраслевой структурой, в которых исторически мало уделялось внимания диверсификации производства***. Среди них регионы с высокой территориальной концентрацией производства отраслей горнодобывающей промышленности (добычи и обогащения угля, рудного сырья для черной и цветной металлургии), а также многие центры тяжелого машиностроения, оборонной промышленности. Например, в Чешской Республике в таком положении оказались промышленные центры Кладно, Острава, Пршибрам и Всетин, в Польше – Катовице, Лодзь и Валбжих, в Словакии – Бардеёв, Дольни Кубин, Лученец, Римавска Собота, в Венгрии – регионы Баранья и северный Ноград. Аналогичная ситуация сложилась в ряде северных промышленных районов и центров Словении, Боснии и Воеводины, экономика которых до распада СФРЮ главным образом опиралась на добычу и переработку железной руды и нефти [86, 260; 87, 74 и др.]. Общим для всех этих регионов и центров является ярко выраженная зависимость от экономического состояния предприятий одной–двух отраслей промышленности («моноотраслевые», «монофункциональные» регионы) [89, 125; 91, 812 и др.].

Существует еще одна особенность, которая может служить дополнительной характеристикой социально-экономических противоречий 90-х годов ушедшего века между центральными и периферийными регионами в странах ЦВЕ. На переходном этапе ***в тяжелом положении оказались не только узкоспециализированные промышленные районы, но и территориальные единицы, в структуре экономики которых значительную долю занимает аграрный сектор***. В Румынии такими кризисным ареалами стали: вся периферия на юге и юго-востоке (на границе с Болгарией), а также северо-западная часть ее национальной территории, граничащая с Венгрией. В Болгарии проблемные территории преимущественно аграрной специализации находятся вдоль северных и юго-восточных границ с Румынией и Турцией. В бывшей Югославской Республике Македония практически все регионы, расположенные на рубежах с Грецией, сильно зависят от аграрного сектора. В сельскохозяйственных регионах Словакии, большая часть которых находится в восточной и южной части страны, безработица в середине 1994 г. превышала 20 %, тогда как в среднем по стране ее уровень составлял чуть выше 14 %, а в отдельных западных и северо-западных районах – не более 10 % (см. рис.1). В Венгрии области преимущественно аграрной ориентации, расположенные вдоль восточных и южных границ (соответственно, с Украиной, Румынией и Хорватией) также испытывают более серьезные проблемы с рабочими местами (см. рис. 2).

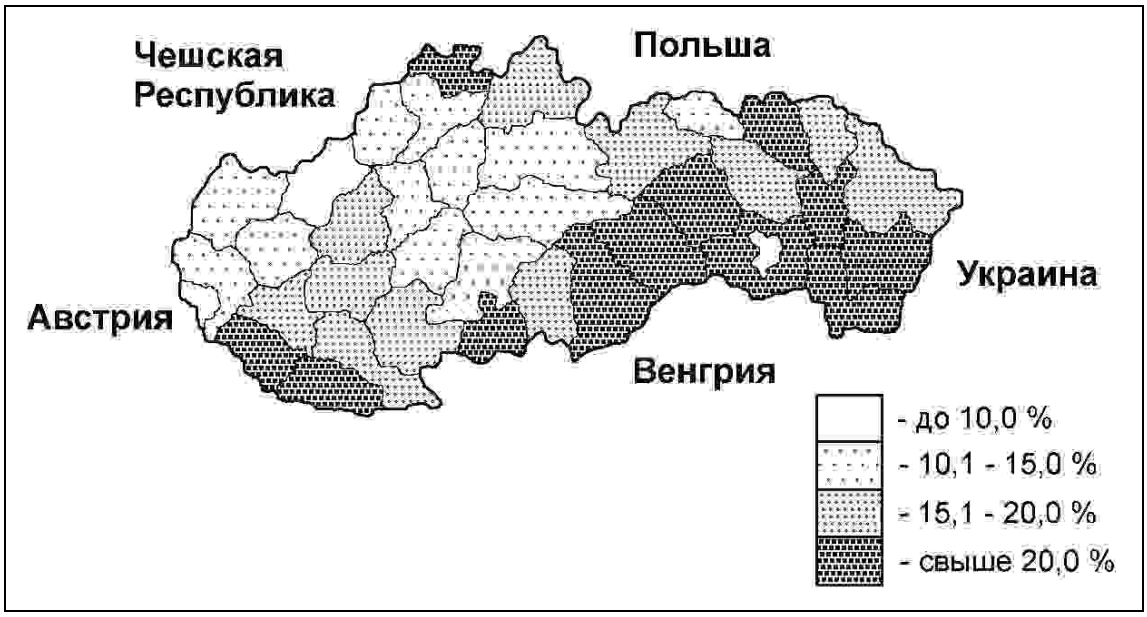

Рис. 1. Уровень безработицы в регионах Словакии, июнь 1994 г.
Источник: [92, 757].

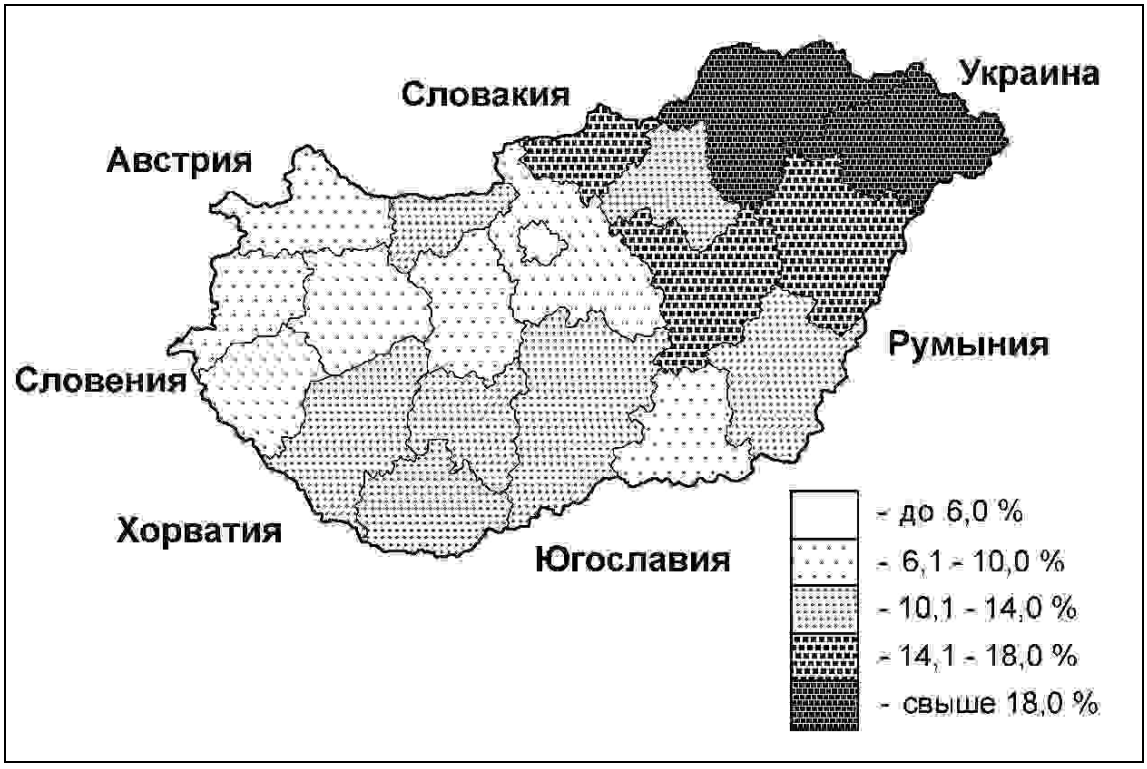

Рис. 2. Уровень безработицы в регионах Венгрии, 1996 г.
Источник: Составлено по данным [90].

По оси «запад–восток» в некоторых государствах ЦВЕ в прошедшее десятилетие отмечались и другие региональные особенности. В частности, относительно более низкий уровень обеспеченности транспортной и другой инфраструктурой был характерен для восточных территорий Венгрии (Сабольч-Сатмар-Берег) и Словакии, а также для северо-восточных воеводств Польши. В этих же регионах отмечались более низкие темпы приватизации государственных предприятий. Указанные два обстоятельства существенно осложняли задачу адаптации такого рода периферийных зон к новым экономическим условиям, и, с точки зрения перспектив развития, ставили их в менее выгодное положение по сравнению с другими регионами [88, 186; 89, 96]. В то же время экологические проблемы в Центральной и Восточной Европе имеют совершенно иную пространственную ориентацию. Деградация окружающей среды в наибольшей мере характерна для столичных городов, а также промышленных центров, в которых размещены крупные предприятия угольной, металлургической, химической и нефтехимической промышленности. Наиболее высокий уровень территориальной концентрации таких производств в зоне так называемого «черного» или «грязного треугольника», образованного из Верхней Силезии, Северной Богемии и части Саксонии [93, 2 и др.].

По ряду объективных и субъективных причин региональные проблемы в странах Центральной и Восточной Европы в начале 90-х годов «выпали» из сферы пристального внимания не только академических кругов. Регулирование регионального развития было вытеснено из числа приоритетов экономической политики, проводимой правительствами. На этом этапе во многих странах, начавших, рыночные преобразования, сильно укрепилась вера в догму о невмешательстве государства в экономику не только на национальном, но и на региональном уровне. Западноевропейские специалисты, анализируя процессы, происходящие в переходных экономиках, в частности, в промышленном секторе, очень часто ссылаются на работы своих коллег из стран ЦВЕ и отмечают, иногда с некоторым удивлением, что на Востоке широкое распространение получил лозунг: «Лучшая промышленная политика – это никакой промышленной политики». В еще большей степени такой подход оказался популярным по отношению к региональной политике [86, 258; 91, 814]. Этот же лозунг фактически применялся и к региональной политике.

Из всей рассматриваемой группы государств, своего рода положительным исключением, пожалуй, оказалась только Венгрия, в которой с началом радикальных рыночных преобразований внимание к вопросам территориального развития не ослабло. Очевидно, что тот небольшой опыт использования «половинчатых», квазирыночных методов и инструментов, который был накоплен после реформы 1968 г., имел как минимум один позитивный результат: он отрезвил венгерских политиков и экономистов от слепой веры в ту «невидимую руку», о которой писал Адам Смит. Этот опыт показал, что отношения в современной рыночной экономике гораздо сложнее и богаче, чем были не то что 200 лет назад, а даже в первой половине XX столетия. Борьба с ростом региональных диспропорций, подрывающим экономические и социальные основы территориальной целостности страны – является одной из защитных функций любого современного государства.

Скорее всего, в Венгрии интерес к регулированию регионального развития в конце 80-х – начале 90-х годов не только не ослаб, а даже усилился, о чем может свидетельствовать создание в 1990 г. *Министерства окружающей среды и региональной политики* (МОСРП). В соответствии с положением, определяющим компетенцию этого органа государственного управления, основными функциями МОСРП стали «руководство, организация и контроль за разработкой проектов развития отсталых ареалов,

кризисных регионов, высокоприоритетных зон рекреации, приграничных регионов и других проблемных регионов и использованием выделенных для этих проектов финансовых ресурсов» [86, 264].

Вполне естественно, что резкое обострение региональных диспропорций, происходившее в начале 90-х годов ушедшего в историю XX века, не могло длительное время игнорироваться правительствами других стран с переходной экономикой. Как ни странно, но именно эксперты ЕС, констатируя рост проблем регионального развития в ЦВЕ на старте рыночных реформ обратили внимание на то, что в странах этой части континента изменения «требуют, чтобы региональная политика перед лицом растущей безработицы не в последнюю очередь взяла на себя ответственность за содействие социальной сплоченности, а также, чтобы осуществляемые изменения вели к региональной устойчивости» [87, 76]. И в настоящее время многие западноевропейские ученые и политики разделяют это мнение. Например, М. Вульф-Матиес, бывший член Еврокомиссии по региональной политике и связям с Комитетом регионов и Фондом сплоченности ЕС считает, что сложившиеся в странах ЦВЕ 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 районами, между новыми промышленными центрами и старыми индустриальными ареалами, где нанесен значительный вред окружающей среде» [96].

В последние несколько лет ситуацию в области государственного регулирования регионального развития в странах ЦВЕ удалось стабилизировать, а в отдельных государствах стали отмечаться существенные сдвиги к лучшему. В перечне приоритетов национальных правительств региональная политика занимает не первое, но уже далеко не последнее место. Во многих странах формируется либо уже создана достаточно развитая законодательная база для ее проведения, определяются или уточняются объекты, инструменты и формы государственного регулирования регионального развития (осуществляется проблемное районирование национальной территории, создаются различные фонды и сети агентств содействия региональному развитию и т.п.). В некоторых странах происходит сосредоточение и повышение качества координации функций в области регулирования регионального развития в рамках ограниченного количества органов государственного управления. Реформы в области местного самоуправления, которые в Центральной и Восточной Европе в конце 80-х – начале 90-х годов во многом носили стихийный характер, вступают во вторую, а в отдельных государствах и в более высокую, так называемую «продвинутую» фазу развития. Их цели и задачи, определенные на демократических основах, все более тесно увязываются с приоритетами государственной региональной политики.

Насколько изменения в развитии регионов стран СНГ, в частности, России, Украины и Беларуси находились в русле отмеченных выше процессов, характерных для других европейских стран с переходной экономикой? Чтобы ответить на данный вопрос, проведем небольшой сравнительный анализ по этим трем странам, опираясь как на собственные результаты исследований, так и на разработки зарубежных коллег.

2. ТЕНДЕНЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ СНГ

2.1. Россия

Этот сравнительный анализ не случайно начинается с Российской Федерации – уникальной страны, причем, не только по европейским, но и по мировым масштабам, с большой территорией, множеством регионов и огромными различиями: природными, историческими, социально–демографическими, экономическими, политическими и другими. Объективные особенности России в сочетании с решаемыми ею проблемами, связанными с распадом прежней политической и экономической системы, становлением рыночной экономики, свидетельствуют о том, что эта страна просто обречена на проведение сильной региональной политики, на использование ее как инструмента сохранения и упрочения территориальной целостности, социального и экономического единства государства.

Именно наличие огромных различий между регионами РФ является в настоящее время той самой серьезной проблемой, которая волнует большинство российских политиков и находится в центре внимания ученых–регионалистов, причем, не только в России, но и за ее рубежами. Некоторые из этих различий имеют глубокие исторические корни и обусловлены тем, что в прошлые века в Россию вошли территории и социальные общности, находящиеся на разных стадиях развития. Со временем острота отдельных различий сглаживалась в результате естественных процессов и (или) политических решений. Однако с началом перехода России к рыночной экономике многие из старых региональных различий вновь обострились и дополнились многими новыми территориальными диспропорциями.

Исследования, проведенные группой российских, британских и немецких ученых в рамках проекта TACIS EDRUS 9602 «*Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии»*, свидетельствуют о том, что региональные различия в РФ имеют как количественный, так и качественный характер, прослеживаются при анализе многих показателей в различных сферах (экономической, бюджетной, социальной, правовой) и по самым разным направлениям.

А.И. Трейвиш, один из участников этого проекта с российской стороны, отмечает наличие в России ярко выраженной региональной асимметрии по осям «север–юг», «запад–восток», «центр–периферия», «русские регионы – автономии» и выделяет следующие особенности пространственной структуры РФ:

1. *Широтная зональность, которая типична для природы и хозяйства России*. Ее главная демо-экономическая полоса составляет треть площади, 75–77% населения и ВВП страны. Север составляет половину территории России, дает много ценного сырья, но освоен выборочно. Юг России относительно невелик и небогат, но плотно заселен.
2. *Асимметрия освоения по оси «запад–восток»*. На Европейскую Россию, занимающую четвертую часть территории РФ, приходится до 80% населения и более 70% ВВП страны.
3. *Контрасты между центрами и периферией (городом и селом, столицей и провинцией)*. Москва в 90-е годы, судя по многим социально-экономическим показателям, заметно увеличила свой отрыв от других регионов. Но подобные градиенты в России повсеместны, из-за них различия внутри субъектов зачастую сильнее, чем различия между субъектами.
4. *Асимметрия русских и «иноэтнических» регионов.* Последние представляют собой разные по размерам объекты, образующие пояса: Кавказский, Волго-Уральский, Си-

бирский. Однако русское ядро по всем параметрам больше. Поэтому Российская Федерация, по мнению А.И. Трейвиша, все же прочнее СССР и занимает почти уникальное место между распавшимися федерациями советского типа и унитарным, но имеющим много автономий и сопряженных проблем Китаем [79].

Данные официальной российской статистики свидетельствуют о значительном росте различий между субъектами Федерации по валовому региональному продукту (ВРП) на душу населения. В 1994 г. соотношение максимального значения этого показателя, отмеченного в Тюменской области, и минимального, зарегистрированного в Ингушетии, составляло 14,1 раза, а в 1997 г. «ножницы» между этими субъектами РФ превысили 21-кратную разницу: в Тюменской области ВРП на душу населения достиг почти 65,5 млн. рублей, а в Ингушетии – менее 3,1 млн. рублей [74, 253–254].

В течение 90-х годов кризис нанес серьезный удар по российской промышленности, однако, в разных регионах он имел неодинаковые последствия. В первой половине указанного десятилетия наиболее глубокий спад промышленного производства испытали: Псковская, Ивановская и Московская области, Хабаровский край, Чувашия, Калмыкия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия. Одним из основных факторов территориальной дифференциации глубины спада была сложившаяся структура (специализация) промышленности. В наибольшей степени пострадали регионы сосредоточения легкой и пищевой промышленности, а также обрабатывающей промышленности (в первую очередь отраслей высокоразвитого машиностроения) [1, 49].

Если в 1995 г. по сравнению с 1990 г в 41 регионе РФ был зарегистрирован спад промышленного производства на 50% и более, то в 1998 г. таких субъектов уже насчитывалось 59, причем в пяти регионах в указанном году физический объем промышленного производства составил 17–20% от объема, произведенного в 1990 г., а в одном субъекте – Еврейской автономной области – всего 9,8% [74, 300–301].

Российские регионы существенно различаются между собой по привлекательности для потенциальных инвесторов, причем, как с точки зрения инвестиционного потенциала, так и по тому, насколько рискованно вложение средств в тот или иной регион. Об этом, в частности, свидетельствуют расчеты, выполненные консультационной группой «Эксперт–География» на основе анализа по собственной методике около сотни первичных статистических показателей [16]. Судя по оценкам этой группы, инвестиционный потенциал Москвы и Санкт-Петербурга из года в год многократно превосходит потенциал других регионов РФ. На две столицы вместе в 1999 г. пришлось около 20 % всего общероссийского потенциала. В первой десятке регионов по уровню инвестиционного потенциала в указанном году также находились: Московская область (3,7 %)[1], Свердловская область (2,9 %), Самарская область (2,4 %), Красноярский край (2,4 %), Ханты-Мансийский автономный округ (2,3 %), Пермская область (2,2 %), Нижегородская область (2,1 %) и Кемеровская область (2,0 %).

Список регионов России с наименьшим инвестиционным риском в 1999 г. тоже возглавляли Москва и Санкт-Петербург. Кроме них в десятке с минимальным риском оказались (в порядке возрастания риска): Республика Татарстан, Белгородская область, Калининградская область, Московская область, Новгородская область, Нижегородская область, Тверская область и Ярославская область.

В объединенную группу субъектов с наилучшим инвестиционным климатом (максимальными инвестиционными возможностями и минимальным риском) – «российскую элиту», как называют авторы рассматриваемой публикации вошедшие в нее регионы, попали все те же Москва и Санкт-Петербург, а также Московская область. В

[1] В скобках указан удельный вес в общероссийском потенциале.

последней, двенадцатой группе (с низким потенциалом и экстремальным риском) оказались три северокавказские республики: Чечня, Дагестан и Ингушетия [16].

С началом экономических реформ на российском рынке труда также обозначилась региональная асимметрия, которая с каждым годом проявляется все более отчетливо (см. рис. 3). По данным Госкомстата России средний уровень безработицы по Российской Федерации в 1998 г. составил 13,3 % от экономически активного населения страны, а в Москве – 4,8 %. В том же году в республиках Калмыкия и Дагестан этот показатель был выше 30 %, а в Республике Ингушетии безработица находилась на уровне 51,1 %. Следует отметить, что последнее значение анализируемого показателя также не является предельным для субъектов Федерации, поскольку годом раньше в той же Ингушетии безработица была на уровне 58,2 % от экономически активного населения, что в 4,9 раза выше, чем в среднем по России. Уровень зарегистрированной безработицы был значительно ниже. В 1998 г. он колебался по регионам в пределах от 0,9 % (Смоленская область) до 10,9 % (Ингушетия) [74, 125–130, 300–301]. Численность незанятых граждан, зарегистрированных в службе занятости в IV квартале того же года, в расчете на одну вакансию различалась по регионам в 1807 раз – от 0,6 чел. в Москве до 1084 чел. в Агинском Бурятском АО [5, 186].

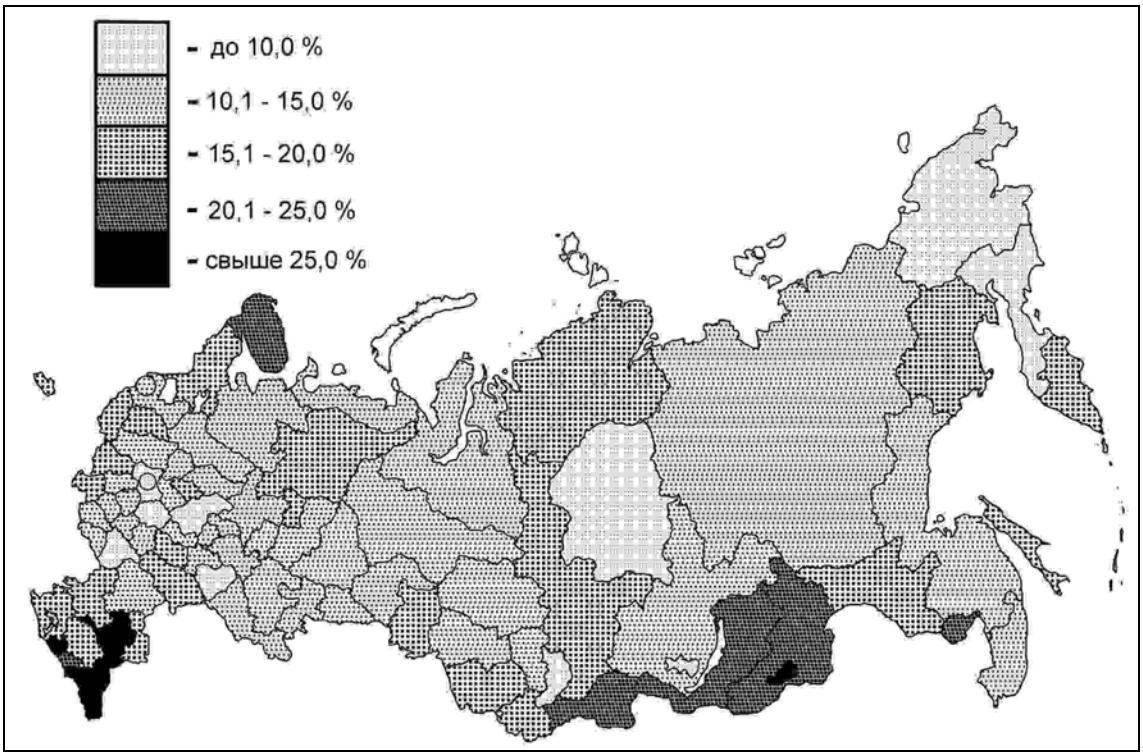

Рис. 3. Уровень безработицы в субъектах Российской Федерации в 1998 г.

Источник: по данным Госкомстата РФ [74, 108–113].

Данные российской статистики также свидетельствуют о том, что в 1998 г. в большинстве регионов (55) среднедушевые денежные доходы населения находились в пределах от 500 до 1000 рублей в месяц. Самое низкое значение этого показателя по Российской Федерации – около 270 рублей в месяц в расчете на одного жителя – было

зарегистрировано в Агинском Бурятском автономном округе. Наиболее высокие среднедушевые денежные доходы были в Москве – более 4017 рублей в месяц.

Однако следует учитывать, что многие регионы России имеют большие различия по величине прожиточного минимума. В 1998 г. среди регионов, в которых численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составляет менее 20 % от численности населения соответствующего региона, кроме Москвы оказалось еще восемь субъектов РФ. Причем, более половины из них – это регионы, в которых среднедушевые денежные доходы ниже среднего значения по России: Новгородская, Белгородская, Липецкая и Ульяновская области, а также Республика Татарстан [74, 163–164].

Региональная асимметрия просматривается по целому ряду других социально-экономических показателей. Так, в 1998 г. в Москве было оказано платных услуг населению более чем на 10,4 тыс. рублей в расчете на одного жителя, а в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе – всего на 186 рублей, т.е. в 56 раз меньше. В том же году значительные региональные различия также наблюдались по объему розничного товарооборота на душу населения: в Чеченской Республике он составлял всего 760 рублей, а в столице России – почти 35,5 тыс. рублей.

Опираясь на результаты анализа отмеченных выше, а также других экономических и социальных показателей, многие российские регионалисты отмечают, что почти всю территорию Российской Федерации можно отнести к проблемным регионам различных типов, где уровень и качество жизни резко снизились за последние годы. Чаще всего среди них называются: старопромышленные и наиболее милитаризованные регионы Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока, почти вся зона Севера, Тува, Калмыкия, республики Северного Кавказа, а также некоторые регионы Нечерноземья [4, 89]. 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 данным, приведенным в статье В.Е. Селиверстова, в Москве сосредоточено до 70–80 % финансовых ресурсов России [75, 30].

К отличиям Российской Федерации, вынуждающим специалистов искать особые подходы к определению региональной политики федерального центра, следует также отнести сохранение в этой стране политической нестабильности и правовой региональной асимметрии.

2.2. Украина

Украина относится к числу тех стран СНГ, которые в 90-х годах очень сильно пострадали от экономического кризиса. Если в целом по Содружеству в 1998 г. реальный ВВП снизился до 54 % от уровня, достигнутого в 1989 г., то в Украине – до 39,4 %. За тот же период объем промышленного производства в Украине сократился более чем на 51 % [94, 128,130]. Однако к концу 1999 г. положение украинской экономики стабилизировалось, а в промышленности в указанном году по сравнению с 1998 г. даже удалось обеспечить прирост объема производства (4,3 %).

Для краткой характеристики современного социально-экономического положения украинских регионов, а также сложившейся в них демографической ситуации, воспользуемся материалами, представленными Министерством экономики Украины в докладе «*Мониторинг социально-экономического положения Украины и ее регионов за январь–апрель 2000 года»* [33]. В данном документе приводятся статистические данные, свидетельствующие о том, что по численности населения области Украины различаются

примерно в 4 раза. Если в Днепропетровской области на начало 2000 г. проживало 3,7 млн. человек постоянного населения, то в Черновицкой области – всего 932 тыс. человек.

Не менее существенно различаются регионы Украины по производственному потенциалу и вкладу в промышленное производство страны. Например, в Донецкой области по состоянию на начало мая насчитывалось 837 предприятий, в Львовской области – 693, в Харьковской – 616, в Луганской – 608, но в то же время в Волынской области функционировало всего 155 предприятий. В Донецкой области в январе–апреле 2000 г. было произведено 21,1 % общего объема промышленного производства Украины, в Днепропетровской – 16,8 %, в то время как в Тернопольской, в Волынской и Закарпатской областях – по 0,5 % в каждой, а в Черновицкой области – всего 0,4 %.

Кроме того, регионы Украины различаются по удельному весу государственного и негосударственного сектора в объеме регионального производства. Если в Закарпатской области в первом квартале 2000 г. почти 94 % объема производства было сконцентрировано в негосударственном секторе, то в Ровненской области – 51,2 %.

По объему привлеченных иностранных инвестиций региональная асимметрия в Украине не столь значительна, как в Венгрии, Чешской Республике и некоторых других странах ЦВЕ. В Киеве сосредоточено 31,2 % от всего объема иностранных инвестиций в Украину, в Киевской области – 8,6 %, Донецкой – 8,4 %, Запорожской – 6,5 %, Одесской – 5,5 %, Днепропетровской области – 5,3 %, а в остальных регионах – от 0,3 до 2,5 %.

К отрицательным демографическим тенденциям 90-х годов следует отнести постоянное сокращение численности населения Украины. С начала 1993 г. по 1 января 2000 г. численность наличного населения страны сократилась с 52,2 млн. человек до 49,7 млн. человек. В январе–марте 2000 г. естественное сокращение (отрицательный естественный прирост) населения продолжалось во всех регионах Украины. Его объем увеличился по сравнению с соответствующим периодом 1999 г. в 23 регионах, и лишь в Черниговской, Львовской, Тернопольской и Закарпатской областях он снизился (соответственно, на 2,4 %, 2,4 %, 14,7 % и 51,1 %). Самая высокая интенсивность естественного сокращения населения в указанный период была в Кировоградской, Донецкой, Полтавской, Луганской и Черниговской областях (13,9–16,3 человек в расчете на 1000 жителей).

Миграционный прирост был зарегистрирован в Винницкой, Черниговской, Днепропетровской, Ивано-Франковской, Полтавской областях, в г. Киеве и г. Севастополе (0,02 – 4,7 %). Однако во многих регионах Украины сохранялось миграционное сокращение населения, интенсивность которого колебалась в пределах от 0,3 % в Одесской области до 2,9 % в Херсонской области.

Возвращаясь к характеристике экономического положения украинских регионов, следует отметить, что в течение первых четырех месяцев 2000 г. в целом по стране сохранялась достигнутая в конце прошлого года позитивная динамика ряда важнейших экономических показателей, в частности, роста валового внутреннего продукта и объема промышленного производства. Тенденция к оздоровлению наблюдалась в экономике большинства украинских регионов. Так, рост объема промышленного производства по сравнению с соответствующим периодом прошлого года был зарегистрирован в 23 из 27-ми украинских регионов (годом раньше – в 11 областях). Наибольший его прирост достигнут в Закарпатской (на 39,5 %), Волынской (37,0 %), Кировоградской (24,9%) и Херсонской (24,7 %) областях, в Автономной Республике Крым (23,8 %), в городах Севастополе (32,5 %) и Киеве (31,9 %). Однако в четырех регионах в январе–апреле 2000 г. было допущено снижение объема промышленного производства, при-

чем, в двух из них спад был значительным: в Одесской области – на 25 % и в Полтавской области – на 20,4 %.

В 16 областях в январе–апреле 2000 г. по сравнению с соответствующим периодом 1999 г. темпы роста товарооборота в сопоставимых ценах были выше 110 %, а в Волынской, Житомирской, Закарпатской и Ровенской областях – более 120 %. Лишь в Севастополе было зарегистрировано снижение товарооборота (на 5,3 %).

К негативным тенденциям, наблюдавшимся в украинской экономике все последние годы, следует отнести медленный, но неуклонный рост безработицы. Так, в 1995 г. уровень зарегистрированной безработицы в Украине составлял всего 0,6 % от численности рабочей силы, в 1997 г. – 2,8 %, а по состоянию на 1 мая 2000 г. – 4,5 % [94, 132; 33, 107]. Обратив внимание на рисунок 4, нетрудно заметить, что на территории Украины в последнее время сложились три зоны безработицы. Регионы с наиболее высоким ее уровнем расположены в северной и западной частях Украины, прилегающих, соответственно, к Беларуси и Польше. В Житомирской и Черниговской областях в начале мая 2000 г. он составлял 7,9 %, Ровненской –7,5 %, Сумской – 7,4 %, Волынской – 7,2 % и в Закарпатской области – 6,5 %. В то же время в южных и восточных регионах Украины зарегистрирована относительно низкая безработица (ее уровень не превышает 4 %). Абсолютное большинство регионов, расположенных в центральной части страны, занимают по данному показателю промежуточное положение.

Соотношение численности безработных и потребности предприятий в работниках также существенно различалось по регионам Украины. Так, в Житомирской области на одно вакантное рабочее место приходился 71 человек, в Львовской – 70, в Волынской и Тернопольской – по 64, в Ровненской области – 48 человек.

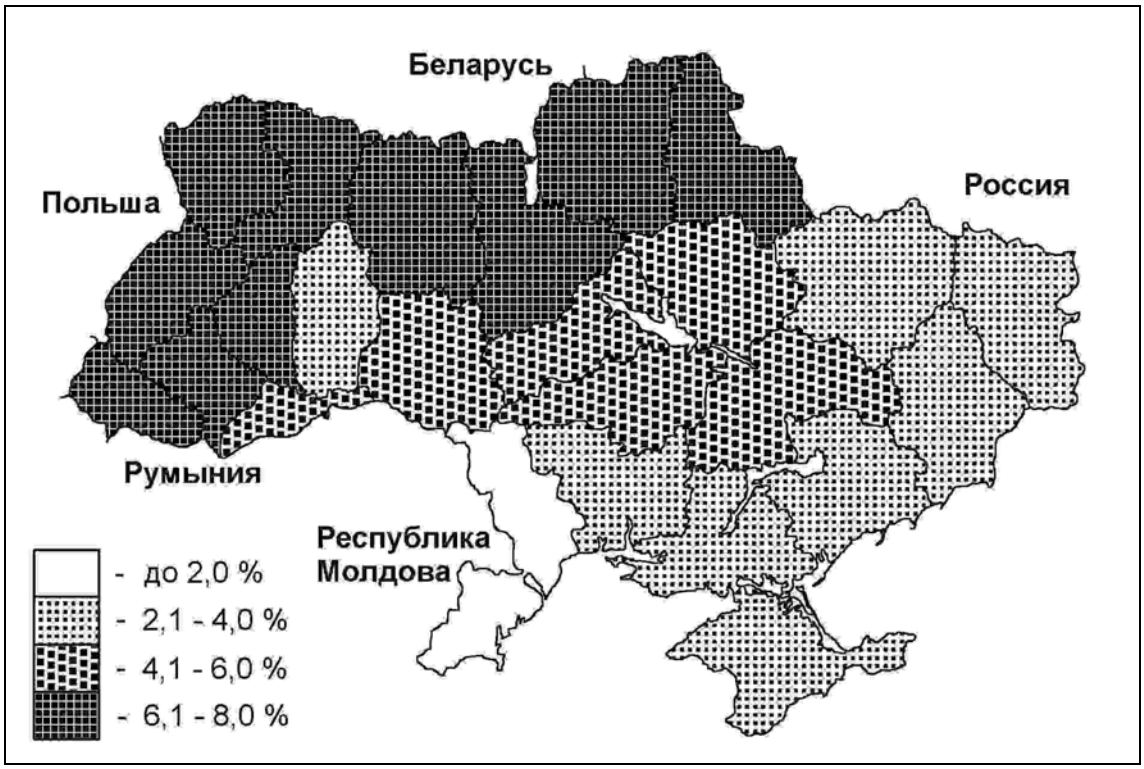

Рис. 4. Уровень безработицы в регионах Украины (по состоянию на 1 мая 2000 г.).
Источник: по данным [33].

2.3. Беларусь

Основной отраслью экономики Беларуси и всех без исключения ее областей является промышленность. Однако промышленное производство размещено по территории республики неравномерно. Пятая часть всего объема промышленной продукции Беларуси выпускается в Минске. Значительная доля республиканского промышленного производства сконцентрирована в трех восточных областях – Гомельской (18,2 %), Витебской (17,2 %) и Могилевской (12,0 %). Аналогичная картина наблюдается в региональном распределении занятых в промышленности. До распада СССР на протяжении нескольких десятилетий осуществлялось опережающее индустриальное развитие западных областей (Гродненской и Брестской). Несмотря на это, их роль в промышленном производстве республики не столь существенна, как отмеченных выше регионов. Эти данные свидетельствуют о том, что в территориальном распределении промышленного потенциала Беларуси сохранилось еще с прежних времен два типа асимметрии: «центр–периферия» и «восток–запад».

В пространственной организации отдельных отраслей промышленности, также имеются существенные различия. В Минске сосредоточено около половины всего объема машиностроительного и металлообрабатывающего производства Беларуси. Значительный уровень территориальной концентрации производства характерен также для металлургической, топливной, химической и нефтехимической промышленности. От 53 до 98 % республиканского производства этих отраслей сосредоточено в одной-двух восточных областях Беларуси, точнее, в нескольких крупных и средних промышленных центрах этих областей: в Могилеве, Новополоцке, Полоцке, Мозыре, Жлобине. В остальных отраслях промышленности производство размещено по территории страны более равномерно. Так, удельный вес одной области в объеме производства легкой и пищевой промышленности не превышает четверти республиканского объема соответствующего производства.

Характер территориальной организации отдельных отраслей промышленности определяет промышленную специализацию каждой из областей республики. Например, в Минске и в столичной области ярко выраженной отраслью промышленной специализации является машиностроение и металлообработка, в Витебской и Гомельской областях – топливная промышленность, в Брестской и Гродненской областях – пищевая промышленность.

Особенности в структуре и специализации хозяйства регионов Беларуси в значительной мере обусловили региональные различия в развитии кризисных процессов, охвативших белорусскую экономику, впрочем, как и большинство других европейских переходных экономик в первой половине 90-х годов. Наибольший спад производства был зарегистрирован в восточных областях Беларуси, в которых в прошлые десятилетия был создан более крупный промышленный потенциал, чем в западных регионах. К концу 1995 г. в Витебской и Гомельской областях объем промышленного производства сократился на 55–56 % по сравнению с уровнем, достигнутым в 1990 г., а в Могилевской области – на 41 %. В тот же период сокращение промышленного производства в Брестской области составило 40 %, Гродненской – 36 %, Минской области – 27,2 %, а в городе всего – 25,4 % [8, 10; 34, 155; 35, 141; 36, 34; 37, 8; 77, 9; 76, 31].

К 2000 году многим регионам так и не удалось выйти на рубежи, достигнутые перед началом кризиса. В 1999 г. объем промышленного производства (в сопоставимых ценах) в Витебской области составил всего 59,1 % от уровня 1990 г., в Гомельской и

Могилевской областях, соответственно – 65,7 % и 89,7 %, в то время как в Брестской области – 101,0 %, Минской области – 114,2 %, а в столице – 120,6 % [42, 11].

В более сложном положении оказались области, районы и города, в которых сосредоточены предприятия и производства наиболее пострадавших от кризиса отраслей промышленности. К концу 1999 г. в топливной промышленности объем производства в сопоставимых ценах составлял всего пятую часть от уровня 1990 г., в промышленности строительных материалов – 55,2 %, в электроэнергетике – 66,1 %, в то время как в большинстве других отраслей промышленности удалось достигнуть, а в отдельных случаях и значительно превысить уровень конца 80-х – начала 90-х годов [42, 12].

Следует отметить, что отраслевая структура промышленности всех областей, в свою очередь, также существенно изменилась. Например, в Витебской области с 1990 по 1999 гг. удельный вес машиностроения и металлообработки в общем объеме промышленной продукции этого региона снизился с 22,4 % до 9,2 %, легкой промышленности – с 21,0 % до 16,9 %, топливной – с 16,1 % до 12,4 %. В тот же период удельный вес электроэнергетики вырос с 4,9 % до 21,5 %, а пищевой промышленности – с 12,7 % до 17,2 % [77, 194]. Тем не менее, следует учитывать, что изменения в отраслевой структуре промышленности, имевшие место в 90-х годах, связаны не только с проявлением резких отраслевых различий в спаде (подъеме) экономической деятельности, и не столько со строительством новых и расширением существующих производств (последний фактор был основным в прошлые десятилетия и существенно ослаб с резким сокращением инвестиционной деятельности), но и с существенным изменением в соотношении цен в результате их частичной либерализации.

Региональные особенности наблюдаются также в развитии других секторов белорусской экономики. Как уже было отмечено выше, западные области Беларуси (Гродненская и Брестская) имеют относительно небольшую долю в промышленном производстве республики. Однако в них достигнут более высокий уровень развития сельского хозяйства. Сравнения за ряд последних лет свидетельствуют о том, что в Гродненской и Брестской областях более высокие, чем в среднем по Беларуси, темпы роста производительности труда в сельском хозяйстве. По ряду основных продуктов аграрного сектора в них выше производство в расчете на душу населения, а также урожайность зерновых и некоторых других культур.

Следует признать, что и в 90-е годы сильный аграрный сектор западных областей в меньшей степени пострадал от неблагоприятной экономической ситуации и погодных условий, чем восточных регионов. Так, если в Гродненской и Брестской областях численность крупного рогатого скота с начала 1991 г. по начало 2000 г. сократилось, соответственно, на 28 % и 34 %, то в других областях – на 41–48 %. О менее серьезных потерях сельского хозяйства западных областей также свидетельствуют результаты сравнительного анализа динамики по ряду других показателей: объему реализации скота и птицы, производства молока и яиц, государственных закупок некоторых видов сельскохозяйственной продукции [42, 33–35].

В последнее десятилетие наблюдаются значительные изменения в занятости населения. В течение 90-х годов четко прослеживалась негативная тенденция снижения доли занятых в общей численности населения страны. По данным официальной статистики с 1990 г. до весны 2001 г. численность работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и в организациях, сократилась с 5151 тыс. человек до 3790 тыс. человек.

На конец марта 2001 г. в службах занятости Республики Беларусь было зарегистрировано 104,6 тыс. безработных или 2,4 % от общей численности экономически активного населения. Тем не менее, следует отметить, что еще в начале 1997 г. соответствующие показатели составляли более 180 тыс. человек и 3,9 %.

Данные о региональной (по районам) безработице, представленные в графической форме на рисунке 5, не позволяют выявить каких-либо очевидных закономерностей в локализации регионов с более высоким значением рассматриваемого показателя по территории Беларуси (сравни, например, с Украиной, рис. 4). Тем не менее, для более точной оценки происходящих в белорусской экономике процессов необходимо учитывать ряд очень важных моментов. Прежде всего, следует отметить, что еще совсем недавно (в 1995–1997 гг.) четко просматривалась концентрация темных пятен с более высоким уровнем безработицы на юго-востоке страны, т.е. в той части страны, которая больше всего пострадала от аварии на Чернобыльской АЭС. Кроме того, более тяжелое положение складывалось в типично сельскохозяйственных районах, а также в регионах концентрации подлежащих конверсии крупных военных объектов.

Стоит также принять во внимание, что процесс высвобождения рабочей силы повсеместно сдерживался и в значительной мере продолжает сдерживаться с помощью преимущественно административных мер (поддержание вынужденной неполной занятости в виде сокращения рабочего дня и недели, предоставления длительных неоплачиваемых отпусков, применения гибких форм занятости и т.п.). По этой и ряду других причин в белорусской экономике происходит накопление избыточной занятости, скрытой безработицы. Последняя локализована в регионах сосредоточения производства старых, традиционных и, как правило, неконкурентоспособных отраслей.

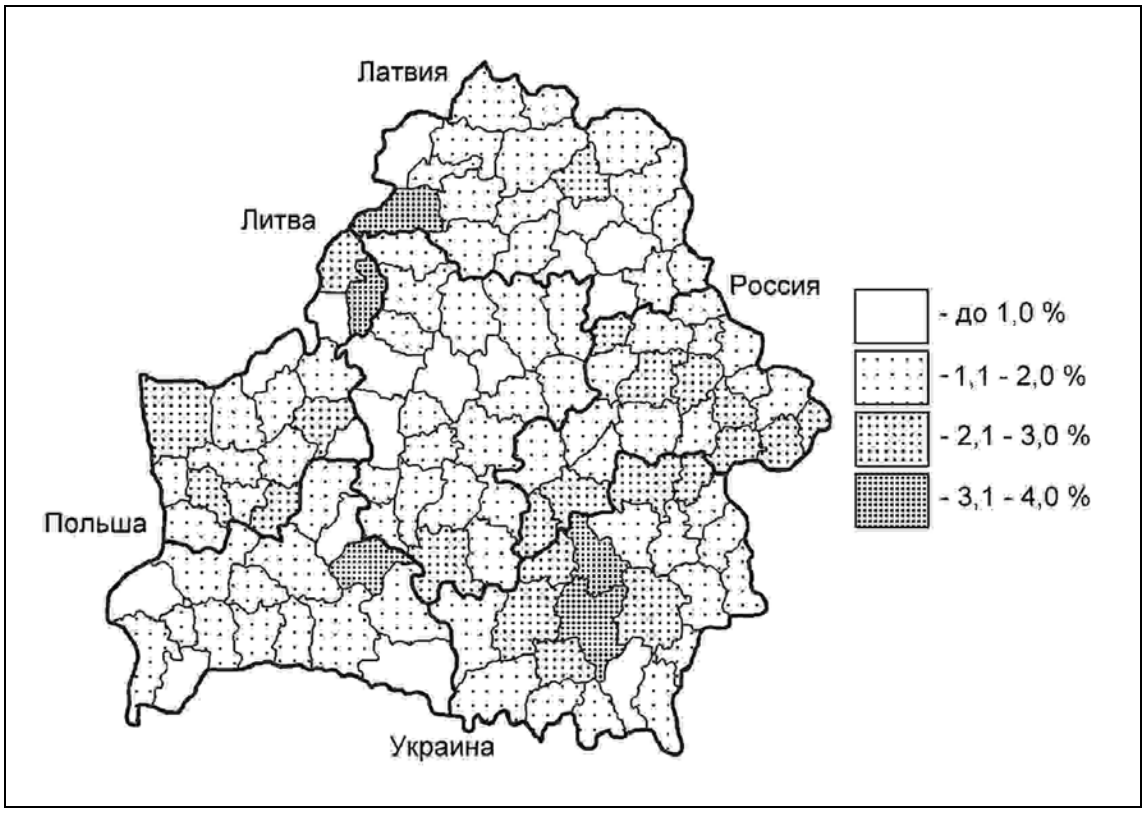

Рис. 5. Безработица в районах Республики Беларусь на 1 октября 2000 г.

Источник: составлено по предварительным данным Комитета по занятости населения при Министерстве труда Республики Беларусь.

Следует отметить и такую тенденцию 90-х годов, как рост региональной дифференциации в доходах и расходах населения. В 80-х годах различия в величине средних денежных доходов в расчете на душу населения по областям Беларуси были очень незначительные. В отдельные годы этого периода соотношение максимального и минимального значения этого показателя не превышало 1,18 раза. В начале 90-х годов региональная дифференциация в денежных доходах населения резко возросла. В 1996 г. среднедушевые денежные доходы населения по Минской области, включая город Минск, были в полтора раза выше, чем в Могилевской области. Несмотря на то, что в последующие годы различия между регионами по данному показателю несколько сократились, пока еще нет достаточных оснований для того, чтобы говорить о полном преодолении негативной тенденции.

В целом же сравнительный анализ показывает, что многие явления и процессы, характерные для регионального развития в других странах с переходной экономикой в прошедшем десятилетии, в Беларуси оказались значительно менее ярко выраженными и имеют существенные особенности[1]. Это связано с сохранением (а по отдельным направлениям и возобновлением) сильного государственного воздействия на экономику.

[1] Более подробно они рассмотрены в предыдущем аналитическом докладе [78] и других публикациях.

3. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ СНГ

3.1. Россия

В российских публикациях представлен очень широкий спектр оценок деятельности федеральных органов России в области регулирования регионального развития. Некоторые из них полностью взаимоисключающие. Так, одна группа авторов утверждает, что у федерального центра все еще нет региональной политики [27, 62; 28]. Другая группа специалистов, пожалуй, более многочисленная, высказывает мнение совершенно противоположного содержания. Например, С.С. Артоболевский пишет следующее: «Было бы преувеличением настаивать на том, что сейчас в России нет никакой региональной политики. В России, как практически и во всех других странах, существует территориальное распределение государственных средств. Государство обеспечивает поддержку регионам, на территории которых производится добыча угля, территориям, которые подверглись экологическим бедствиям, а также социальную поддержку более нуждающимся регионам» [2]. А.К. Ушаков считает, что утверждение, будто региональная политика в России отсутствует, выглядит странным. Напротив, с его точки зрения, основные меры, направления, идеология государственной региональной политики уже сформулированы. Л.В. Смирнягин высказывается о региональной политике в России еще более определенно: «Это едва ли не самый успешный участок деятельности правительства» [72].

Очевидно, для критических оценок политики федерального центра по отношению к регионам есть весомые основания, раз угроза распада Российской Федерации все еще существует, хотя и существенно ослабла. Тем не менее, при сравнении с другими бывшими союзными республиками, а ныне суверенными государствами, в целом создается позитивное впечатление о мерах, направленных на формирование и последующее совершенствование региональной политики федеральных органов России.

В первые же годы после исчезновения Советского Союза с политической карты мира в России был разработан и принят целый ряд нормативных актов, непосредственно затрагивающих интересы региональных сообществ: об основах бюджетного устройства, бюджетного процесса и бюджетных прав органов власти разного уровня; по субвенциям республикам, краям, областям и крупнейшим городам РФ; по закрытым административно-территориальным образованиям и многим другим соответствующим вопросам. По некоторым данным, только в период между 1992 и 1994 годами Президентом и правительством России было одобрено 70 указов и законов о регионах [1].

Еще в середине 1992 г. была разработана *Правительственная Программа углубления экономических реформ*, которая содержала большой по объему и насыщенный по содержанию раздел «Региональный аспект реформы». В этой программе были определены следующие цели региональной политики в социальной сфере: обеспечение достойного уровня благосостояния в каждом регионе, создание примерно равных жизненных шансов для всех граждан независимо от места их рождения и жительства, реализация права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности. Таким образом, в социальном аспекте этот вид государственной политики был нацелен на ослабление внутри России социального напряжения, на сохранение целостности этого государства.

В экономической сфере в качестве целей рассматриваемого вида политики в указанном документе были определены: рациональное использование многообразных экономических возможностей регионов, эффектов региональной агломерации, объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации регионов. Гармонию российской региональной политики предполагалось достичь с помощью компромисса экономической эффективности и социальной справедливости, общероссийских и региональных интересов.

Основные социальные и экономические цели региональной политики РФ предусматривалось реализовать через ряд стратегических задач, в том числе:

- преодоление депрессивного состояния аграрно-промышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока;
- возрождение малых городов и российского села, ускорение восстановления утраченной жизненной среды в сельской местности, развитие местной производственной и социальной инфраструктуры, освоение заброшенных сельскохозяйственных угодий;
- стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией;
- создание условий для возрождения малочисленных народов (прежде всего, в районах Крайнего Севера, горных районах) и другие.

Для решения этих задач в Программе углубления экономических реформ предусматривалось использовать разнообразные административные и (главным образом) экономические методы. В качестве основной формы регулирования регионального развития должны были стать федеральные целевые программы развития регионов.

Предполагалось также использовать ряд прогнозных документов: Комплексный прогноз развития и размещения производительных сил Российской Федерации на период до 2000 г. с более детальной проработкой периода до 1995 г., Генеральную схему расселения населения, разрабатываемую в увязке с территориальными схемами, районными планировками, а также другие документы, направленные на сочетание физического и экономического планирования и прогнозирования. Следует отметить, что уже в 1993 году СОПС и ЭС Минэкономики и Госкомсотрудничества РФ была подготовлена *Концепция развития и размещения производительных сил Российской Федерации в 1993–2000 гг*. [23], в которой по существу содержалась детализация по задачам, конечным и промежуточным результатам, конкретным показателям тех наиболее общих положений, что были сформулированы в Программе углубления экономических реформ.

Во все эти документы (по перечисленным выше причинам) был включен блок положений, отражающих национально-территориальный аспект региональной политики в России, с учетом процесса суверенизации национально-государственных образований, необходимости достижения и укрепления межнационального согласия, ликвидации межэтнических диспропорций.

Быстрые внутриполитические и экономические изменения требовали от федеральных органов власти оперативной корректировки своих определенных ранее программных положений с учетом мнения ученых и специалистов. С этой целью федеральные органы достаточно регулярно организовывали обсуждения, дискуссии, «круглые столы» на которых анализировались стратегические задачи и основные составляющие государственной региональной политики, ее взаимосвязи с внутрирегиональной политикой органов местного самоуправления [72].

В этот период в России также четко просматривалось усиление внимания к региональным исследованиям. Об этом говорит факт проведения в августе 1993 г. в Москве 33-го Европейского Конгресса Ассоциации региональной науки, который впервые

проходил на территории бывшего СССР и был организован при активной поддержке федеральных органов.

На основе анализа первого опыта, положения российской региональной политики были уточнены в другом крупном официальном документе – *Рабочей программе Совета Министров – Правительства РФ на 1993–1995 гг. «Развитие реформ и стабилизация российской экономики».* В этой программе, в частности, была сделана попытка более четко разделить приоритетные задачи региональной политики на социальные, экономические и экологические. Предусматривалось теснее увязать региональную, структурную, миграционную и другие виды государственной политики. В более подробных деталях были рассмотрены вопросы укрепления экономического федерализма, развития региональных ассоциаций экономического взаимодействия, создания федерального фонда регионального развития, системы многоканальных налоговых поступлений. К программным положениям правительства отнесены такие задачи, как недопущение установления внутренних таможенных границ, запрещение эмиссии в России иных денег, кроме рубля [71].

Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 были утверждены *Основные положения региональной политики в Российской Федерации* [55], которые имеет смысл рассмотреть более подробно. В этом документе заложено несколько более широкое понимание региональной политики в Российской Федерации, чем во всех упомянутых ранее источниках. В это понятие вкладывается «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации». В качестве основных целей региональной политики были определены:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления [55, 5714].

Сохранение угрозы распада страны вынуждает федеральные органы России постоянно рассматривать в качестве приоритета сохранение и укрепление единства и правового пространства Российского государства. Поэтому в *Основных положениях региональной политики в Российской Федерации* большой раздел содержит комплекс задач в области развития федеративных отношений. К последним, в частности, относятся: защита и обеспечение интересов Российской федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности Российского государства, выравнивание реальных прав и компетенции субъектов РФ, децентрализация власти и другие.

В *Основных положениях* содержится также перечень более конкретных целей и задач региональной политики в различных сферах (экономической, социальной, в области национально-этнических отношений). Анализ процессов регионального развития в России, а также документов, в которых изложены подходы федеральных органов к решению региональных проблем, позволяет сделать вывод о том, что в условиях этого большого многонационального государства объективно произошло четко выраженное

смещение ***от собственно региональной к регионально-национальной политике***. В этом проявляется одно из основных отличий государственного воздействия на региональное развитие в России от региональных политик, проводимых в большинстве государств Западной Европы.

В последние годы в России наметилось некоторое разграничение целей и задач региональной и национальной политики. Так, почти одновременно с *Основными положениями региональной политики в Российской Федерации* в июне 1996 г. указом Президента России была утверждена также *Концепция государственной национальной политики Российской Федерации* [19]. Тем не менее, сравнительный анализ содержания этих документов показывает, что сама объективная ситуация, сложившаяся в стране, вынуждает федеральные органы России включать элементы и целые блоки национальной политики в региональную и наоборот. В ряде других случаев не менее сложно провести разделительную черту между этими двумя крайне важными для России направлениями деятельности государства.

Судя по тем изменениям в структуре федеральных органов исполнительной власти России, которые происходили в последнее время очень часто, такое разделение федеральным Центром все же осуществлялось. Однако далеко не в каждом случае оно было ярко выраженным. Чтобы показать это, рассмотрим некоторые из структурных изменений последних лет.

10 января 1994 г. вместо Госкомитета по делам федерации и национальностей (Госкомфедерация) и Госкомитета по социально-экономическому развитию Севера (Госкомсевер) было создано ***Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике (Миннац России)***. Положением об этом федеральном органе исполнительной власти за ним закреплялся широкий перечень функций, однако, следует признать, что задачи в области национальной и региональной политики в этом документе были достаточно четко разграничены. В частности, ***в области разработки и осуществления государственной национальной политики Российской Федерации*** к основным задачам Миннаца России были отнесены:

- разработка концепции государственной национальной политики Российской Федерации;
- оказание методической помощи органам федеральной исполнительной власти и органам власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в организации и проведении работы в области регулирования национальных отношений;
- осуществление в пределах своей компетенции и во взаимодействии с соответствующими министерствами и ведомствами Российской Федерации мер по предупреждению и разрешению возникновения межэтнических и межрегиональных противоречий;
- принятие в случае возникновения конфликтных ситуаций в межнациональных отношениях по поручению Президента и Правительства Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга мер по стабилизации обстановки;
- координация деятельности министерств и ведомств, органов государственной власти и местного самоуправления в районах возникновения конфликтных ситуаций;
- взаимодействие с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими заинтересованными министерствами и ведомствами с целью защиты гражданских прав этнических россиян, проживающих за рубежом, содействие обеспечению их равноправия во всех сферах социальной жизни;
- осуществление совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации связи с зарубежными культурными, национальными, религиозными и другими

общественными формированиями соотечественников, содействие в установлении и развитии связей Российской Федерации с соотечественниками за рубежом;

- определение основных направлений научных исследований в области национальной политики и межнациональных отношений, взаимодействие с организациями и научными учреждениями в России и за рубежом с целью обмена опытом в области научных основ национальной политики;
- оказание содействия этническим общинам в создании культурных центров, обществ, землячеств, других общественных объединений;
- разработка предложений по решению проблем малочисленных народов и национальных меньшинств;
- подготовка рекомендаций и осуществление совместно с соответствующими министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга организационных мероприятий по реализации политики в области реабилитации репрессированных и депортированных народов, а также участие в решении проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

В области государственной региональной политики Российской Федерации в качестве основных задач Миннаца России в 1994 г. были определены:

- разработка концепции государственной региональной политики Российской Федерации;
- проведение систематического, объективного и гласного анализа региональной ситуации в Российской Федерации и на ее отдельных территориях;
- разработка конкретных мер, обеспечивающих минимизацию негативных последствий неоправданной территориальной дезинтеграции;
- поддержка местных инициатив, обеспечивающих максимальное использование внутрирегиональных возможностей для стабилизации социально-экономической ситуации, рыночных преобразований и социальной защиты населения;
- разработка мер по селективной государственной поддержке регионов с наиболее сложными социально-экономическими, демографическими и экологическими условиями;
- разработка предложений по совершенствованию региональных бюджетно-налоговых систем, а также отношений региональных органов власти с хозяйствующими субъектами по вопросам землепользования, природопользования и иным вопросам взаимодействия;
- разработка механизмов учета региональных особенностей при проведении экономической реформы, в том числе в процессах структурной перестройки экономики, а равно в процессах приватизации, формировании земельного рынка, развития фермерства и других областях государственного управления;
- разработка механизмов учета региональных особенностей при проведении государственной политики социальной защиты населения, государственной политики труда и занятости, государственной социальной политики;
- взаимодействие с добровольными объединениями (ассоциациями) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам разработки и реализации государственной региональной политики;
- решение специфических проблем крупных и малых городов, депрессивных районов и населенных пунктов при промышленных предприятиях, закрытых административно-территориальных образований;

- создание механизмов правового, финансового, организационного и информационного обеспечения в соответствии с задачами, принципами и содержанием государственной региональной политики Российской Федерации;
- обеспечение координации научных исследований по проблемам разработки и реализации региональной политики, а также финансирование этих работ за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на развитие науки [49].

Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 1996 г. Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике было реорганизовано в ***Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям.*** Новый Миннац России, согласно утвержденному в июне того же года положению об этом федеральном органе исполнительной власти, призван был осуществлять *«...реализацию государственной политики в сфере федеративных и национальных отношений»*. Этот документ не предусматривает строгого разграничения задач в сфере федеративных отношений и в области национальной политики и в нем лишь один раз используется словосочетание «региональная политика». В самом конце перечня основных задач Миннаца России говорится, что он «вносит в установленном порядке предложения по формированию и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации» [50].

Новая структура федеральных органов исполнительной власти, предусматривающая очередную смену субъекта государственной региональной и национальной политики, была утверждена Указом Президента РФ от 30 апреля 1998 г. при формировании Правительства С.В. Кириенко. Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям в очередной раз было переименовано – в ***Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации.*** Но менее чем через пять месяцев (в конце сентября) вместо него появилось два самостоятельных федеральных органа: ***Министерство региональной политики Российской Федерации (Минрегион России)*** и ***Министерство национальной политики РФ (Миннац России)***. В частности, Минрегион России стал правопреемником Государственного комитета РФ по вопросам развития Севера, а также Министерства региональной и национальной политики РФ в части вопросов региональной политики, включая функции по выполнению федеральных целевых программ [6]. С созданием двух последних министерств начался период, когда деятельность федерального Центра в сфере региональной политики и его усилия в области национальной политики были наиболее четко разграничены.

Однако и этот период продлился очень недолго: 25 мая 1999 г. в структуру федеральных органов исполнительной власти в очередной раз были внесены изменения. В ней появилось ***Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации (Миннац России)***, в которое после преобразований вошли прежние министерства региональной и национальной политики. Кроме того, в эту структуру вновь вошел Госкомсевер – Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера.

Согласно *Положению о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации,* утвержденному постановлением Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 45, претерпевший очередные преобразования Миннац России стал федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления, осуществляющим координацию деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти и взаимодействие с субъектами РФ, национально-культурными автономиями, общественными организациями (объединениями) и конфессиями. Основными задачами, поставленными перед этим органом, являются:

1) проведение государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления;
2) формирование правовых, организационных и социально-экономических основ федеративных и национальных отношений, а также местного самоуправления;
3) объединение усилий органов государственной власти, политических, общественных организаций и движений, а также религиозных объединений для достижения межнационального согласия;
4) выработка государственных мер для предупреждения межнациональных конфликтов;
5) прогнозирование развития политических процессов в регионах Российской Федерации, содействие проведению экономических и социальных реформ, расширению интеграционных процессов и межрегионального сотрудничества [61].

В соответствии с отмеченными выше основными задачами Миннац России образца 2000 года наделен полномочиями для выполнения ряда важных функций, в том числе в сфере региональной и национальной политики, которые и в этом случае также тесно переплетаются.

Для характеристики места и роли Министерства по делам федерации и национальностей РФ, которое ему еще совсем недавно отводилось среди других федеральных органов можно воспользоваться словами Президента Российской Федерации В.В. Путина, высказанными им в январе 2000 г. при представлении сотрудникам Миннаца России нового министра А.В. Блохина. По мнению В.В. Путина, Россия не станет «мощным, великим и могучим государством», пока не будут решены проблемы, которыми занимается Миннац России. Эти проблемы «пронизывают все» – и Вооруженные силы, и экономику, и социальную сферу, «присутствуют в каждой семье, в каждом доме». Обновленный Миннац В.В. Путин назвал «системообразующим» [70].

Тем не менее, и это министерство вскоре претерпело существенные изменения. Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти и Министерство по делам федерации и национальностей РФ было преобразовано в ***Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации*** с передачей последнему функций упраздняемой Федеральной миграционной службы России.

После приведенных выше фактов становится вполне понятным, почему среди наиболее серьезных недостатков институциональной структуры (инфраструктуры) современной государственной региональной политики в РФ чаще всего называется нестабильность, постоянное реформирование федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию государственной региональной политики [1].

Наряду со специализированным федеральным органом – Миннацем России, огромное воздействие на региональное развитие оказывают в рамках более общей компетенции Министерство экономики и Министерство финансов Российской Федерации. Институциональную структуру современной государственной региональной политики в России также образуют другие федеральные органы власти или их структурные подразделения. В процесс регулирования региональных отношений вовлечены некоторые подразделения Администрации Президента РФ, например, Территориальное управление, на которое возложены функция информационно–аналитического обеспечения как региональной, так и национальной политики главы государства. Обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная Дума – имеют комитеты по региональной политике и федеративным отношениям. Кроме того, в Правительстве РФ образован ряд консультационных и координационных органов, специализирующихся на региональной проблематике. В качестве примера можно при-

вести Правительственную комиссию по укреплению экономических основ федеративных отношений и реализации региональной политики.

Региональные различия в уровне экономического развития, а также в состоянии экономики субъектов РФ сказываются на их бюджетном обеспечении и требуют от федерального центра постоянного внимания к **совершенствованию межбюджетных отношений**.

С целью обеспечить снижение бюджетной асимметрии в Российской Федерации уже несколько лет осуществляются преобразования, направленные на совершенствование межбюджетных отношений, на формирование так называемого «реального бюджетного федерализма» или «российской модели бюджетного федерализма» [9]. В первое время после распада СССР, в России, как и в некоторых других бывших союзных республиках, стихийно протекала децентрализация бюджетной системы. В этих условиях распределение финансовой помощи федерального Центра между российскими регионами проводилось в рамках индивидуальных договоренностей между федеральными и региональными органами власти с применением дифференцированных нормативов отчислений от основных федеральных налогов (прежде всего, НДС) и прямого согласования объемов дотаций из федерального бюджета.

В конце 1993 г. – начале 1994 г. в Российской Федерации была проведена первая реформа межбюджетных отношений, в результате которой были установлены единые (за исключением Татарстана и некоторых других республик) нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, а также создан **Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации** (или Фонд финансовой поддержки регионов – ФФПР). Средства этого Фонда – трансферты – впервые стали распределяться на основе единой методики и формализованных критериев [64].

При формировании федерального бюджета на 1994 г. были выделены две группы регионов. К первой группе, «нуждающиеся в поддержке», были отнесены те субъекты Федерации, в которых бюджетный доход на душу населения в базовом 1991 г. был ниже среднего показателя по всем регионам России. К группе «особо нуждающихся» были отнесены субъекты, в бюджетах которых даже с учетом предоставленного трансферта не хватало доходов для покрытия текущих расходов. Судя по данным, опубликованным в разных источниках, на основании этого критерия в 1994 г. финансовую поддержку получили от 59 до 66 субъектов РФ, из них 23 вошли в группу «особо нуждающихся». С незначительными изменениями тот же принцип был использован и при формировании федерального бюджета на 1996 г., когда число регионов, получающих помощь, составило 74–75, из которых 46 были выделены в категорию «особо нуждающиеся» [4, 96; 60, 20 и др.].

Для финансовой помощи субъектам РФ на протяжении последних лет используются следующие инструменты: **субвенции** (безвозмездное целевое финансирование расходов нижестоящих бюджетов за счет средств вышестоящих); **дотации** (безвозмездное выделение средств для покрытия дефицита нижестоящего бюджета); **взаимозачеты** (выделение средств нижестоящим бюджетам на покрытие расходов, связанных с передачей им расходных функций по решению Правительства Российской Федерации); **ссуды** из вышестоящих бюджетов; **трансферты** (оказание финансовой помощи из средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации). По данным, опубликованным в статье И. Подпориной, в 1994 г. 47,8% всего объема финансовой помощи субъектам РФ было оказано в форме взаимозачетов, 37,6% – бюджетных ссуд, 6,9 – субвенций, 5,8 – трансфертов и остальное в форме дотаций. В последующие годы доля трансфертов резко возросла [60, 19].

Однако первая реформа осталась незавершенной и уже с 1996 г. вновь стал усиливаться субъективизм в распределении финансовой помощи регионам, чему способст-

вовали недостатки действовавшей в тот период методики распределения трансфертов Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации [64]. Поэтому в 1998 г. Правительством Российской Федерации была подготовлена и затем, после доработки и согласования в рамках трехсторонней Рабочей группы с участием представителей Государственной Думы и Совета Федерации, одобрена *Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах***.** [25]. В этом документе была критически проанализирована система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 г. В частности, в нем отмечалось, что расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы РФ не в полной мере обоснованы и закреплены. Кроме того, не уделяется должного внимания вопросу совершенствования других, кроме трансфертов ФФПР, форм финансовой поддержки из федерального бюджета; да и сами трансферты ФФПР определяются с учетом текущих расходов и не оказывают влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций. В Концепции были определены основные цели, принципы, задачи и направления дальнейшего реформирования межбюджетных отношений. В ней также содержалась характеристика поэтапного перехода к принципиально новой методике распределения трансфертов ФФПР, основанной на сопоставлении реальной бюджетной обеспеченности регионов с использованием объективных оценок расходных потребностей (индекс бюджетных расходов) и налогового потенциала территорий [там же].

Как отмечается в одном из докладов Минфина России, на первом этапе новой реформы межбюджетных отношений (1998–1999 гг.) удалось обеспечить более четкое разграничение расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней, совершенствование механизмов инвестиционной поддержки регионов, повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне, а также получить ряд других позитивных результатов [9]. В 1999 г. была внедрена новая формула расчета трансфертов, которая, однако, применялась в упрощенном варианте. Для оценки расходных потребностей использовались средние для определенных групп регионов индексы бюджетных расходов, рассчитанные по отчетным бюджетным расходам, а налоговые доходы оценивались традиционным методом прямого пересчета налоговой базы каждого субъекта Федерации в условиях планового года. В целях смягчения сдвигов в распределении трансфертов использовалось ограничение в 35% на изменение доли региона в ФФПР по сравнению с 1998 г. [64].

В соответствии с *Методикой распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 г.*, разработанной Минфином России, был осуществлен переход к расчету по единой формуле индексов бюджетных расходов для каждого субъекта Федерации и внедрены элементы оценки налогового потенциала регионов на основе показателя валового регионального продукта [32]. Кроме того, был реализован двухэтапный вариантный расчет трансфертов с учетом различных приоритетов бюджетного выравнивания. Существенное отличие также состояло в том, что трансферты ФФПР в 2000 г. были утверждены не в долях, как было раньше, а в абсолютных суммах. Это способствовало повышению качества бюджетного планирования. В составе трансфертов были выделены целевые средства: на «северный завоз», на выплату детских пособий, на дотации к энерготарифам. Несмотря на ряд нерешенных проблем, в 2000 г. новая методика распределения трансфертов была реализована со всеми ее основополагающими элементами. Эта методика, по сравнению с той, что использовалась в 1994–1998 гг., стала более прозрачной и позволила сосредоточить средства ФФПР в наименее обеспеченных российских регионах, повысив тем самым социальную эффективность финансовой помощи. Если в 1997–1999 гг. было 13 регионов, не получающих трансферты из ФФПР, то в 2000 г. их число выросло до 18 [9].

В федеральном бюджете на 2000 вся финансовая помощь бюджетам других уровней предусматривалась в объеме более 69 млрд. руб. или 8,1 % от объема федеральных расходов. Основная часть финансовой помощи бюджетам других уровней (или около 83 % от всего ее объема) оказывается через Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации [56].

В том же году в федеральном бюджете появилось два новых финансовых инструмента – **Фонд регионального развития**, а также **Фонд развития региональных финансов.** Как отмечают российские специалисты, методика и порядок использования средств Фонда регионального развития (в части федеральных программ развития регионов) были разработаны Министерством экономики и Министерством финансов Российской Федерации, однако, при рассмотрении и утверждении федерального бюджета на 2000 г. реализовать их в полной мере все же не удалось. Источником образования Фонда развития региональных финансов является кредит Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Его средства направляются на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ [9; 56]. Поэтому одним из основных блоков проекта плана-графика мер по реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, подготовленного Минфином России, является начало в 2001 бюджетном году реальной работы Фонда регионального развития и Фонда развития региональных финансов.

В *Основных принципах взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации в 2001 г.* (также подготовлены Минфином России) намечен ряд мер на 2001 бюджетный год [59]. Среди них следует выделить создание в составе федерального бюджета **Фонда компенсаций** за счет централизации 15 % налога на добавленную стоимость, которые ранее зачислялись в бюджеты субъектов РФ. Субвенции, выделяемые из этого Фонда, распределяются между всеми без исключения субъектами Федерации, вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности, для целевого финансирования реализации федеральных законов социального характера. Кроме того, в 2001 г. предполагалось сформировать **Фонд целевых субвенций на дорожное строительство**, средства которого предназначены для финансирования расходов субъектов РФ по содержанию и развитию дорожной сети.

В этом же документе определено, что Фонд развития региональных финансов, формируемый за счет займа МБРР, предполагается ежегодно распределять на конкурсной основе между субъектами Федерации, проводящими реформы в сфере управления бюджетами. В 2001 г. для получения субвенций из данного Фонда планировалось провести отбор 3–5 регионов среди 7 субъектов Федерации участвующих в первом этапе проекта реформирования системы региональных финансов (Белгородская, Вологодская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, Чувашская Республика).

В качестве одной из форм реализации государственной региональной политики в России в настоящее время рассматриваются федеральные программы развития регионов. Первоначально предполагалось, что таких программ должно быть немного, но все они должны иметь надежное финансовое обеспечение. Однако на основе анализа данных, имеющихся в российских источниках, можно сделать вывод о том, что пока федеральным органам РФ не удается строго придерживаться данных условий. Во-первых, отмечается хроническое недофинансирование программ, что порождает весьма скептическое отношение к ним. Во-вторых, число таких программ постоянно возрастает. Так, в приложении 6 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 1998 год», в котором приводится распределение ассигнований на финансирование программ развития регионов, перечень мероприятий включает 29 пунктов, в соответствующем приложе-

нии к закону, принятому годом позже – 37, а в 2000 году перечень мероприятий уже состоит из 43 пунктов. Кроме того, почти все другие федеральные программы, имеют более или менее ярко выраженную региональную ориентацию. Поэтому специалистами все чаще высказывается мнение о необходимости проведения ревизии федеральных программ, чтобы их количество и масштабы соответствовали имеющимся ресурсам [28; 56 и др.].

В *Основных положениях региональной политики в Российской Федерации* местному самоуправлению отведена важная роль в развитии федеративных отношений, а также в региональной политике в России [58, 5716]. Более того, по мнению некоторых специалистов, именно в сфере местного самоуправления сразу же после распада СССР в России начали наиболее активно осуществляться преобразования.

Существенные позитивные изменения в правовых основах местного самоуправления нашли отражение в Конституции Российской Федерации. Прежде всего, следует отметить, что в России конституционно закреплено не только признание местного самоуправления как такового (это сделано во всех странах с переходной экономикой), но и принципиально важное положение о том, что его органы ***не входят в систему органов государственной власти*** [18].

В августе 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако после вступления в силу этого важного нормативного акта активность преобразований на короткий период времени снизилась и возникла неопределенность в дальнейшей судьбе самоуправления на местах. Это послужило основанием для пессимистических оценок некоторых российских политиков, предрекавших в то время, что от принятия закона по самоуправлению до реального самоуправления пройдет целая эпоха.

Новый период активизации преобразований начался весною 1997 г., когда указом Президента РФ был образован *Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации* – координационный центр при главе государства, обеспечивающий рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений [45]. В состав этого органа вошли главы местных самоуправлений и местных администраций ряда административно–территориальных единиц, губернаторы и председатели правительства нескольких субъектов РФ, а также представители ряда федеральных органов исполнительной власти. Для обеспечения деятельности этого Совета в Администрации Президента РФ было сформировано Управление по вопросам местного самоуправления [62].

Аналогичный орган – Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации – был образован в августе того же года с целью обеспечить участие органов местного самоуправления в проведении жилищно-коммунальной, бюджетной, налоговой и социальной реформ [46]. Правовые рамки для следующего этапа преобразований российского местного самоуправления были определены в указе Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» [48]. К середине 1998 г. в Российской Федерации было юридически оформлено 14090 муниципальных образований. В представительные органы местного самоуправления избрано свыше 113 тысяч депутатов. Также избрано около 13 тысяч должностных лиц местного самоуправления [63, 10].

Оценивая проблемы, сдерживающие дальнейшее развитие местного самоуправления в России, следует отметить, что наиболее сложная из них заключается в слабости финансово-экономической базы российского самоуправления. Так, исследование бюджетного состояния ста муниципальных образований различного типа в 1992–1997 гг., проведенное Миннацем России совместно с Союзом российских городов, показало, что

с 1993 г. стали стремительно ухудшаться показатели состояния местных бюджетов. Например, задолженность местных бюджетов на конец 1994 г. составляла 12,4 %, а к концу 1997 г. она увеличилась до 48,4 % [85, 49].

Следует отметить, что определенные надежды на укрепление финансово-экономических основ российского местного самоуправления связывались Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», принятым в 1997 г. Однако он не оправдал возлагавшихся на него надежд. По мнению специалистов Министерства финансов РФ, взаимоотношения между региональными и местными бюджетами все еще остаются неупорядоченными и непрозрачными [9].

По этой причине в Минфине России в 2000 г. были подготовлены *Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений,* в которых отмечается, что проведенная в 1994 г. и получившая дальнейшее развитие в 1998–2000 гг. реформа межбюджетных отношений позволила перейти к единым формализованным правилам ее распределения между субъектами Российской Федерации. Однако процесс реформирования межбюджетных отношений не дошел до местного уровня. Сложившаяся в регионах система межбюджетных отношений не в полной мере соответствует принципам федеративного устройства Российской Федерации и требованиям рыночной экономики. Ее основными недостатками являются: нечеткость и нерациональность разграничения полномочий между региональным и местным уровнями власти; несоответствие доходных источников возложенным на органы местного самоуправления расходам; неэффективный механизм распределения финансовой помощи; отсутствие заинтересованности местных органов власти в увеличении собственных бюджетных доходов и рационализации бюджетных расходов [7].

3.2. Украина

Анализ ряда публикаций, а также нормативно-правовых актов органов власти Украины, позволяет сделать вывод о том, что формирование концептуальных основ и нормативно-правовой базы официальной государственной региональной политики в этой стране затянулось и осуществляется в непростой обстановке. По крайней мере, до лета 2000 г. в Украине продолжалось обсуждение проекта, подготовленного Комиссией по разработке Концепции государственной региональной политики и представленного для рассмотрения на парламентских слушаниях. К такому заключению приводит тот факт, что этот проект (к анализу его положений мы вернемся позже) с поправками и дополнениями различных министерств, научных и иных организаций Украины был представлен Министерством экономики Украины в Интернете как приложение к докладу «*Мониторинг социально–экономического положения Украины и ее регионов за январь–апрель 2000 года»* [33].

Нет оснований для утверждения, что в органах государственной власти Украины долгое время отсутствовало понимание важности рассматриваемого вида государственной политики. Наоборот, имеются свидетельства совершенно противоположного характера. Еще в 1993 г. первый Президент Украины Л.М. Кравчук в своем выступлении на Общем собрании Академии наук Украины заявил следующее: «Обретение Украиной независимости дает возможность разрабатывать и осуществлять собственную региональную политику...» [83, 1].

С этого времени в крупных научных журналах Украины не раз встречалась информация о том, что основы общегосударственной региональной политики интенсивно

разрабатываются. Следует также принять во внимание, что Украина обладает очень высоким научным потенциалом в области региональных исследований, накопленным на протяжении ряда десятилетий. Известные украинские ученые–экономисты уже в первые годы после обретения Украиной суверенитета сформулировали и опубликовали в научных изданиях несколько концепций, которые широко обсуждались и в последующем, несомненно, оказали позитивное влияние на формирование научного фундамента государственной региональной политики. Например, директор Института экономики НАН Украины академик И.И. Лукинов еще в ноябре 1992 г. на одной из научно-практических конференций, состоявшейся в Киеве, выступил с изложением концептуальных основ региональной экономической политики в Украине [29, 3–8]. В области государственного регулирования регионального развития в то время он обосновывал необходимость концентрации усилий на следующих четырех наиболее важных направлениях:

- активизация государственного содействия, прежде всего, демократическому самоуправлению и управлению каждым конкретным регионом в его органических интеграционных связях с другими регионами по горизонтали и с государством в целом по вертикали;
- углубление территориального разделения труда и специализации, создание структур, соответствующих природным условиям региона и критериям оценки современного комплексного развития, дешевизны и качества производства, инфраструктуры и регионального рынка;
- осуществление региональной научно-технической политики экономного и рационального использования местных ресурсов;
- наряду с налаживанием тесных межрегиональных экономических связей в пределах единого рыночного пространства страны, обеспечение территориальной неприкосновенности и единства [29, 3].

В более поздних публикациях И.И. Лукинов неоднократно выступал с разъяснением и конкретизацией своей позиции по вопросу о региональной политике в Украине [30 и др.].

Концептуальные положения другого известного украинского экономиста – академика НАН Украины Н.Г. Чумаченко – были сформулированы на 33-м Европейском Конгрессе Ассоциации региональной науки (Москва, август 1993 г.). Основное достоинство используемого этим автором подхода состоит в рассмотрении государственной региональной политики и политики самих регионов не как разрозненных, а как взаимодополняющих друг друга частей одного целого [83, 3].

К сильной стороне концептуальных положений Н.Г. Чумаченко также можно отнести учет многогранности, многоаспектности государственного воздействия на региональное развитие, выделение таких важных частей региональной политики государства, как экономическая, социальная, экологическая, научно-техническая, национальная, демографическая и внешнеэкономическая. В отличие от российских программ того периода, о которых говорилось в предыдущем разделе, Н.Г. Чумаченко обращает внимание на гуманитарную, управленческую, внешнеполитическую и оборонную составляющие такой политики. Тем не менее, представляется, что концептуальные положения указанного автора все же имеют один недостаток – стремление подвести под региональную политику всю государственную политику, т.е. охватить целое в рамках очень важной, но все-таки части.

В Институте экономики промышленности НАН Украины, которым длительное время руководил Н.Г. Чумаченко, еще в 1994 г. был разработан *проект Концепции региональной политики в Украине.* Последний обсуждался на заседании Президиума Ака-

демии наук Украины и был в основном одобрен. После этого он был разослан во все области для рассмотрения и обсуждения. Доработанный с учетом предложений областей проект Концепции вместе с приоритетами по регионам в декабре того же года был представлен Кабинету Министров Украины. Однако вместо использования данного проекта Концепции региональной политики в Украине, как пишет Н.Г. Чумаченко, Министерство экономики Украины разработало вместе с другими ведомствами *проект Концепции государственной региональной экономической политики Украины*. Этот проект был одобрен Президиумом Кабинета Министров Украины 5 октября 1995 года и передан в Верховную Раду Украины [84]. В марте 1996 г. Президиум Верховной Рады принял короткое постановление, текст которого имеет смысл привести полностью: «Представленный Кабинетом Министров Украины и рассмотренный постоянной Комиссией Верховной Рады Украины по вопросам базовых отраслей и социально-экономического развития регионов проект Концепции государственной региональной экономической политики с учетом высказанных позиций внести на рассмотрение Верховной Рады Украины» [65].

Это был не первый проект по государственной региональной экономической политике, рассмотренный в комиссиях высшего законодательного органа страны. Еще в январе 1994 г. Президиум Верховной Рады Украины принял следующее постановление: «Представленный Кабинетом Министров Украины и рассмотренный Комиссией Верховной Рады Украины по вопросам экономической реформы и управления народным хозяйством проект Основных направлений государственной региональной экономической политики направить Кабинету Министров Украины на доработку совместно с Комиссией Верховной Рады Украины по вопросам экономической реформы и управления народным хозяйством с учетом предложений и замечаний постоянных комиссий Верховной Рады Украины и народных депутатов» [66].

Тем не менее, ни в 1996 гг., ни значительно позже так и не удалось принять столь ожидаемый украинскими специалистами документ с более или ли менее надежными правовыми основами для рассматриваемого вида государственной политики.

В 1998 г. на страницах журнала «Регіональна економіка»[1] был опубликован еще один *проект Концепции государственной региональной экономической политики*, разработанный авторским коллективом, в который входили заместитель министра экономики Украины Л.В. Минин, директор Института региональных исследований НАН Украины, академик М.И. Долишний и ряд других известных украинских ученых, а также специалистов из Главного управления региональной политики Минэкономики Украины [21, 5–19]. Этот документ (далее – проект Концепции) заслужил очень высокую оценку не только украинских, но и зарубежных ученых и практиков и, судя по упоминаниям в публикациях, использовался при разработке проекта закона Украины о концепции государственной региональной экономической политики, включенного в перечень вопросов повестки дня третьей сессии Верховной Рады Украины [84]. Поэтому основные положения этого проекта Концепции необходимо рассмотреть более подробно.

Государственная региональная экономическая политика в этом документе определена как совокупность организационных, правовых и экономических мероприятий, которые осуществляются государством в сфере регионального развития страны в соответствии с ее текущими и стратегическими целями. Эти мероприятия направлены на стимулирование эффективного развития производительных сил регионов, рациональное использование их ресурсного потенциала, создания нормальных условий жизнедеятельности населения, обеспечение экологической безопасности и совершенствование территориальной организации общества. Особо отмечается, что данный вид государст-

[1] С осени 1996 г. издается Институтом региональных исследований НАН Украины (г. Львов).

венной политики нацелен на обеспечение одинаковых условий функционирования региональных хозяйственных комплексов и сохранение территориальной целостности украинского государства.

В качестве объектов политики в проекте Концепции определены территориальные образования, в границах которых осуществляется государственное управление и местное самоуправление. Обращает на себя внимание тот факт, что состав этих объектов предусмотрено определять не только в рамках действующего административно–территориального устройства, но и экономического районирования Украины. Субъектами государственной региональной экономической политики, согласно рассматриваемому проекту Концепции, должны выступать не только центральные и местные органы исполнительной власти, но и органы местного самоуправления, которые в пределах своей компетенции решают вопросы, связанные с социально-экономическим развитием регионов.

В специальном разделе в тезисной форме сформулирована основная цель государственной региональной экономической политики – увеличение национального богатства страны путем эффективного использования природно-ресурсного и научно-технического потенциала каждого региона и тесного сотрудничества между регионами, а также три больших перечня решаемых с помощью этого вида политики специфических задач (в экономической, социальной и экологической сферах). Ряд важных положений, выделенных в особый блок, посвящен мерам по разграничению полномочий между государством и регионами. Среди них можно выделить попытку более строгого размежевать права и обязанности в сфере управления экономикой, руководствуясь наиболее общими нормами Конституции и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», выделить региональные аспекты управления государственным и коммунальным секторами экономики, а также расширить бюджетную автономию территорий.

В проекте Концепции также представлены в эскизной форме некоторые ключевые элементы механизма реализации государственной региональной экономической политики, в том числе:

- законодательная база;
- бюджетно-финансовое регулирование регионального развития и селективная поддержка отдельных регионов со стороны государства;
- дальнейшее развитие таких методов и форм государственного воздействия, как прогнозирование и программирование, в частности, разработки и реализации государственных региональных программ, а также прогнозов и местных программ социально-экономического развития соответствующих административных территорий;
- создание и развитие в отдельных регионах специальных (свободных) экономических зон;
- развитие межрегионального и приграничного сотрудничества.

Очевидным достоинством этого проекта является точное определение этапов реализации, а также характеристики мер, намечаемых в рамках государственной региональной экономической политики в долгосрочной перспективе:

– *первый этап* (1998 – 1999 годы) – создание нормативно-правовой и методологической базы механизма управления территориальным развитием;

– *второй этап* (1999 – 2007 годы) – реализация наряду с отраслевыми некоторых государственных региональных программ, направленных на совершенствование структуры хозяйственных комплексов и эффективное использование природно-ресурсного и экономического потенциала регионов. В этом периоде предполагается, в частности, реализация заданий программ социально-экономического развития Донбасса, Карпат-

ского региона, Полесья, Подолья, Приднепровского региона и Украинского Причерноморья. Ежегодно будут осуществляться задания, предусмотренные местными программами и прогнозами экономического и социального развития областей, городов, районов, а также будет начато осуществление мер, связанных с возрождением сельских населенных пунктов и малых городов. На этом этапе будет заложено начало практической отработки механизма создания и функционирования в отдельных регионах Украины специальных (свободных) экономических зон, а также развитие приграничного сотрудничества;

– *третий этап* (2008 – 2015 годы и более отдаленная перспектива) – осуществление, в соответствии со стратегическими задачами, реформирования структуры большинства региональных хозяйственных комплексов, сближение уровней социального и экономического развития регионов и обеспечение комфортных, в социальном и экологическом аспектах, условий жизнедеятельности населения. При этом планируется применение прогрессивных форм отраслевой и территориальной организации общественного производства и систем расселения населения, обеспечение существенного улучшения социальных условий жизни в сельской местности.

С проведением государственной региональной экономической политики в рассматриваемом проекте Концепции связывается необходимость осуществления экономического мезорайонирования территории Украины. Авторы проекта допускают выделение для этой цели до 12 районов, но в основе своих рекомендаций по дальнейшему региональному развитию положили сетку, состоящую из 8 экономических районов:

1. Донецкий (Донецкая и Луганская области);
2. Приднепровский (Днепропетровская, Запорожская, Кировоградская области);
3. Восточный (Полтавская, Сумская, Харьковская области);
4. Центральный (Киевская, Черкасская области, г. Киев);
5. Полесский (Волынская, Житомирская, Ровненская, Черниговская области);
6. Подольский (Винницкая, Тернопольская, Хмельницкая области);
7. Причерноморский (Автономная Республика Крым, Николаевская, Одесская, Херсонская области, г. Севастополь);
8. Карпатский (Закарпатская, Львовская, Ивано-Франковская, Черновицкая области) [21, 12].

Свое видение взаимоотношений государства и регионов неоднократно излагал Президент Украины Л.Д. Кучма, в частности, в серии своих статей, размещенной в Интернете в период предвыборной президентской кампании 1999 г., в результате которой он был переизбран на пост главы государства на второй срок. В одной из указанных статей, озаглавленной *«Разная Украина: единство во многообразии»*, Л.Д. Кучма пишет следующее: «Регионы Украины на разных исторических этапах, в разной форме и на разных уровнях неоднократно выдвигали требования регионализации или федерализации страны, доходили и до откровенно сепаратистских лозунгов. Из последних примеров вспомним крымские события, вспомним шахтерские волнения и требования региональной самостоятельности Донбасса летом 1993 года. На первый взгляд может создаться впечатление, что регионы требуют особого статуса тогда, когда их не устраивает общее идеологическое направление государства или особо сложной становится экономическая ситуация. Но только ли в этом дело? По-моему, настоящее недовольство регионов возникает, когда по каким-то причинам они не могут реализовать свой собственный потенциал развития. Причины эти могут быть разными: это и недостаточная гибкость Центра, и недостаточная компетентность местных лидеров, и непонимание самими регионами, в чем, собственно говоря, заключается их потенциал.

В сущности, над нами еще не до конца потеряла власть инерция советского администрирования, стремления собрать все связующие нити в центр империи, угрюмого надзирательства центра за ее частями, когда подозрительным кажется всякое своеобразие.

Украина – независима, Украина – не империя, но эта инерция сохраняется, и понятно, почему: кое-где все еще велик потенциал регионального сепаратизма и бесконтрольности местных «клановых» объединений, чья самостоятельность вовсе не способствует развитию регионов. Но мне также ясно, что попытки привести все регионы к общему знаменателю вполне способны, напротив, разделить страну.

В стране давно существуют проблемы взаимоотношений центральной и региональной власти, области и города. И эти проблемы – следствие самого устройства современного украинского государства, хотя иногда такие конфликты и выглядят, как чисто личные противоречия конкретных мэра и губернатора.

Я, как Президент, решительно против того, чтобы такие проблемы решались исключительно методом административного нажима сверху, и делаю все возможное, чтобы этого не происходило…

Мне представляется, что Украина состоит из семи основных регионов или их групп: это группы регионов Востока, Юга, Запада, Центра, а также Крым, Донбасс и город Киев. Это разделение, конечно, в некоторой степени условно, но хорошо подходит для того, чтобы выделить наиболее яркие черты разнообразия различных частей нашей страны» [26].

Нельзя не отметить, что благоприятный для вызревания и «кристаллизации» государственной региональной политики Украины контекст выстраивался Президентом Украины уже не первый год. Среди мер, предпринятых главой государства в этой сфере, стоит выделить:

– принятие в 1994 г. Указа «О Совете регионов», которым была поддержана инициатива глав областных, Киевской и Севастопольской городских Советов народных депутатов о создании такого косультативно-совещательного органа при главе государства;

– подписание в начале 1998 г. распоряжения о разработке программы «*Украина – 2010»*, в проект которой в последствии вошел широкий перечень мер, связанный с подготовкой административной реформы в центре, реформированием местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также с совершенствованием региональной структуры экономики;

– четкое определение позиции главы государства по вопросу о региональной политике перед депутатами высшего законодательного органа страны в *Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины «Украина: шаг в XXI столетие. Стратегия экономического и социального развития на 2000–2004 годы»*.

В частности, в последнем из перечисленных документов (далее – в Послании Президента Украины – 2000) Л.Д. Кучма сформулировал ряд важных стратегических положений по переходу от всевластия центра к активной региональной политике, очевидно, не в последнюю очередь, чтобы призвать депутатский корпус более внимательно и оперативно обратить внимание на эту важную область деятельности государства. Такая политика, по его мнению, предопределяет создание эффективно действующей системы власти и управления в центре и в регионах, финансово-экономическое и нормативно-правовое обеспечение последних на основе оптимального единения общегосударственных, региональных и местных интересов [80].

В Послании Президента Украины – 2000 определены шесть ключевых задач региональной политики:

Во-первых, обеспечение механизмов стимулирования социального и экономического развития депрессивных территорий. Эта проблема унаследована Украиной с прежних времен и в настоящее время обострилась. В качестве примера в указанном документе приводятся следующие данные: если в 1991 г. дифференциация между максимальным и минимальным значениями показателя выпуска промышленной продукции на душу населения в регионах составляла 2,2 раза, то в 1999 г. – уже 12 раз. Удельный вес пяти наименее развитых в промышленном плане регионов в общем объеме производства сократилась соответственно с 7,7 % до 3,2 %. Доходы на душу населения различаются по регионам в 6,5 раз, между поступлениями налогов – 9 раз.

Осуществление экономической и социальной политики, направленной на поэтапное сокращение указанной дифференциации, должно быть отнесено к числу наиважнейших государственных приоритетов на ближайшие пять лет и более отдаленную перспективу. Этой проблеме требуется придать официальный статус. В связи с этим в Послании Президента Украины было предусмотрено, что в первом полугодии 2000 г. Кабинет Министров должен разработать и представить на рассмотрение Верховной Рады проект закона об ускорении социального и экономического развития депрессивных территорий.

Во-вторых, перенесение значительной части управленческих функций в регионы, существенное укрепление их роли в решении всего комплекса задач рыночных преобразований, проблем социальной политики, экономического и научно-технического развития, а также развития духовной сферы. Как считает Президент Украины, особое значение в этом должны сыграть:

- создание в 2000 г. в Украине развернутой сети региональных агентств развития;
- реформирование межбюджетных отношений, обеспечение (начиная с 2001 г.) гарантированной доходной базы местных бюджетов, обеспечение механизмов заинтересованности органов регионального управления и местного самоуправления в укреплении местных финансов путем закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе части общегосударственных налогов и трансфертов, а также инициирование стратегического бюджетного планирования;
- расширения прав регионов в реализации задач земельной реформы, управления государственным сектором экономики и частью государственного имущества в хозяйственных товариществах, стимулирование предпринимательства и углубления приграничного сотрудничества.

В-третьих, введение (с 2001 г.) единых минимальных социальных стандартов и действенных механизмов социальной защиты населения независимо от экономических возможностей регионов. Переход к составлению местных бюджетов на основе гарантированных финансовых нормативов.

В-четвертых, реализация в каждом регионе комплексных трехлетних программ достижения продуктивной занятости.

В-пятых, осуществление в 2003–2004 гг. административно-территориальной реформы. В 2000 г. намечено создать Государственную комиссию по разработке, подготовке и проведении в Украине реформы административно-территориального устройства.

В-шестых, в качестве весомого шага в контексте государственной региональной политики Президент рассматривает введение в Украине двухпалатного парламента, однако, этот вопрос потребует всестороннего изучения и законодательного урегулирования [80].

В рамках реализации мер, намеченных в Послании Президента Украины – 2000, Комиссией по разработке Концепции государственной региональной политики в первой половине 2000 г. был разработан и представлен для рассмотрения на парламент-

ских слушаниях соответствующий документ – *проект Концепции государственной региональной политики* (далее – проект Концепции 2000) [22]. В этом документе государственная региональная политика определяется как «система мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления с целью обеспечения дееспособного управления политическим, экономическим и социальным развитием государства, регионов и территориальных сообществ». По сравнению с ранее отмеченными аналогичными документами последний из рассматриваемых в этом докладе проектов, подготовленных украинскими авторами, включает в себя больший объем положений, которые к тому же более детально проработаны. В целом это можно рассматривать как преимущество последнего проекта Концепции, однако, в случае с некоторыми положениями такая детализация иногда превращается в недостаток, поскольку втягивает специалистов и депутатский корпус во все новые и новые дискуссии, отнюдь не способствующие поиску компромиссного решения.

В отличие от предыдущего из рассмотренных выше документов в проекте Концепции 2000 нет упоминания об экономических районах. В то же время вводится понятие *депрессивный (проблемный) регион* – компактное образование (населенный пункт или их совокупность), 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. В качестве объектов государственной региональной политики в нем определяются социально-экономические процессы, которые происходят в административно-территориальных единицах.

Государственную политику содействия развитию депрессивных (проблемных) регионов планируется осуществлять средствами денежно-кредитного, финансового, ценового, налогового, инвестиционного воздействия на социально-экономическое положение территорий. Депрессивный статус будет устанавливаться законодательно на основе комплексной, интегральной оценки экономического, финансового, экологического и социального состояния территорий.

Прямую государственную поддержку и содействие предполагается оказывать:

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

Делимитация депрессивных регионов и определение из статуса будет осуществляться на основе решений Кабинета Министров Украины в соответствии с определенными критериями. Однако следует отметить, что некоторые из организаций, участвующих в обсуждении этого проекта, предлагают иную классификацию проблемных регионов, требующих государственной поддержки, в которой депрессивные и кризисные регионы различаются, а в третью группу выделяются еще и слаборазвитые регионы.

Среди задач государственной региональной политики, перечисленных в проекте Концепции 2000, нет четкого разделения на социальные, экономические, экологические. Их перечень значительно скромнее, чем, например, в проекте Концепции, разработанной в 1998 г. под эгидой Минэкономики Украины, что можно рассматривать как недостаток нового проекта.

Проведение государственной региональной политики в Украине предполагается осуществлять на основе следующих принципов:

- унитарности государства, целостности ее территории, обеспечения приоритета общегосударственных интересов;
- функционирования и развития единой системы государственного управления и целостной системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечения единого экономического пространства на всей государственной территории, единой денежно-кредитной, налоговой, таможенной, финансово-бюджетной системы Украины;
- субсидиарности – максимальному приближению оказания общественных услуг до уровня их потребления на основе разделения полномочий между уровнями власти;
- избирательности – оказании финансовой помощи регионам со значительным отставанием в социально-экономическом развитии;
- партнерства – тесному сотрудничеству между органами государственной власти и органами местного самоуправления в разработке и реализации программ регионального развития, определения стратегических целей;
- программирования – комплексному подходу к решению вопросов, связанных с обеспечением развития отдельных регионов, включая координацию деятельности разных субъектов, заинтересованных в развитии данной территории;
- мониторинга мероприятий региональной политики и эффективности использования ресурсов.

Большое внимание в проекте Концепции 2000 уделено определению финансово-экономических основ региональной политики. В частности, предусматривается расширить полномочия местных органов власти в развитии трансграничного сотрудничества, привлечении иностранных инвестиций, использовании финансовых и других ресурсов, реформировать бюджетную систему и межбюджетные отношения в соответствии с потребностями регионального развития на основе модели бюджетного унитаризма с элементами бюджетной децентрализации, разработать и внедрить стимулирующую региональное развитие систему бюджетных трансфертов, которая включает дотации, субвенции на выполнение делегированных полномочий, инвестиционные субвенции, а также предоставление бюджетных кредитов.

Особенность проекта Концепции 2000 также состоит в том, что в нем впервые региональная политика определяется в тесной привязке к административно–территориальной реформе, основные направления которой раскрыты в специальном разделе. Новую систему административно-территориального устройства Украины предполагается строить на «унитарно-децентрализованной модели территориальной организации власти», которую должны составить следующие административно-территориальные единицы: Автономная Республика Крым, области, города Киев и Севастополь, районы (как часть области), города, местечки (малые города), села, а также административно-территориальные образования – округа (волости) – укрупненные территориальные общины.

Округ (волость) создается на базе нескольких соседних сел, местечек в границах района с учетом местных интересов, численности жителей, экономических и других факторов. Жители округа (волости) образуют территориальную окружную (волостную) общину на правах местного самоуправления.

За населенными пунктами, входящими в состав округа (волости), сохраняется статус административно-территориальной единицы. Города, округа (волости) составляют территориальную основу для осуществления местного самоуправления. Населенные пункты, которые находятся в административных границах иных населенных пунк-

тов, утрачивают статус административно-территориальных единиц и право самостоятельного субъекта местного самоуправления. В городах с населением свыше 300 тыс. человек могут создаваться городские районы.

Районы сохраняют за собой статус административно-территориальной единицы, которая обеспечивает необходимую деконцентрацию и децентрализацию в осуществлении государственной власти и является территориальной основой для формирования системы местных органов государственной власти и общих органов местного самоуправления территориальных общин.

Область сохраняет статус административно-территориальной единицы, которая обеспечивает необходимую деконцентрацию и децентрализацию в осуществлении государственной власти и является территориальной основой для формирования системы региональных органов государственной власти и общих органов местного самоуправления территориальных общин.

В проекте Концепции 2000 в качестве составной части государственной региональной политики рассматривается политика развития территориальной организации власти и местного самоуправления. Исполнительные функции на областном и районном уровнях предлагается осуществлять территориальными подразделениями центральных органов исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления. Государственная политика развития местного самоуправления нацеливается на обеспечение его организационно-правовой и финансово-экономической самостоятельности.

В многогранное понятие «развитие местного самоуправления» в рассматриваемом проекте включается:

– обеспечение конституционных гарантий местного самоуправления, судебная защита прав местного самоуправления через специальные судебные органы – административные суды;
– государственная поддержка местного самоуправления;
– формирование самодостаточных территориальных сообществ (общин) на основе создания округов (волостей);
– комплексное законодательное обеспечение местного самоуправления, организация и проведение государственно-правовых экспериментов в области местного самоуправления;
– общенациональная координация процессов развития местного самоуправления, оказание научно-методической помощи органам и служащим местного самоуправления, обеспечение представительства их интересов в органах государственной власти;
– организация национальной и региональной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих органов местного самоуправления, становление института службы в органах местного самоуправления;
– обобщение, поддержка и распространение позитивного опыта деятельности органов местного самоуправления;
– развитие сотрудничества между органами местного самоуправления;
– формирование единого национального образовательного и информационного пространства в области местного самоуправления;
– государственное содействие международному сотрудничеству органов местного самоуправления, их ассоциаций и объединений.

Среди организационных составляющих механизма реализации государственной региональной политики, предусмотренных Проектом Концепции 2000, стоит отметить предложение о создании в Парламенте Украины Палаты регионов для представления на государственном уровне региональных интересов. В структуре центральных органов

исполнительной власти страны планируется создать Национальное агентство по вопросам региональной политики и местного самоуправления со специальным статусом, который будет устанавливаться законом Украины. Проектом также намечается создание единой компьютерной системы «Регионы и территориальные общины», которая будет объединять все местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления Украины. Реализовать положения Концепции планируется в два этапа (2000–2001 гг. и 2002–2005 гг.).

В заключение обзора опыта Украины, имеет смысл резюмировать результаты сравнительного анализа проектов различных концепций, основных направлений и отдельных положений, предложенных в различные годы украинскими специалистами по вопросам формирования и развития государственной региональной политики. В итоге такого анализа четко просматривается следующая картина: с разработкой каждого нового проектного документа, несомненно, становится все более ясным представление о том, какая должна быть региональная политика украинского государства, происходит детализация ее компонентов и направлений, совершенствуется обоснование состава и взаимосвязи предлагаемых к использованию средств и инструментов.

Тем не менее, как известно, нет пределов для совершенствования, а принятие необходимого решения по принципиальным правовым и организационным вопросам государственной региональной политики затягивается. По крайней мере, с 1994 г. у Верховной Рады Украины было несколько реальных, но не использованных ею возможностей для того, чтобы сформировать пусть рамочную, но для первого этапа вполне достаточную нормативно-правовую базу для государственной региональной (экономической) политики, а затем продолжать ее совершенствовать. Представляется, что опыт Украины может служить типичным примером, когда лучшее становится врагом хорошего. Но является ли путь разработки все новых и лучших проектов документов по региональной политике оптимальным для развития и повышения эффективности деятельности государства в области регулирования регионального развития? На наш взгляд, вряд ли, учитывая высокую скорость обострения проблем регионального развития в Украине. Без нормативно-правового обеспечения очень трудно в сжатые сроки провести необходимые для нормализации ситуации реформы, и риск, что они будут дискредитированы еще не начавшись, резко возрастает.

3.3. Беларусь

В конце 80-х годов, с началом процесса суверенизации национально–государственных образований Советского Союза, в Белорусской ССР был инициирован поиск новых средств и методов государственного воздействия на развитие регионов внутри республики, основываясь на принципах самоуправления и самофинансирования (регионального хозрасчета). После распада СССР региональная политика в Беларуси, как и в других странах с переходной экономикой, перестала рассматриваться в качестве приоритетной сферы деятельности государства, однако, проблемы развития внутриреспубликанских регионов в то время не ушли полностью из поля зрения государственных органов.

В мае 1990 г. по поручению Совета Министров республики группа известных белорусских ученых и государственных служащих (В.А. Александров, Г.П. Бадей, Л.М. Крюков, М.С. Кунявский, Г.М. Лыч) подготовила ***проект Концепции экономического суверенитета Белорусской ССР***. В этот документ вошли четыре крупных блока, в одном из которых была изложена позиция указанной группы авторов по вопросу о том,

какой должна быть новая государственная политика в Беларуси, обеспечивающая функционирование новой экономической системы.

Раздел «*Региональная политика»* в этом документе, по вполне понятным причинам, представлен в краткой, тезисной форме. Тем не менее, как основа для формирования в перспективе новой и самостоятельной региональной политики в Беларуси он заслуживает положительной оценки, поскольку, во-первых, речь идет об одном из первых документов программного характера, подготовленных для условий качественно нового периода государственного развития Беларуси. Во-вторых, в нем в самом общем виде была сформулирована цель анализируемой политики, названы некоторые региональные проблемы в Беларуси и средства, с помощью которых государство должно содействовать их решению. Достоинством указанной Концепции было стремление ее авторов увязать отдельные элементы государственной политики, в том числе и региональной, в единую систему. В ней также обосновывалась необходимость введения в республике нового административно–территориального деления, децентрализации и демократизации территориального управления.

Концепция экономического суверенитета БССР была рассмотрена в Совете Министров и направлена в Верховный Совет республики. Таким образом, следует констатировать тот факт, что ученые и специалисты–практики своевременно и с достаточно весомыми аргументами в руках обращали внимание высших законодательных и исполнительных органов власти Беларуси на актуальность и значимость региональной политики.

В то время, когда отмеченный выше документ был направлен в Верховный Совет (май 1990 г.), Совет Министров поручает Госплану БССР с привлечением других организаций рассмотреть комплекс вопросов, связанных с развитием рыночных отношений в республике. На основании этого поручения НИЭИ Госплана БССР подготовил ***Концепцию перехода Белорусской ССР к регулируемой рыночной экономике***. В ней региональные аспекты были рассмотрены очень ограниченно и по существу сводились к предложениям по организации на местах управлений государственным имуществом, комиссий по вопросам предпринимательства при местных Советах, областных антимонопольных комитетов, свободных экономических зон, а также к самым общим предложениям по формированию доходов местных бюджетов.

Тем не менее, именно эта Концепция была использована как базовая при подготовке ***Основных положений программы и предложений правительства о переходе Белорусской ССР к рыночной экономике*** [58], которые были одобрены Верховным Советом 13 октября 1990 г., т.е. вскоре после принятия Декларации о государственном суверенитете БССР. Стоит отметить, что в этом документе частично был устранен отмеченный выше недостаток. Так, специальный раздел был посвящен ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в условиях рыночной экономики.

Вопросам, связанным с радиоактивным загрязнением значительной части территории республики в результате аварии на ЧАЭС, государственные органы Беларуси с первых лет после обретения республикой суверенитета, уделяли гораздо больше внимания, чем всем другим региональным проблемам. В целом это было вполне обоснованно. По характеру своего воздействия на человека и окружающую среду, по используемому инструментарию (зонирование загрязненной территории, перемещение населения и производства из одних районов в другие, применение регионально дифференцированных налоговых льгот, компенсаций, доплат, пособий и т.п.) проблема преодоления последствий аварии на ЧАЭС относится к ярко выраженным региональным экологическим проблемам. Однако по масштабам своего воздействия чернобыльская катастрофа является для Беларуси национальным бедствием. В то же время, как было при-

знано на Генеральной Ассамблее ООН, состоявшейся в декабре 1990 г., эта катастрофа имела международные последствия беспрецедентного масштаба.

В феврале 1991 г. Верховный Совет республики принял ***Закон «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС»,*** который был направлен на защиту прав и интересов граждан, принимавших участие в ликвидации последствий аварии, отселенных и самостоятельно выехавших на новое место жительства с территории радиоактивного загрязнения, а также проживающих на указанной территории. В нем законодательно было закреплено зонирование территории по плотности радиоактивного загрязнения, выделены категории и статус граждан, на которых распространяются те или иные льготы, определен конкретный перечень таких льгот, условия оплаты труда работающим на загрязненной территории и ряд других социальных вопросов [15].

В ноябре того же года был принят ***Закон Республики Беларусь «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»***. В последнем определено понятие национального радиационного экологического бедствия, установлены более четкие критерии классификации территорий и зон радиоактивного загрязнения и в соответствии с последними более точно, чем в рассмотренном выше правовом акте, осуществлено зонирование. Особое внимание уделено определению правового режима территорий радиоактивного загрязнения, а также их использования. По каждой из пяти выделенных зон приведены перечни разрешенных и запрещенных видов деятельности, в том числе и хозяйственной [11].

Заслуживает положительной оценки тот факт, что в стране очень оперативно была проведена значительная работа по созданию развитого механизма реализации положений отмеченных выше законов в быстро меняющихся экономических условиях (рост инфляции, появление безработицы и т.д.). Отдельные элементы этого механизма были заложены в постановлениях Совета Министров[1], достаточно часто принимавшихся в первой половине 90-х годов по вопросам, связанным с ликвидацией последствий чернобыльской аварии: об установлении новых размеров компенсационных выплат гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, о размерах пособий и доплат населению, пострадавшему вследствие чернобыльской катастрофы, об утверждении порядка осуществления государственного контроля (надзора) за охраной и использованием территорий радиоактивного загрязнения и многих других документах.

Важным инструментом механизма реализации чернобыльской политики является ***Государственная программа по преодолению последствий в Республике Беларусь катастрофы на Чернобыльской АЭС***, положения которой в связи с изменяющимися условиями также периодически обсуждаются в комиссиях Парламента республики и достаточно оперативно корректировались постановлениями Совета Министров.

Тем не менее, вопросы, связанные с радиоактивным загрязнением значительной территории страны, далеко не исчерпывают перечень имеющихся внутри Беларуси острых региональных проблем, связанных с территориальной асимметрией по уровню доходов, расходов и занятости населения, региональными особенностями структуры экономики, опережающим развитием крупных городов, деградацией небольших городских и сельских поселений и т.д. И достаточно частые попытки решить комплекс чернобыльских вопросов в отрыве от иных региональных проблем нередко приводило к обострению ситуации в тех регионах, куда переселялось население и перемещалось производство из загрязненных зон. Имеются отнюдь не единичные примеры, когда для переселенцев в чистых районах строилось жилье, но не создавались новые рабочие места, не расширялась имеющаяся и без того слабая местная социальная инфраструктура. Эти

[1] в 1994–1996 гг. – Кабинета Министров.

и некоторые другие недостатки координации деятельности государства в области преодоления последствий аварии на ЧАЭС с мерами в более широком контексте – т.е. в рамках всей государственной региональной политики – приводили к массовому возвращению чернобыльских переселенцев, так и не адаптировавшихся к новым местам проживания, в родные поселения [31, 169–176].

В то же время следует отметить, что под жестким давлением блока чернобыльских проблем, а также из-за обострения экологической обстановки во многих регионах республики очень сильный импульс получило формирование правовой базы в области охраны окружающей среды и природопользования. В ноябре 1992 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»***, в котором определены объекты природы, подлежащие охране, закреплены права и обязанности граждан и общественных объединений, компетенция органов власти различного уровня, основы экономического механизма охраны окружающей среды. Стоит акцентировать внимание на тех положениях Закона, которые определили в последующем развитие в Беларуси стройной системы наблюдения и учета элементов окружающей среды. В частности, за Государственным комитетом по экологии[1] была закреплена функция мониторинга окружающей среды при участии других министерств и ведомств, обязанных бесплатно предоставлять первому материалы своих наблюдений. Для учета различных характеристик природных ресурсов было предусмотрено ведение государственных кадастров. Были также определены общие положения по государственной экологической экспертизе [13].

Механизм реализации природоохранного законодательства, как и в случае с нормативными актами, связанными с ликвидацией последствий аварии на ЧАЭС, также постепенно был отлажен и продолжает совершенствоваться. В круг основных задач этого доклада не входит детальный анализ этого механизма. Тем не менее, на двух нормативных актах, имевших существенное значение не только для развития государственного управления в области охраны природы и рационального природопользования, но и для формирования новой государственной региональной политики, необходимо остановиться. В апреле 1993 г. было принято ***постановление Совета Министров «О создании национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (НСМОС)»***. В нем были определены следующие виды мониторинга, составляющего единую национальную систему: медицинский, окружающей среды, биологический и импактный (или мониторинг чрезвычайных ситуаций). Ведение отдельных видов мониторинга закреплено за разными министерствами и ведомствами. Однако нормативное обеспечение НСМОС, а также формирование единого банка мониторинговых данных возложено на Минприроды. Этот центральный орган управления, совместно с другими министерствами и ведомствами, осуществляющими указанные работы, должен представлять Верховному Совету и центральным органам управления ежегодный доклад о состоянии окружающей среды Беларуси [47].

Одновременно с отмеченным выше документом было принято ***постановление Совета Министров Республики Беларусь «О государственных кадастрах природных ресурсов».*** В нем определен порядок ведения следующих государственных кадастров: климатического, земельного, водного, атмосферного воздуха, лесного, недр, животного мира, растительного мира, торфяного фонда, отходов. Государственные кадастры природных ресурсов предназначены для обеспечения природопользователей сведениями с учетом экономической оценки каждого вида ресурсов, а также для информирования органов государственной власти и управления с целью принятия решений по

[1] в марте 1994 г. преобразован в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды).

эффективному использованию этих ресурсов, прогнозирования их изменений под влиянием деятельности человека и осуществления мер охраны [39].

Огромная важность указанных двух документов заключается в том, что с их принятием была заложена не только нормативная база для мониторинга, включая учет и контроль всех ресурсов, которыми обладает республика, но и основы современной информационной системы для анализа ресурсного потенциала отдельных регионов страны и проведения современной государственной региональной политики, аналогичной той, что осуществляется в государствах с развитой рыночной экономикой.

Таким образом, анализ нормативно-правовых документов позволяет сделать заключение о том, что **деятельность государственных органов Беларуси в области охраны окружающей среды и природопользования уже сейчас имеет все ясно выраженные признаки сформировавшейся явной, законодательно определенной или *эксплицитной государственной политики***, а именно:

- Парламентом Республики Беларусь принят ряд законов, закрепляющих правовые основы обеспечения безопасного для людей состояния окружающей среды и регулирования отношений в области охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов;
- высшим законодательным органом страны принята ***Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды*** [40];
- в нормативно-правовых актах Совета Министров, а также республиканских органов государственного управления уже заложен механизм реализации соответствующего законодательства, а также регулярно и достаточно оперативно обеспечивается его совершенствование и отладка (в частности, принят ряд государственных программ, определены источники и порядок их финансирования, реализация программ отслеживается, контролируется и, в случае необходимости, корректируется);
- определен основной субъект данного вида политики – специальный республиканский орган государственного управления, ответственный за разработку и реализацию государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования (Минприроды);
- на уровне центрального органа государственного управления – Совета Министров – определен субъект, персонально ответственный за координацию политики в области охраны окружающей среды и природопользования с другими направлениями государственного управления (один из пяти заместителей премьер-министра Республики Беларусь) [43];
- четко выделены объекты данного вида политики (климатические ресурсы, атмосфера, земля, ее недра и почвы, воды, растительный и животный мир, ландшафты, а также иные природные объекты как компоненты экологических систем и биосферы).

В этом разделе не случайно уделено так много внимания вопросам формирования государственной политики Беларуси в области охраны окружающей среды и природопользования. Во-первых, как и в случае с чернобыльской катастрофой, экологические проблемы могут иметь общенациональный или даже глобальный характер. Однако чаще причины их возникновения, как и последствия, ограничены пределами того или иного локального пространства: зоны, района и т.п. Именно поэтому многие меры, связанные с решением экологических проблем, имеют четкую региональную направленность и/или региональную привязку, а также решаются средствами и методами региональной политики. Таким образом, формирование новой политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды и природопользования косвенно, а по отдельным мероприятиям и прямо содействует становлению новой государственной региональной политики Беларуси.

Во-вторых, сравнительный анализ по отдельным «смежным» видам государственной политики позволяет гораздо точнее определить место того или иного вида политики в системе государственных приоритетов за относительно большой промежуток времени, абстрагировавшись от неизбежных и многочисленных в переходных условиях изменений, носящих зачастую не только объективный, но и субъективный характер (смена правительств и их персонального состава, корректировка структуры и функций государственных органов и т.п.).

Вполне очевидно, что определенное воздействие на развитие внутриреспубликанских регионов также оказывают регионально ориентированные меры, зафиксированные в нормативно-правовых актах высших государственных органов Беларуси, принятых по вопросам создания и функционирования свободных экономических зон, конверсии военных городков, политики занятости, научно–технической, миграционной политики, поддержки развития малого и среднего предпринимательства, реформирования государственной собственности, регулирования развития рынка недвижимости, а также по другим направлениям деятельности государства. К таковым в первую очередь следует отнести меры, предусмотренные в ***Указе Президента Республики Беларусь «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь»*** [44]. В этом документе СЭЗ были определены как часть территории республики с точно обозначенными границами и специальным правовым режимом. Указом был установлен порядок создания СЭЗ, органы, осуществляющие координацию и управление такими зонами, их основные полномочия и взаимоотношения с государственными и местными органами управления и самоуправления, субъектами хозяйствования, принято решение о создании СЭЗ «Брест», а также заложены иные меры, связанные с формированием и функционированием свободных экономических зон. Позже Президентом были приняты указы о создании СЭЗ «Минск» и «Гомель–Ратон», а Советом Министров Республики Беларусь были разработаны и утверждены Положение о свободной экономической зоне «Брест» и Положение об администрации свободной экономической зоны «Брест».

Наконец, в декабре 1998 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «О свободных экономических зонах»,*** со вступлением в силу которого были сформированы единые наиболее общие правовые рамки для развития подобных локальных специальных образований. Кроме того, был принят ряд подзаконных нормативно-правовых документов, необходимых для формирования и последующего функционирования СЭЗ «Гомель-Ратон», «Минск», «Витебск» [12 и др.].

В пространственном, территориальном аспекте СЭЗ рассматриваются в Беларуси как своеобразные локальные «точки роста», которые создаются в целях обеспечения благоприятных условий для экономического развития регионов республики, привлечения зарубежных инвестиций, создания новых рабочих мест, ускорения научно–технического прогресса, развития торгово-экономического сотрудничества с другими государствами. Прогнозируется, что в перспективе такие зоны станут своеобразными локомотивами, способными активизировать экономическую активность в прилегающих к ним регионах Беларуси, а затем и в стране в целом.

Наряду с СЭЗ, к такого рода «точкам роста», однако, значительно меньшим по своим размерам, относятся технопарки, инновационные центры, бизнес-инкубаторы, центры поддержки предпринимательства и другие формы активной экономической, научно-технической и инновационной деятельности, которым в Беларуси также уделяется определенное внимание.

К недостаткам «точечной региональной политики» в Республике Беларусь следует отнести то, что на первом этапе не была подготовлена и обоснована единая схема развития белорусских СЭЗ, почти не прорабатывались вопросы обеспечения конкурентоспособности белорусских СЭЗ по отношению к действующим в непосредственной

близости аналогичным формам привлечения иностранных инвестиций, получившим развитие в соседних странах. Не были заранее спрогнозированы, а во многих случаях и сейчас не учитываются позитивные и негативные последствия постепенного обострения конкуренции СЭЗ Беларуси между собой, а также с отечественными предприятиями, не являющимися резидентами зон. Несмотря на то, что законодательство о СЭЗ к настоящему времени уже практически сформировано, специалисты отмечают такие отрицательные, с точки зрения потенциальных инвесторов, факторы как постоянное изменение правил игры, чрезмерный контроль государства в области ценообразования и лицензирования определенных видов деятельности, бюрократические сложности при получении различного рода лицензий, разрешений, официальной информации и т.п. [3]. Все это требует перехода к следующему этапу развития нормативно-правовой базы в данной сфере – этапу «тонкой настройки».

Самые тесные связи и наиболее серьезное положительное влияние на формирование новой региональной политики в Беларуси, пожалуй, имеет градостроительная политика, связанная с так называемым «*физическим», пространственным или территориальным планированием*. Последняя, как и отмеченная выше политика в области охраны окружающей среды и природопользования, также уже представлена в Беларуси в относительно завершенном или институционально оформленном виде. В частности, уже созданы достаточно развитые правовые основы для новой градостроительной политики, отвечающей современным условиям развития Беларуси, которая в настоящее время совершенствуется и дополняется новыми нормативными актами. Так, еще в феврале 1994 г. Верховным Советом Беларуси был принят ***Закон «Об основах архитектурной и градостроительной деятельности»*** [14]. Правительством республики утверждены основные положения прогнозов территориального развития городов Республики Беларусь, положения о порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительных, архитектурных и строительных проектов, об архитектурной и градостроительной деятельности в зонах особого государственного регулирования и многие другие важные для физического планирования, пространственного развития поселений страны документы.

На основе сопоставления основных положений отмеченных выше правовых актов, можно сделать еще один вывод: государственная региональная полтика в Беларуси пока не получила такую же развитую законодательную базу, как политика в области охраны окружающей среды и природопользования, а также градостроительная полтика.

Тем не менее, анализ государственного регулирования регионального развития в так называемом «ведомственном разрезе» показал, что в настоящее время регионально ориентированные меры, разрабатываются и реализуются *практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления Республики Беларусь*. Наиболее сильное влияние на региональное развитие оказывают: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии, а также Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.

Несмотря на отсутствие специальных законодательных основ для активной и ярко выраженной региональной политики, отдельные требования к деятельности государства в области размещения производительных сил, а также некоторые важные территориальные пропорции все же были заложены в ряде подзаконных актов, а также в прогнозных и программных документах, подготовленных по распоряжению центрального и республиканских органов государственного управления. Например, ***Комплексный прогноз социально–экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 г.***,

разработанный НИЭИ Госэкономплана в 1993 г. (далее по тексту называется *Комплексный прогноз*) [17] в свое время мог бы, по мнению автора этого доклада, стать ценным исходным материалом для выработки эксплицитной региональной политики и систематического ее уточнения с учетом изменяющихся условий. Однако длительное время оставалось неясным, каков правовой статус данного и других прогнозных документов, как экономическое (социально–экономическое) прогнозирование должно быть координировано с физическим, градостроительным или территориальным планированием, а также с научно–техническим прогнозированием и программированием (по срокам, источникам финансирования, этапам реализации и т.д.).

И все же с точки зрения внимания к решению региональных проблем в Беларуси знакомство с Комплексным прогнозом оставляет после себя значительно более благоприятное впечатление, чем с другими более поздними программными документами, принятыми в 1993 – 1994 гг. К такому выводу приводит сравнительный анализ положений ***Основных направлений действий по выходу Республики Беларусь из кризисной социально-экономической ситуации и ускорению рыночных реформ***, утвержденных Президиумом Совета Министров Республики Беларусь 23 – 24 ноября 1993 г. [57], а также ***Программы неотложных мер по выходу экономики Республики Беларусь из кризиса***, одобренной постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 30 сентября 1994 г. [68]. В этих документах региональный аспект вообще не нашел отражения.

Об остро назревшей к середине 90-х годов необходимости определения статуса различных программных и прогнозных документов свидетельствует следующий пример, связанный с подготовкой и многократными дорогостоящими переработками и согласованиями других, более поздних подобных документов. В 1995 г. Министерством экономики Республики Беларусь с привлечением специалистов из других республиканских органов государственного управления, а также ученых из ведущих белорусских НИИ был разработан проект ***Программы социально-экономического развития Республики Беларусь до 2000 года*** (далее – *проект Программы 2000*) [69]. В специальном разделе этого проекта, пусть в краткой форме, но все же были предусмотрены положения по региональной политике. Однако дальнейшая судьба и статус этого документа так и не были определены официальными органами.

К середине 1996 г., когда выяснилось, что несколько групп, в состав которых входили государственные служащие, ученые, производственники и предприниматели, работает над аналогичными программами (в прессе упоминалось о трех группах), об отмеченном выше проекте снова вспомнили. С.С. Линг, в то время занимавший пост заместителя премьер-министра Республики Беларусь, на встрече с журналистами 13 августа 1996 г. отметил, что Министерство экономики подготовило свой проект программы еще в прошлом году, исходя из которого, под его руководством разработана новая концептуальная программа. Затем на основе всех указанных документов была подготовлена сводная программа, один из вариантов которой обсуждался на республиканском совещании в сентябре 1996 г. и в сокращенном виде был опубликован [54].

После этого последовали новые и неоднократные доработки, в результате которых появился новый документ – ***Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996 – 2000 годы*** (далее – *Основные направления на 1996 – 2000 гг.*), который после обсуждения и одобрения на Всебелорусском народном собрании, состоявшемся в октябре 1996 г., наконец-то получил официальный статус [51]. Сравнение разделов по региональной политике выделенных выше документов (проекта Программы 2000 и Основных направлений на 1996 – 2000 гг.) показывает, что количество положений и мероприятий, представленных первоначально в проекте, в по-

следующем было существенно сокращено, но оставшиеся все же не подверглось принципиальным изменениям.

Некоторые меры по совершенствованию системы регионального управления нашли также отражение в ***Программе деятельности правительства Республики Беларусь «Стабилизация, экономический рост и социальный прогресс»***, одобренной Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 21 мая 1997 г. (далее – Программа «Стабилизация») [67].

Важное позитивное отличие двух последних документов (Основных направлений на 1996 – 2000 гг. и Программы «Стабилизация») состояло в том, что по существу это были первые с начала 90-х годов серьезные попытки снова выделить региональную политику в качестве относительно самостоятельного направления деятельности белорусского государства. Тем не менее, в части, относящейся к государственному регулированию регионального развития, положения этих в целом очень важных документов при сравнении с зарубежными аналогами, принятыми на государственном уровне, выглядели, скорее, как декларация о намерениях, нежели как отработанный механизм реализации эксплицитной региональной политики. К общим недостаткам Основных направлений на 1996 – 2000 гг. и Программы «Стабилизация» также следует отнести и то, что ни в одном из них не был определен субъект (или субъекты) государственной региональной политики. Почти без внимания остались вопросы привлечения местных органов самоуправления к процессу формирования государственной региональной политики, то есть, образно говоря, политика государства для регионов разрабатывалась без учета мнения законных представителей этих регионов. Кроме того, в положениях, изложенных в Программе «Стабилизация», имелись существенные методологические просчеты и откровенные ошибки в сроках реализации предусмотренных мер.

В апреле 1998 г. был принят ***Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»,*** что можно рассматривать очень важным событием в упорядочении деятельности государственных органов в разработке государственных прогнозов и программ социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы [10]. В этом правовом акте была определена система государственных прогнозов социально–экономического развития страны, в которую вошли:

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

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по республике, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по административно-территориальным единицам. Законом также установлено в наиболее общем виде содержание каждого из видов прогнозов и программ, определены сроки их разработки, а по некоторым документам – порядок утверждения.

Через три месяца был осуществлен ряд практических шагов по конкретизации положений указанного выше Закона и запуску механизма его реализации. Постановлением Совета Министров № 1321 от 20 августа 1998 г. были утверждены ***Основные положения организации государственного прогнозирования в Республике Беларусь*** [41]. В нем были определены принципы, на котором строится государственное прогнозирование социально-экономического развития в Беларуси, виды правовых актов, регламен-

тирующих порядок и сроки разработки отдельных прогнозов, содержание наиболее важных работ, выполняемых на отдельных этапах разработки прогнозов, а также ответственных организаций–исполнителей этих работ. Также необходимо обратить внимание на то, что в Основных положениях установлено, что в программе социально-экономического развития Республики Беларусь на среднесрочную перспективу должна быть отражена региональная экономическая политика, в то время как в соответствующем Законе структура указанного среднесрочного документа не столь подробно расписана, и в нем нет упоминания о региональной политике.

Первая ***Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь*** была подготовлена и одобрена Национальной комиссией по устойчивому развитию 31 января 1997 г., а затем – Президиумом Совета Министров Республики Беларусь 25 марта того же года, т.е. еще до принятия отмеченных выше Закона и постановления правительства по государственному социально–экономическому прогнозированию. В целом можно признать, что первый долгосрочный прогнозный документ подобного типа, опередив новое законодательство по соответствующим вопросам, все же достаточно удачно «вписался» в новую систему государственных прогнозов, и о нем нельзя сказать: первый блин комом. В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь подробно представлена как сама региональная проблематика (точнее, проблемы развития населенных пунктов), так и вопросы поддержки региональных и местных инициатив устойчивого развития, сделана попытка связать социально–экономическое прогнозирование с мероприятиями в рамках территориального планирования и совершенствования системы управления населенными пунктами [38, 53–56, 174–183]. Тем не менее, в НСУР представлены лишь отдельные меры по государственному регулированию регионального развития, которые нельзя определить как целостную систему целей, мер, инструментов государственной региональной политики. В большей мере их можно отнести к элементам градостроительной политики, территориального планирования.

Позже был разработан второй из определенных законодательством государственных прогнозов на долгосрочную перспективу – ***Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 г.*** (утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 апреля 2000 г. № 445; далее будем называть этот документ *Основные направления до 2010 г.*) [52].

В разделе этого документа (к слову, озаглавленном «*Основные направления развития хозяйства областей и г. Минска*», что неточно, частично отражает содержание раздела) региональная экономическая политика определяется как составная часть государственной макроэкономической политики, которая в прогнозируемый период будет направлена на формирование территориальных пропорций и создание экономических и социальных структур хозяйства регионов, наиболее полно отвечающих местным условиям и потребностям проживающего здесь населения и интересам страны в целом.

В качестве важнейших направлений реализации этой цели в 2001–2005 гг., в рассматриваемом документе определены: поддержка структурных преобразований в сфере производства, обеспечивающих укрепление ресурсно-финансового потенциала территорий, снижение их зависимости от поставок внешних ресурсов; эффективное использование внутренних возможностей регионов, стимулирование создания новых рабочих мест в регионах, имеющих более высокий уровень безработицы; содействие развитию территорий, находящихся в более сложных социально–экономических и экологических условиях; формирование СЭЗ как региональных центров внедрения достижений мировой и отечественной науки, развития региональных систем инфраструктуры.

Главной целью региональной политики в последующий период (2006–2010 гг.) должно стать создание предпосылок для выравнивания уровней экономического развития территорий путем преимущественного размещения объектов хозяйственной дея-

тельности в регионах с более низким уровнем развития, что, по мнению разработчиков прогноза, в конечном итоге должно устранить саму основу экономического неравенства. В итоге, как предполагается, значительно сократятся объемы дотационных расходов государства. Кроме этого, должно сохраняться государственное содействие развитию проблемных регионов, объективно оказавшихся в относительно неблагоприятных условиях [52, 23–24].

Большой комплекс мер по детализации указанных выше положений, намеченных на первый этап реализации Основных направлений до 2010 г., был выполнен при подготовке ***Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 гг.*** Эта подготовка осуществлялась на протяжении всего 2000 года. В частности, развернутые положения были зафиксированы в специальном разделе по региональной политике ***Концепции программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 гг.*** [24].

Раздел «Региональная политика» также представлен в ***проекте Основных положений Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы***, рассмотренной и поддержанной делегатами второго Всебелорусского народного собрания, состоявшегося в мае 2001 г. Для повышения комплексности социально-экономического развития регионов и эффективности территориального разделения труда в этом документе предусматривается:

- создание современных наукоемких производств и развитие новых видов деятельности, ориентированных на эффективное использование местных экономических, природных, экологических и других факторов;
- обеспечение опережающего роста научно-технического потенциала областных центров, больших и средних городов республики;
- государственная поддержка проблемных регионов;
- использование выгодного географического положения приграничных районов;
- создание свободных экономических зон, технопарков, инновационных центров, региональных инкубаторов малого предпринимательства и иных форм территориально компактных организационных структур, способных стать «точками роста» региональной и национальной экономики.

В разделе «Региональная политика» также кратко определены приоритетные направления всех областей республики и города Минска [53].

Завершая обзор основных нормативно-правовых документов, определяющих основы государственной региональной политики в Беларуси, следует отметить, что в начале 2001 г. Коллегия Минэкономики Республики Беларусь одобрила *Концепцию государственной региональной экономической политики Республики Беларусь* [20]. В целом содержание этого документа заслуживает, скорее, позитивной оценки. Дать достаточно полную характеристику основных положений Концепции в рамках настоящего доклада не представляется возможным, тем не менее, следует отметить ее наиболее очевидные недостатки. Во-первых, этот документ одобрен республиканским органом государственного управления, а не законом, указом Президента, в крайнем случае – постановлением правительства, как принято в зарубежной практике. По этой причине ее правовой статус недостаточно высок, чтобы ограничить ведомственную разобщенность при реализации намеченных мероприятий и проводить действительно единую, активную и, следовательно, более эффективную региональную политику.

В третьих, такой низкий статус документа, когда он разрабатывается министерствами и ведомствами для самих себя и реализуется ими же, может послужить основой для всевозможных злоупотреблений со стороны республиканских органов государственного управления по отношению к местным органам управления и самоуправления. Другими словами, в очередной раз создаются условия для проведения «политики для

регионов» без учета интересов региональных (локальных) сообществ, что, очевидно, противоречит курсу на дальнейшее развитие местного самоуправления, вновь подтвержденному в документах, принятых по итогам Съезда Советов Республики Беларусь в сентябре 2000 г.

В-третьих, прилагаемый к данной Концепции перечень важнейших мер по совершенствованию региональной экономической политики, на наш взгляд, недостаточно увязан с содержанием самой Концепции, в нем не просматривается единая, целостная система мероприятий. Вполне очевидно, что он составлялся в худших традициях советского территориального планирования, т.е. методом «скирдования» предложений министерств и ведомств.

Наконец, в четвертых, в Концепции государственной региональной экономической политики Республики Беларусь, одобренной Коллегией Минэкономики, есть ссылки на *проект* Декрета Президента Республики Беларусь, что также нельзя признать юридически корректным.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам сравнительного анализа региональных проблем и соответствующей государственной политики в ряде стран с переходной экономикой можно сделать следующие обобщающие выводы:

1. В первой половине 90-х годов ушедшего века в странах Центральной и Восточной Европы наблюдалось несколько негативных тенденций социально-экономического развития регионов:

– обострение социально-экономических диспропорций по оси «ядро–периферия» («центр–периферия»);

– рост асимметрии в развитии западных и восточных регионов, а в отдельных странах – в направлении «север–юг»;

– более глубокое поражение кризисными явлениями и процессами «моноотраслевых» индустриальных центров и целых районов с недостаточно развитой отраслевой структурой промышленности;

– ухудшение положения аграрных регионов.

Обострение старых, полученных в наследство от централизованно планируемой экономики региональных проблем, а также возникновение новых, связанных с рыночными реформами, пространственных диспропорций в большинстве стран ЦВЕ проходило на фоне снижения внимания к государственному регулированию регионального развития. Однако в последние годы позиции государственной региональной политики в этой группе стран стали укрепляться.

2. Большинство из отмеченных выше тенденций, хотя и несколько позже, со своими особенностями стали развиваться в трех исследованных странах СНГ. Например, в России наряду с региональной асимметрией, проявившейся в социальной, экономической, бюджетной, правовой и иных сферах по осям «север–юг», «запад–восток», «центр–периферия», отмечаются диспропорции между так называемыми «русскими» регионами и автономиями. Наиболее существенные территориальные различия в РФ зарегистрированы по ВВП на душу населения, уровню безработицы, среднедушевым денежным доходам населения и ряду других статистических показателей.

Несмотря на некоторое оздоровление украинской экономики, наметившееся в течение последних двух лет, в этой стране также продолжают сохраняться (а в отдельных случаях и обостряться) региональные различия. В частности, по уровню безработицы тенденция к убыванию региональных значений этого показателя отчетливо прослеживается по направлению от северных областей страны к южным регионам. По некоторым другим индикаторам отмечается наличие существенной региональной асимметрии по осям «центр–периферия», «восток-запад».

Все отмеченные выше тенденции в целом характерны и для Беларуси, однако, более отчетливо они просматривались в первой половине прошлого десятилетия и в целом оказались менее ярко выраженными, чем в других странах. Последнее связано с сохранением, а по отдельным позициям и возобновлением в Беларуси сильного государственного воздействия на экономику.

3. Сравнительный анализ показал, что пути, методы, формы и результаты становления новой, собственной государственной региональной политики в каждой из трех рассмотренных стран СНГ, несмотря на относительно небольшой срок их самостоятельного развития после распада СССР и схожесть ряда региональных проблем, достаточно сильно различаются. В России период снижения внимания или «относительного забвения» региональной политики был очень коротким, и уже несколько лет в этой

стране на федеральном уровне существует достаточно развитая система государственного регулирования регионального развития. Эта система не лишена недостатков, в частности, в качестве таковых можно отметить: относительно слабый правовой статус *Основных положений региональной политики в Российской Федерации*; слишком частую смену федерального органа, ответственного за разработку и реализацию региональной политики РФ, а также постоянное уточнение его функций; возникшая в ходе совершенствования межбюджетных отношений множественность фондов, через которые обеспечивается поддержка регионального развития и т.п. Однако эти перемены, скорее, говорят о том, что этап формирования постсоветской региональной политики федерального центра в России уже закончился, и начался длительный период ее совершенствования, «отладки».

В Украине прогресс в области государственной региональной политики, на наш взгляд, несколько меньше, чем в России, и есть серьезные проблемы в области разработки и совершенствования законодательной и нормативной базы, необходимой для эффективной деятельности в этой важной сфере государственного регулирования.

Примерно такое же положение сложилось и в Республике Беларусь, которое, однако, имеет свои особенности. Среди последних позитивных тенденций следует выделить оживление в республике внимания к региональной политике как инструменту и направлению государственного регулирования, что проявилось в выработке соответствующих мер и включении их в ряд основных прогнозов и программных документов страны. Можно также сделать заключение о том, что к настоящему времени **пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования или имплицитная региональная политика в Республике Беларусь уже получила достаточно широкое развитие**. Тем самым в республике созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить отдачу всего государственного управления в центре и способствовать развитию реального и дееспособного самоуправления на местах.

Однако для решения этой задачи пассивные меры регионально ориентированного характера **должны быть дополнены (надстроены) явной или эксплицитной государственной региональной политикой, которая в Беларуси пока не получила законченного институционального оформления**. В пользу такого вывода, в частности, свидетельствует тот факт, что *Концепция государственной региональной экономической политики Республики Беларусь,* одобренная Коллегией Минэкономики Республики Беларусь, имеет недостаточно высокий правовой статус и содержит ряд серьезных недостатков. Следует согласиться с российскими учеными-регионалистами и признать, что в современных условиях ни для России, ни для Беларуси простой фиксации основных положений региональной политики в подзаконных актах уже явно недостаточно [73, 195]. Необходима разработка соответствующих законопроектов.

4. Для формирования активной эксплицитной государственной региональной политики в Беларуси целесообразно осуществить следующие правовые и организационные преобразования:

- создать законодательную и другую нормативно-правовую базу для результативного использования региональной политики как важного инструмента государственного регулирования, в частности, разработать и принять Закон «О государственной региональной политике в Республике Беларусь» или «О государственном регулировании регионального развития в Республике Беларусь», а также внести соответствующие изменения в другие законодательные акты;
- в распределении обязанностей между премьер-министром Республики Беларусь и его заместителями закрепить за одним из вице-премьеров функцию координатора

прямой региональной политики и регионально ориентированных мер, осуществляемых всеми республиканскими органами государственного управления;

- специальным указом Президента Республики Беларусь наделить одно из министерств полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области государственной региональной политики;
- сформировать при Президенте и Совете Министров Республики Беларусь консультативно-совещательные органы для координации действий республиканских органов государственного управления, местных органов управления и самоуправления, различных неправительственных организаций Беларуси по вопросам социально–экономического развития регионов республики, а также реформирования системы местного управления и самоуправления;
- утвердить указом Президента концепцию или основные направления государственной региональной политики в Беларуси на среднесрочную перспективу;
- разработать нормативно-методическую документацию по классификации объектов государственной региональной политики, по использованию данных территориальной статистики, кадастровых систем и других государственных информационных баз данных для целей мониторинга и регулирования социально-экономического развития административно-территориальных единиц, по порядку разработки, финансированию, контролю выполнения и корректировки региональных программ, по порядку согласования документации, разрабатываемой в рамках социально-экономического прогнозирования, физического (градостроительного) планирования, функционального зонирования и др.;
- обеспечить силами головного республиканского органа государственного управления, других министерств и ведомств подготовку и представление Президенту, Национальному собранию и Совету Министров ежегодного межведомственного доклада с анализом социально-экономического развития, природопользования и изменений окружающей среды в регионах страны за отчетный период и предложениями по дальнейшему совершенствованию государственной региональной политики, в том числе по такому важному ее направлению, как государственная поддержка развития местного самоуправления. Положения этого доклада должны основываться на результатах постоянного мониторинга городских и сельских поселений, районов, областей, проблемных регионов, а также хода подготовки и реализации государственных и региональных прогнозов и программ.

Конкретные шаги по осуществлению предложенных выше преобразований автором доклада достаточно подробно освещались в других публикациях [81; 82 и др.].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Анализ тенденций развития регионов России в 1992–1995 годах // Вопросы экономики.– 1996.– № 6.– С.42–77.
2. Артоболевский С.С. Региональная политика России: обзор современного положения / Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 "Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии". Стадия анализа современного состояния (апрель 1998 – январь 1999 г.) (*URL*: http://tacis.federation.ru/artob.htm).
3. Борисевич В. Зоны и законы // Советская Белоруссия.– 2000.– 5 апреля.
4. Бородулина Н.А. Факторы перераспределения бюджетных средств между федеральным центром и регионами // Известия РАН. Сер. географическая.– 1995.– № 6.– С.87–98.
5. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. Учебное пособие.– Москва, Ростов-на-Дону: Изд. центр "МарТ", 2000.
6. Вопросы Министерства региональной политики Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 1998 г. № 1322 (*URL:* http://www.minstp.ru/docs/uri/98/73_1646.htm).
7. Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации, Москва, 2000 (*URL*: http://minfin.park.ru/fvr/vmr.doc).
8. Гомельская область в цифрах 1999: Стат. ежегодник.– Гомель: Гомельское областное управление статистики, 2000.
9. Доклад Министерства финансов Российской Федерации о реформировании межбюджетных отношений. Проект. 18.01.2000 (*URL:* http://minfin.park.ru/fvr/n0190100.htm).
10. Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально–экономического развития Республики Беларусь» // Национальная экономическая газета.– 1998.– № 22.
11. Закон Республики Беларусь «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь.– 1993.– № 35.– С.51–73.
12. Закон Республики Беларусь «О свободных экономических зонах» от 7 декабря 1998 г. № 213–З // Национальная экономическая газета.– 1998.– № 51.– С.2–5.
13. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь.– 1993.– № 1.– С. 41–66.
14. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб асновах архітэктурнай і горадабудаўнічай дзейнасці ў Рэспубліцы Беларусь» // Народная газета.– 1994.– 3 лютага.
15. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб сацыяльнай абароне грамадзян, пацярпеўшых ад катастрофы на Чарнобыльскай АЭС» // Народная газета.– 1992.– 25 студ.– С. 4–5.
16. Инвестиционный рейтинг российских регионов. 1998–1999 годы / Эксперт.– 1999.– № 39 (http://www.expert.ru/expert/regions/reg99/data/main.htm).
17. Комплексный прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 г.– Минск: НИЭИ Госэкономплана Республики Беларусь, 1993.
18. Конституция Российской Федерации // Известия.– 1993.– 28 декабря.
19. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации: Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Российская газета.– 1996.– 10 июля.
20. Концепция государственной региональной экономической политики Республики Беларусь.– Мн.: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2000.
21. Концепція державної регіональної економічної політики (проект) // Регіональна економіка.– 1998.– № 2.– С. 5–19.
22. Концепція державної регіональної політики (проект) // Моніторинг соціально-економічного становища України та її регіонів за січень–квітень 2000 року / Міністерство економіки України.– Київ, 2000 (*URL:* http://www.me.gov.ua/).
23. Концепция развития и размещения производительных сил Российской Федерации в 1993–2000 гг.– М.: СОПС и ЭС Минэкономики и Госкомсотрудничество РФ, 1993.
24. Концепция программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 гг. / Министерство экономики Республики Беларусь.– Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2000.
25. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 // Собрание законодательства Российской Федерации. 10. 08. 1998 г..– № 32.– ст. 3905.
26. Кучма Л. Разная Украина: единство в многообразии".– 1999 (*URL:* http://www.kuchma.org/edinstvo/edinstvo2.html).

27. Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения (статья первая) // Российский экономический журнал.– 1993.– № 9.– С. 50–62.
28. Лексин В.Н. Программы решения региональных проблем: предложения по упорядочению разработки и реализации / Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 "Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии". Стадия диагностики (февраль–ноябрь 1999 г.) (*URL*: http://tacis.federation.ru/report_boltenkova-2.htm).
29. Лукинов И. Концептуальные основы региональной экономической политики // Экономика Украины.– 1993.– № 1.– С. 3–8.
30. Лукінов І. Регіональна політика України та економічна наука: Доповідь на Міжнародній науково-практичній конференції "Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми", м. Львів 21–23 травня 1998 р.: Львів, 1998.
31. Лыч Г.М., Патеева З.Г. Чернобыльская катастрофа: социально-экономические проблемы и пути их решения.– Минск: Право и экономика, 1999.
32. Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 г. / Министерство финансов Российской Федерации (*URL*: http://minfin.park.ru/fvr/metod.htm).
33. Моніторинг соціально-економічного становища України та її регіонів за січень–квітень 2000 року / Міністерство економіки України.– Київ, 2000.
34. Народное хозяйство Брестской области: Статистический ежегодник.– Брест: Брестское областное управление статистики, 1999.
35. Народное хозяйство города Минска в 1999 году: Статистический сборник.– Минск: Минское городское управление статистики, 2000.
36. Народное хозяйство Минской области 1999: Статистический сборник.– Минск: Минское областное управление статистики, 2000.
37. Народное хозяйство Могилевской области в 1999 году: Статистический сборник.– Могилев: Могилевское областное управление статистики, 2000.Российский статистический ежегодник, 1999.– М.: Госкомстат РФ, 1999.
38. Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь.– Минск: НИЭИ Минэкономики РБ, 1997.
39. О государственных кадастрах природных ресурсов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля 1993 г. № 248 // СП Республики Беларусь.– 1993.– № 12.– С. 28–31.
40. О концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3851-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь.– 1995.– № 29.– С. 52–54.
41. О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально–экономического развития Республики Беларусь»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1321 от 20 августа 1998 г. // Национальная экономическая газета.– 1998.– № 36.
42. О работе народного хозяйства Республики Беларусь, январь–декабрь 1999 г., № 12 / Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.– Минск: Информстат, 1999.
43. О распределении обязанностей между премьер-министром и заместителями премьер-министра Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 сентября 2000 г. № 1380 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.– 2000.– № 87 (*URL*: http://194.226.121.66/webnpa/text.asp?NR=C20001380).
44. О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 20 марта 1996 г. № 114 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь.– 1996.– № 9.– С. 65–69.
45. О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531 // Российская газета.– 1997.– 10 июня.
46. О Совете руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 1997 г. № 1023 // Российская газета.– 1997.– 26 августа.
47. О создании национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (НСМОС): Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля 1993 г. № 247 // СП Республики Беларусь.– 1993.– № 12.– С. 25–27.
48. Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 // Российская газета.– 1997.– 17 июня.
49. Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 1994 г № 312 (*URL:* http://www.ministp.ru/docs/uri/95/73_207.htm).

50. Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 1996 г № 668 (*URL:* http://resl.obninsk.com/Eng/Rels/Legis/Gv/96/p-0668.htm).
51. Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996 – 2000 годы // Нацыянальная эканамічная газета.– 1996.– № 44.– С.9–15.
52. Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 г. (краткое изложение) // Белорусский экономический журнал.– 2000.– № 2.– С. 4–24.
53. Основные положения Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. Проект // Советская Белоруссия.– 2001.– 16 мая.
54. Основные положения проекта Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 годы.– Минск: Полиграфическое предприятие УД Президента РБ, 1996.
55. Основные положения региональной политики в Российской Федерации: Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Собрание законодательства Российской Федерации.– 1996.– № 23.– С.5714–5724.
56. О федеральном бюджете на 2000 г.: Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ (*URL*: http://www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/227.htm).
57. Основные направления действий по выходу Республики Беларусь из кризисной социально-экономической ситуации и ускорению рыночных реформ // Советская Белоруссия.– 1993.– 30 ноября.
58. Основные положения программы перехода Белорусской ССР к рыночной экономике // Советская Белоруссия.– 1990.– 25 октября.
59. Основные принципы взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации в 2001 г. / Министерство Финансов Российской Федерации, 2000 (http://minfin.park.ru/fvr/ffpr.htm).
60. Подпорина И. Трансферты и бюджетное выравнивание // Российский экономический журнал.– 1995.– № 12.– С. 18–25.
61. Положение о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации: Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 г № 45 (*URL*: http://pravitelstvo.gov.ru/institutions/ministries/minfed_p_txt. html).
62. Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления: Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1998 г. № 587 // Российская газета.– 1998.– 3 июня.
63. Поляков А.А. Приблизить власть к народу… // Муниципалитет.– 1998.– № 7–8.– С. 6–14.
64. Пояснительная записка к «Основным принципам взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации в 2001 г.» / Минфин РФ. 27.07.2000 (*URL:* http://minfin.park.ru/fvr/metod.doc).
65. Про проект Концепції державної регіональної економічної політики: Постанова Президії Верховної Ради України, 4 березня 1996 року, № 131/96-ПВ (*URL*: http://www1.rada.kiev.ua/cgi-bin/putfile.cgi).
66. Про проект Основних напрямів державної регіональної економічної політики України: Постанова Президії Верховної Ради України, 24 січня 1994 року, № 3863-XII (*URL*: http://www1.rada.kiev.ua/cgi-bin/putfile.cgi).
67. Программа деятельности правительства Республики Беларусь "Стабилизация, экономический рост и социальный прогресс". Одобрена постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь № 165–П / I I от 21 мая 1997 г. // Рэспубліка.– 1997.– 12 чэрвеня.
68. Программа неотложных мер по выходу экономики Республики Беларусь из кризиса. Одобрена постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 30 сентября 1994 г. // Нацыянальная эканамічная газета.– 1994.– № 42.
69. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь до 2000 г. (Проект).– Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 1995.
70. Путин национализировал проблемы России // Национальная электронная библиотека.– 2000.– 11 января (*URL*: http://www.nns.ru/archive/chronicle/2000/01/11/html).
71. Рабочая программа Совета Министров – Правительства Российской Федерации на 1993–1995 годы: Развитие реформ и стабилизация российской экономики // Деловой мир.– 1993.– 13 августа.
72. Региональная экономическая политика: Материалы Экспертного совета Рабочего центра экономических реформ. 24 декабря 1997 г. (*URL*: http://wcer.park.ru/ant-mar/3-rep.htm).
73. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г.Гранберг.– М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000.
74. Российский статистический ежегодник, 1999.– М.: Госкомстат РФ, 1999.
75. Селиверстов В.Е. Современные тенденции региональной политики в России // Регион: экономика и социология.– 1995.– № 3.– С. 21–38.
76. Статистический ежегодник Гродненской области 1999 / Гродненское областное управление статистики.– Минск: Информстат, 1999.

77. Статистический ежегодник Витебской области 1999 / Общество экономистов-статистиков Витебской области.– Минск: Информстат, 2000.
78. Тенденции социально-экономического развития Республики Беларусь в международном контексте. Аналитический доклад по результатам фундаментальных исследований (специальный выпуск) \ Под ред. П.Г. Никитенко, В.С. Фатеева.– Минск: Институт экономики НАН Беларуси, 2000.
79. Трейвиш А. Диагностика текущей ситуации и тенденций. Определение ограничений для применения региональной политики / Отчет по проекту Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Стадия диагностики (февраль–ноябрь 1999 г.) (*URL*: http://tacis.federation.ru/r-2_treivish.htm).
80. Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України, 2000 (*URL:* http://www.ukrchicago.com/inform/arc_2000/poslannya.html).
81. Фатеев В.С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси.– Минск: Право и экономика, 1999.
82. Фатеев В.С. Самоуправление нужно выращивать // Беларуская думка.–2000.– № 3.– С. 49–59.
83. Чумаченко Н.Г. Региональная политика в Украине: Доклад на 33-м Европейском Конгрессе Ассоциации региональной науки (Москва, 24–27 августа 1993 г.).– Донецк: Институт экономики промышленности АН Украины, 1993.
84. Чумаченко Н.Г. Проблемы региональной политики в Украине // Людина і політика.– 1999.– № 3 (*URL*: http://www.cvu.kiev.ua/lp/031p99u/9_1.html).
85. Шипов В. Финансово-экономическое состояние муниципальных образований // Муниципалитет.– 1998.– № 3.– С. 49–63.
86. Alden, J. and Boland, P. (eds) (1996) *Regional Development Strategies: a European Perspective*. (Regional Policy & Development Series; v. 15). London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.
87. CEC (1991). Directorate-General for Regional Policies. 'The Regions in the 1990s'. *Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
88. European Commission (1994) 'Competitiveness and cohesion: trends in the regions'. *Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
89. Gorzelak, G. (1996) *The Regional Dimensions of Transformation in Central Europe*. (Regional Policy & Development Series; v. 10). London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.
90. The Hungarian Ministry of Economic Affairs (1998) Economy of Counties (*URL:* http://www.gm.hu/english/economy/megyekgazd/index.htm).
91. Ingham, M. and Grime, K. (1994) 'Regional Unemployment in Central and Eastern Europe'. *Regional Studies* **28** (8): 811–817.
92. Myant, M. (1995) 'Transforming the Czech and Slovak Economies: Evidence at the District Level'. *Regional Studies* **29** (8): 753–760.
93. UN / ECE (1997) *Human Settlements Trends in Central and Eastern Europe*. N.Y. and Geneva: United Nations Publications. No. E.97.II.E.11.
94. UN / ECE (1999) *Economic Survey of Europe, 1999 No. 3*. N.Y. and Geneva: United Nations Publications. No. E.99.II.E.4.
95. UN / UNDP (1996) *Human Development Report. Bulgaria 1996* (*URL:* http://www.undp.org/undp/rbec/nhdr/1996/bulgaria/).
96. Wulf-Mathies, M. (1997) *The Prospects for Enlargement: Speech by Commissioner Monika Wulf-Mathies.* Bonn on 26 June 1997 (*URL:* http://www.inforegio.org/wbdoc/ docspeec/full/fu013_en.htm).