

УДК 332.14+338.24(476)

## СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В БЕЛАРУСИ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ ИЛИ ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП НЕКОТОРОЙ АКТИВИЗАЦИИ?

*Фатеев В.С., д.э.н., проф.*

*Гродненский государственный университет имени Янки Купалы,  
г. Гродно, Республика Беларусь*

**Ключевые слова:** региональная политика, парадигма, государственные программы регионального развития.

*Рассматриваются последние два периода ослабления и усиления внимания к государственной региональной политике, вопросы государственного регулирования регионального развития, нашедшие отражение в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года. Обосновывается необходимость сочетания трех типов государственной региональной политики: выравнивающей, «поляризованного развития» и укрепления межрегиональных связей внутри Беларуси. Выполнен критический анализ достоинств и недостатков недавно разработанного в Минэкономики Республики Беларусь проекта «Концепции государственной программы «Регионы Беларуси 2016–2020». Обоснована необходимость разработки в Республике Беларусь закона о региональном развитии и государственном регулировании этого процесса.*

Без малого за четверть столетия суверенного развития Беларуси в истории использования региональной политики в качестве одного из инструментов в арсенале государственного регулирования нашей страны, выделяются несколько периодов усиления и ослабления внимания к данному виду политики. Один из последних этапов активизации в области государственного регулирования регионального развития можно проследить в 2008–2010 годах, когда во исполнение решения коллегии Администрации Президента Республики Беларусь и поручения Совета Министров специально созданной рабочей группой было подготовлено несколько вариантов проекта Концепции регионального развития Республики Беларусь на период до 2015 года. Этот документ несколько раз дорабатывался в Министерстве экономики с учетом замечаний Администрации Президента Республики Беларусь. Тем не менее, он так и не получил никакого официального статуса, и с этого периода интерес к региональному развитию в республиканских органах государственного управления Беларуси в очередной раз стал ослабевать, что вызвало беспокойство белорусских ученых-регионалистов.

Как положительный знак, свидетельствующий о намерении органов власти и управления Республики Беларусь на современном этапе ее развития вновь обратить более пристальное внимание к региональным проблемам, можно рассматривать тот факт, что в новой Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года (НСУР-2030) представлен специальный раздел 7 «Стратегия устойчивого пространственного развития», в которой четко просматривается несколько свежих подходов [1, с. 77–82].

Тем не менее, и в НСУР-2030 есть ряд противоречивых и очень спорных положений, которые свидетельствуют о том, что если и была попытка представить регионально ориентированные положения основного долгосрочного государственного прогноза Беларуси в качестве некой новой парадигмы государственной региональной политики, то она пока еще не обрела более-менее ясные правовые очертания, и тем более не получила широкого признания белорусских ученых и практиков.

В частности, в НСУР-2030 очень слабо просматривается решение нескольких ключевых вопросов. В каком конкретно направлении прогнозируется развитие института местного самоуправления, реформирования АТД, как предполагается использовать стратегическое планирование на уровне регионов и городов, как именно планируется налаживать партнерство между государством, местным самоуправлением, частным сектором и гражданским обществом? Необходимость такого партнерства только декларируется, что уже само по себе важно, но явно недостаточно для укреп-

ления доверия между различными секторами, для накопления и эффективного использования социального капитала Беларуси во благо её устойчивого развития.

Однако наиболее серьезная из современных проблем в области государственного регулирования регионального и городского развития в Республике Беларусь, как представляется автору, заключается в том, что ни в одном из нормативных правовых документов (законе, указе Президента или постановлении Совета Министров Республики Беларусь) не сформулированы в целостном виде методологические основы государственной региональной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

Такие методологические основы разработаны по «смежным видам» государственной политики, например, по градостроительной, экологической политике, регулярно обновляются по денежно-кредитной политике (что вполне понятно). По данным и другим ключевым направлениям государственного регулирования приняты официальные концепции, основные направления, наконец, комплекс соответствующих специальных законов. Например, надежные правовые основы градостроительной политики в нашей стране были заложены ещё в 1994 г., когда был принят Закон Республики Беларусь «Об основах архитектурной и градостроительной деятельности», и этот акт постоянно обновлялся, дополнялся, а в 2004 г. его заменил новый Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» [2]. В качестве инструмента реализации указанных законодательных актов в свое время были разработаны и утверждены соответствующими указами Президента Республики Беларусь «Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2007—2010 годы» и одноименный документ на 2011—2015 годы [3; 4].

Отдельные эскизы или блоки, компоненты методологических основ региональной политики в Беларуси также просматриваются в некоторых нормативных актах, но нет такого же целостного, системного их видения, как в отмеченных выше и других областях деятельности белорусского государства.

В связи с этим в качестве методологических положений и рекомендаций, которые нами неоднократно освещались в различных научных публикациях, считаю необходимым ещё раз высказать свое мнение о том, что в среднесрочном периоде в условиях Беларуси целесообразно, на мой взгляд, придерживаться взвешенного сочетания трех типов государственной региональной политики: 1) выравнивающей, направленной на поддержку регионов страны, наиболее отстающих по основным критериям социально-экономического развития от среднереспубликанского уровня; 2) политики «поляризованного развития», основанной на поддержке небольшого количества «регионов-локомотивов», «полюсов роста», которые имеют наиболее высокий потенциал, необходимый для быстрого прорыва на ведущие международные рынки высокотехнологичных и наукоемких товаров и услуг и тем самым имеют объективные возможности, чтобы стать «окнами» для интеграции всей белорусской экономики в европейскую и мировую экономику; 3) политики укрепления межрегиональных связей внутри Беларуси, заключающейся в преодолении оторванности периферийных регионов от больших, крупных и крупнейших городов Беларуси, трансъевропейских и основных национальных автомобильных дорог, основных сетей и объектов энергетической, научной, телекоммуникационной и иной инфраструктуры.

Следует отметить, что попытка придерживаться если не такого же в точности методологического подхода, какой охарактеризован в общих чертах выше, то достаточно близкого к нему взгляда хорошо прослеживается в проекте «Концепции государственной программы «Регионы Беларуси 2016–2020» (далее – проекте Концепции программы), разработанном рабочей группой, созданной Министерством экономики Республики Беларусь в августе 2015 года. Оценивая в целом положительно факт начала разработки данной государственной программы, всё же следует обратить внимание на недостатки и слабые положения проекта её Концепции, из которых два наиболее существенных заключаются в следующем:

1. В этом документе нет четкого перечня или хотя бы конкретных критериев и показателей выделения некоторых из объектов государственной поддержки в ходе выполнения данной программы. В частности, в проекте Концепции в качестве объектов Государственной программы названы:

- по отраслевому признаку – полюсы роста экономики, региональные и межрегиональные кластеры, комплексы инфраструктуры;

- по территориальному признаку – центры опережающего развития, моногорода, города-спутники, агрогородки, районы с ослабленным экономическим потенциалом, периферийные районы, особые территории;
- по ресурсному признаку – демографические, трудовые и кадровые ресурсы.

Часть из них используется в качестве объектов государственного воздействия в других нормативных правовых документах и государственных программах, например: агрогородки, города-спутники. И поэтому можно согласиться, что на их «идентификации» в рамках анализируемого проекта Концепции можно не останавливаться. Однако в проекте не определено, что конкретно представляют собой «региональные и межрегиональные кластеры», а также «локальные кластеры». В чем, по мнению авторов рассматриваемого проекта Концепции программы, состоят особенности кластеров этого вида или типа? Как эти пространственные образования соотносятся с инновационно-промышленными кластерами, формирование и развитие которых предусмотрено соответствующей концепцией, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 января 2014 г. № 27, а также с теми кластерными структурами, формирование которых зафиксировано в Государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы? Ответа на эти вопросы рассматриваемый документ нам не даёт.

Не просматриваются в документе четкие критерии и показатели, по которым планируется местным органам управления выделять вышеупомянутые полюсы роста экономики, комплексы инфраструктуры, районы с ослабленным экономическим потенциалом, периферийные районы, особые территории. Не ясно, будут ли кластерные образования и СЭЗ рассматриваться в качестве центров роста и центров опережающего развития или нет.

2. Авторы проекта рассматриваемой Концепции используют, на наш взгляд, очень неудачную редакцию в тех местах, где говорят о современных региональных проблемах, о негативной стороне регионального развития и называют в первом ряду основных причин сложившейся ситуации «концентрацию основных производительных сил, прежде всего, промышленного потенциала в областных центрах и крупных городах», «концентрацию учреждений сферы услуг в г. Минске, областных и районных центрах», а также «концентрацию производительных сил в столице – городе Минске». По тексту четко просматривается явно негативное отношение авторов проекта Концепции к объективному и наблюдаемому во всем мире процессу территориальной концентрации производства и населения в крупных и крупнейших городах. С таким концептуальным подходом нельзя согласиться без принципиальных оговорок.

В связи с этим стоит обратить внимание авторов Концепции на следующие факты. В 2009 году экспертами Всемирного банка был подготовлен очередной Доклад о мировом развитии, опубликованный под весьма символическим заголовком «Новый взгляд на экономическую географию» (далее – Доклад ВБ) [5]. Ознакомившись с содержанием данной публикации известной международной организации, сразу же ощущается влияние на ее авторов идей П. Кругмана, получившего несколько раньше (в 2008 г.) Нобелевскую премию по экономике за вклад, включающий среди прочего также ряд положений по влиянию институтов на региональное развитие. Ключевые положения этого объемного документа свидетельствуют о совершенно иной и более комплексной оценке вклада территориальной концентрации производства и населения в развитие отдельных стран и мировой экономики в целом.

Так, в Докладе ВБ обращается внимание политических, академических и деловых кругов различных стран мира к широкому спектру социально-экономических проблем развития человеческих поселений и региональных образований, к пространственному аспекту экономической деятельности, с целью активизировать дискуссии о позитивных, а не только негативных последствиях территориальной концентрации производства, придать новый импульс политическим дебатам о целесообразности «сбалансированного роста», обеспечивающего устойчивое развитие.

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

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

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

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

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

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

Благодаря такому переосмыслению экономической географии, по мнению авторов Доклада ВБ, Соединенные Штаты и Япония сделали прорыв в своем развитии в прошлом. И именно в таком ключе в настоящее время переосмысливает свою экономическую географию Китай. Другими словами речь идет не о том, чтобы ограничивать территориальную концентрацию производства и населения в крупных городах. Эти города выполняют свою неопределимую миссию «двигателей прогресса» благодаря агломерационному эффекту и другим позитивным последствиям сосредоточения на ограниченном пространстве производства и населения. Стратегия государственного регулирования должна строиться на устранении негативных последствий территориальной концентрации производства и населения в крупных и крупнейших городах и на более полном использовании объективных преимуществ и выгод от этого процесса, а также на государственной поддержке, стимулировании развития малых поселений, которые обладают своими преимуществами и поэтому должны гармонично дополнять национальную систему расселения.

Именно такой методологический подход, на мой взгляд, должен пронизывать всю государственную программу «Регионы Беларуси 2016–2020».

Нельзя также согласиться с некоторыми оценками авторов рассматриваемого проекта Концепции госпрограммы по поводу того, что «происходит дальнейшая концентрация производительных сил в столице – городе Минске». Во-первых, по своим размерам и удельному весу в общенациональных социально-экономических и иных показателях наша столица при сравнении со столицами многих других стран мира отнюдь не выглядит гигантом-монстром. Менее двух миллионов населения Минска по сравнению с «мультимиллионерами» Пекином, Токио, Москвой, Дели, Лондоном, да и со столицами некоторых небольших европейских государств – это не так много, не говоря уж о размерах областных центров Беларуси, которые среди городов мира вообще занимают, мягко говоря, очень скромное место. Так что к объективным пределам территориальной концентрации производства и населения в городах, когда ее негативные последствия начнут преобладать над позитивными, наша страна еще долго будет идти, догоняя другие высокоурбанизированные государства. Главное – не повторять их ошибок в государственном регулировании этого процесса.

Кроме того, нельзя согласиться без существенных оговорок с самим выводом о том, что происходит дальнейшая концентрация производительных сил в столице Беларуси, поскольку это наблюдается не по всем показателям. Так, один из названных в рассматриваемом проекте Концепции программы очень важных и определяющих место столичной экономики в стране показателей – удельный вес продукции промышленности Минска в республиканском объеме промышленного производства, при анализе его за последний десяток лет дает основание сделать вывод о совершенно противоположной тенденции. Если в 2005 г. удельный вес продукции промышленности г. Минска составлял 20,3 %, в 2008 г. – 19,9 %, в 2010 г. – 18,0 %, в 2012 г. – 18,8 %, то в 2014 г. он уже сократился до 16,2 % [6, с. 42]. Еще сильнее «скачут по годам» данные об удельном весе инвестиций в основной капитал по областям и г. Минску, совершенно не позволяя сделать однозначный вывод о том, происходит устойчивый, длительный процесс сосредоточения инвестиционной деятельности в столице или идет обратный процесс – территориального рассредоточения.

В рассмотренном проекте Концепции государственной программы «Регионы Беларуси 2016–2020» имеются и другие существенные недостатки, которые свидетельствуют о том, что разработка этой и других государственных регионально ориентированных программ является, безусловно, актуальной для Беларуси задачей, но она должна рассматриваться в значительно более широком институциональном контексте. Речь должна вестись всё-таки не о некоторой очередной активиза-

ции государственного регулирования регионального развития, а о более радикальных преобразованиях, о смене парадигмы региональной политики в Беларуси, о существенном повышении её эффективности.

Следует обратить внимание республиканских органов государственного управления, прежде всего Минэкономики Республики Беларусь, на то, что в большинстве стран, имеющих богатый опыт проведения региональной политики, одной разработкой концепций, методологических основ или основных направлений, определяющих региональное развитие и регулирование этого процесса, не ограничиваются, а давно уже переходят к более продвинутым в правовом плане действиям: разработке и принятию соответствующих законов. Одни страны это делают раньше, другие позже, но делают все. Например, в Великобритании Закон о специальных районах (Special Areas Act) был принят еще в 1934 г., а в Финляндии Закон о региональном развитии (Law on Regional Development 1135/93) – только в 1993 г. В постсоциалистических странах принятие таких правовых актов тоже уже давно не рассматривается как некая «экзотика», а лишь подтверждает общее правило. Например, в Чешской Республике еще в 1992 г. был принят Закон об основах государственной политики регионального развития, в Словении в 1999 г. – Закон о содействии сбалансированному региональному развитию, в Польше в 2000 г. – Закон о порядке поддержки регионального развития, В конце 2006 года в Молдове также был принят аналогичный правовой акт: Закон № 438-XVI «О региональном развитии в Республике Молдова». Болгария была одной из последних стран, принявших подобный документ: в 2008 г. там вступил в силу Закон о региональном развитии [7].

Региональная политика уже давно стала неотъемлемым атрибутом государственного регулирования в большинстве современных развитых государств, ослабление внимания к ней чревато огромными потерями, на что прямо указывают военно-политические события в соседней и близкой к Беларуси по историческим и культурным корням Украине.

Сегодня достаточно часто говорится о том, что эти события являются следствием слабости основных институтов государственной власти Украины, а также поражение коррупцией всех её уровней. С этим мнением трудно не согласиться. Однако следует назвать ещё одну очень важную причину: недостаточное внимание и откровенные ошибки в проведении в течение прошлых двух десятилетий государственной региональной политики в Украине.

Вызывает откровенное сожаление тот факт, что отмеченные выше события произошли именно в Украине, где традиционно региональным исследованиям уделялось очень большое внимание, и в этой стране сразу же после распада СССР не было недостатка в титулованных ученых, которые известны своими трудами по региональной экономике и управлению далеко за рубежами этой страны (академики НАН Украины И.И. Лукинов, Н.Г. Чумаченко, М.И. Долишний, М.М. Паламарчук и др.). К сожалению, ни одна из разработанных под руководством указанных ученых научных концепций по региональной политике, представленных в Кабинет Министров Украины, не получила политического одобрения и не была реализована на практике. Несмотря на обилие научных разработок, официально проводимая органами власти и управления соседнего государства региональная политика оказалась не в состоянии не только укрепить, но даже сохранить его территориальную целостность.

Вполне очевидно, что для Беларуси уроки Украины не должны пройти бесследно. Представляется, что Республике Беларусь нужны не только регионально ориентированные программы но и более весомая правовая база в области регулирования регионального развития, в частности, соответствующий закон. Кроме того, Беларусь остро нуждается в дальнейшем совершенствовании правовых основ в области государственного прогнозирования, планирования и программирования (социально-экономического, физического, научно-технического и инновационного, их координации), а также в реальном развитии публично-частного партнерства. На наш взгляд, процесс разработки и принятия законов, регулирующих данные направления деятельности белорусского государства, неоправданно затянулся.

#### Список использованных источников

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2015. – № 4. – С. 6—97.

2. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – 19 июля. – № 109. – 2/1049.
3. Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2007—2010 годы. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь: Официальное издание. – Минск: Б.и., 2007. – 119 с.
4. Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2011—2015 годы / Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь Минск: Б.и., 2011. – 72 с.
5. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography / The World Bank. – Washington, D.C.: World Bank; London: Eurospan, 2009. – 383 p.
6. Промышленность Республики Беларусь: статистический сборник. – Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2015. – С. 42.
7. Закон за регионалното развитие [Электронный ресурс] / Министерство на регионалното развитие и благоустройството. – Режим доступа: <http://www.mrrb.government.bg/?controller=articles&id=375>. – Дата доступа: 07.09.2015.

УДК 331.5(476)

## СРАВНИТЕЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗВИТИЯ ВНУТРИФИРМЕННОГО ОБУЧЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

*Маковская Н.В., д.э.н., доц.*

*Могилевский государственный университет им. А.А. Кулешова,  
г. Могилев, Беларусь*

**Ключевые слова:** внутрифирменное обучение, квалификация работника, организация, развитие внутрифирменного обучения.

*Представлены результаты исследования по определению общих трендов развития в системе внутрифирменного обучения в организациях России и Беларуси. Цель исследования – поиск общих направлений для взаимного использования опыта двух стран в организации внутрифирменного обучения.*

Организации России и Беларуси имеют значительный опыт в организации и формировании системы внутрифирменного обучения работников. Для определения возможностей взаимного использования опыта целесообразно сделать сравнительный анализ развития и наличия изменений в системах внутрифирменного обучения двух стран. Цель такого сравнения – выявление общих (или разных) трендов развития системы внутрифирменного обучения. Если подтверждается гипотеза о том, что системы внутрифирменного обучения в России и Беларуси идентичны в своем развитии и происходящие изменения имеют одинаковый тренд, то существуют предпосылки для взаимного использования опыта двух стран.

Данный анализ был проведен с использованием социологического метода посредством анкетирования. Были определены мнения респондентов двух стран (Беларусь – 96 респондентов, Россия – 184) по вопросам, касающимся развития и изменений во внутрифирменном обучении (например, отношения руководства организации к внутрифирменному обучению; организационных принципов внутрифирменного обучения; целей внутрифирменного обучения в организации и т.п.).

Результаты сравнительного анализа и статистических оценок по собранным данным России и Беларуси характеризуются следующим.

1. В целом и в России и Беларуси одинаковое отношение руководства к обучению персонала и к развитию системы внутрифирменного обучения. Критериями интереса (шкала от 1 до 5) руководства к обучению была информация респондентов по поводу ее значимости: очень важное направление деятельности организации; так же важно, как другие направления работы с персоналом; полезное, но не самое важное направление работы с персоналом; вынужденная необходи-