

# МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ



**В.В. ВАЛЕТКО, Д.М. БАБИЦКИЙ,  
Д.А. ЧИЖ, Т.А. ТЕТЕРИНЕЦ**

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА БЕЛАРУСИ И ПОЛЬШИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ\***

Согласно экспертным оценкам, Польша является одной из самых неравномерно развитых стран ЕС, и с течением времени существующие диспропорции только углубляются [1, 2]. Несоразмерности наблюдаются по следующим основным направлениям: «центр — периферия», «восток — запад», «город — село», а также внутри метрополий [3]. Наличие указанных диспропорций обусловило, с одной стороны, необходимость выбора результативных интервенций, направленных на решение проблем развития периферийных регионов, с другой — на ликвидацию барьеров для гармоничного развития полюсов роста. В этой связи теоретические и методологические подходы к выявлению и регулированию пространственного неравенства имеют прикладное значение не только для региональной, но и социально-экономической модели развития страны.

Изучение опыта Польши по регулированию развития регионов является важным для выработки рекомендаций по совершенствованию региональной политики и разработки годовых прогнозов социально-экономического развития Беларуси, а также Стратегии регионального развития Республики Беларусь до 2025 г. Рассмотрим основные черты так называемой новой региональной политики Польши, которая более подробно изложена в [4].

---

*Владимир Владимирович ВАЛЕТКО, кандидат экономических наук, доцент, зам. директора по научной работе НИИ труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь;*

*Дмитрий Михайлович БАБИЦКИЙ, эксперт Центра социально-экономических исследований CASE Belarus;*

*Дмитрий Анатольевич ЧИЖ, кандидат экономических наук, доцент, зам. директора по научной работе ГНУ «НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь»;*

*Татьяна Анатольевна ТЕТЕРИНЕЦ, кандидат экономических наук, ученый секретарь ГНУ «НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь».*

\* Данная статья подготовлена в рамках проекта «Социально-экономическое развитие регионов в контексте повышения конкурентоспособности национальной экономики», реализуемого благодаря поддержке Фонда «Евразия» за счет средств, предоставленных Агентством США по международному развитию (USAID). Точка зрения, отраженная в статье, может не совпадать с точкой зрения Фонда «Евразия» или Агентства США по международному развитию.

В Польше существуют два уровня политики регионального развития — национальная, т. е. реализуемая центральными и региональными (воеводскими) органами власти, и локальная, реализуемая органами самоуправления. Министерство регионального развития Польши, основанное в 2005 г., отвечает за проведение:

политики развития — гарантирование стабильного и устойчивого развития страны и социально-экономического сближения;

региональной политики — усиление конкурентоспособности польских регионов и гарантирование территориально-пространственного сближения;

пространственной политики — сохранение пространственного уклада и гармоничного пространственного развития;

политики сближения — уменьшение разницы в развитии с регионами Европейского союза.

В Национальной стратегии регионального развития Польши на 2010—2020 гг. [5] (далее — Нацстратегия) изложены особенности перехода к так называемой новой парадигме региональной политики, которые заключаются в следующем:

переход от традиционного перераспределения средств к использованию потенциала территорий;

отказ от деления политики на внутри- и межотраслевую в пользу единой политики, которая ставит задачи относительно территории для всех публичных субъектов;

отказ от краткосрочных дотаций, распределяемых сверху для отсталых районов, в пользу модели долгосрочной, децентрализованной политики развития, направленной на все регионы;

межсекторный (горизонтальный) подход к региональному развитию, направленный на конкретные территории;

отказ от общего вмешательства в пользу выборочных, сконцентрированных инвестиций;

повышение роли регионов с целью содействия развитию в системе многоуровневого управления;

дифференцированный подход к территориям разных типов (в функциональном смысле).

Новая парадигма содержит совершенно иное понимание региональной политики. Прямая финансовая поддержка слабых за счет сильных признается неэффективной и подлежит замене на поддержку всех регионов. Причем такая поддержка направлена не на сиюминутную ликвидацию возникших проблем («латание дыр»), а на помощь регионам.

Согласно Нацстратегии, в 2020 г. польские регионы станут самым комфортабельным местом для проживания благодаря повышению уровня и качества жизни, а также созданию таких институциональных и социально-экономических условий, которые увеличивают шансы всех регионов в развитии и дают возможность местным сообществам реализовывать свой потенциал. Документом установлена стратегическая цель региональной политики — эффективное использование специфического регионального и территориального потенциала для достижения целей развития страны; экономического роста, занятости и сближения в долгосрочной перспективе [5, 85].

Достижение данной стратегической цели возможно с помощью реализации следующих целей региональной политики до 2020 г. [5, 89]:

– поддержка конкурентоспособности регионов (использование потенциала сильных регионов и перераспределения их на слабые);

– территориальное сближение и недопущение маргинализации проблемных территорий (борьба с проблемами развития и маргинализацией от-

сталых регионов, ускорение реструктуризации, упрощение доступа к публичным услугам);

– создание условий для результативных, эффективных и партнерских действий, направленных на развитие территорий (институциональная эффективность).

Для достижения названных выше целей в рамках каждой из них в ходе реализации Нацстратегии предполагается решение следующих задач:

**Цель 1. «Конкурентоспособность»:**

– усиление функций метрополитарных региональных центров и интеграция их функциональных зон;

– создание условий для распространения процесса развития и усиление его абсорбции вне центров воеводств за счет улучшения коммуникационной доступности внутри регионов; поддержка развития субрегиональных центров (городов); повышение активизации экономического роста сельских территорий; эффективное использование потенциала территориальной специализации в процессах развития;

– укрепление конкурентоспособности регионов посредством развития интеллектуального капитала — человеческого и общественного; поддержка внешних инвестиций, в том числе иностранных; расширение инновационных изменений в работе предприятий и региональных учреждений; поддержка развития институтов бизнес-среды; диверсификация источников энергии и ее эффективное использование, оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации; использование природных и культурных ценностей; расширение международного сотрудничества.

**Цель 2. «Сближение»:**

– усиление сближения на уровне страны;

– поддержка сельских территорий с наиболее низким уровнем доступа к социальным благам и услугам;

– реструктуризация городов и других территорий, утрачивающих прежние социально-экономические функции;

– противодействие негативным тенденциям в пограничных регионах;

– повышение доступности районов с плохой транспортной инфраструктурой к воеводствам.

**Цель 3. «Институциональная эффективность»:**

– реализация стратегического подхода к региональной политике;

– повышение качества региональной политики, в том числе территориального аспекта;

– перестройка и усиление координации в системе многоуровневого управления;

– наращивание общественного капитала при помощи сотрудничества разных сторон региональной политики.

Выбор описанных выше целей региональной политики обусловлен необходимостью устойчивого социально-экономического и институционального развития за счет повышения конкурентоспособности регионов, роста валового регионального продукта и увеличения эффективности органов государственного управления и публичной сферы в целом. Данные направления взаимно дополняют друг друга, максимизируя тем самым эффективность от использования бюджетных средств.

Необходимо отметить, что в рамках региональной политики значительные усилия планируется направить на снижение региональных диспропорций. В 2009 г. Министерство регионального развития Польши совместно с Институтом структурных исследований реализовало исследовательский проект по определению региональных диспропорций [3], в результате которого были сформированы следующие группы (кластеры) регионов:

- группа 1. Столица Варшава;
- группа 2. Полюса роста;
- группа 3. Территории, прилегающие к метрополиям, и сильные супра-локальные центры;
- группа 4. Слонская конурбация с прилегающей территорией;
- группа 5. Развитые центры Мазовии и восточной Польши;
- группа 6. Периферийные территории восточной и юго-восточной Польши;
- группа 7. Периферийные территории центральной и юго-западной Польши;

группа 8. Периферийные территории северной и северо-западной Польши. Неравномерное развитие регионов Польши дало основание Министерству регионального развития предложить для страны поляризационно-диффузионную модель социально-экономического развития регионов, ключевыми направлениями которой являются:

*поляризация* — поддержка увеличения эндогенных конкурентных преимуществ «локомотивов роста»;

*диффузия* — усиление внутренних возможностей развития относительно слабых территорий.

Модель предполагает, с одной стороны, отдавать предпочтение полюсам роста — наиболее сильным регионам (в первую очередь, городам-метрополиям), которые имеют шанс стать глобально конкурентоспособными благодаря своему потенциалу. С другой стороны, предметом политики развития будет инициация процесса диффузии, что в динамике позволит достичь территориального сближения.

Реализация модели предлагается на основе четырех приоритетов:

- поддержка развития метрополий;
- создание высококачественной системы образования;
- развитие современных телекоммуникаций;
- создание функциональных связей между лидерами роста и более слабыми регионами.

В определенном смысле предлагаемая модель поляризационно-диффузионного развития является констатацией сложившейся реальности: подавляющий объем средств, в том числе структурных фондов, инвестируется именно в наиболее сильные (метрополитарные) регионы. Более того, на новый период действия структурных программ основной акцент делается на использование прежде всего внутренних ресурсов регионов.

Одной из предпосылок повышения институциональной эффективности региональной политики является необходимость проведения оценки результатов реализации программ и всевозможных интервенций государства, направленных на снижение региональных диспропорций, что продиктовано правилами ЕС. Решением этой задачи в основном занимаются частные фирмы, выбираемые по результатам проведения открытого конкурса. Надежды на рост качества исследований региональной асимметрии в Польше связывают с появлением в 2013 г. в каждом воеводстве региональных обсерваторий, основная цель которых — подготовка научно обоснованных рекомендаций в области региональной политики для местных и центральных властей.

Опыт Польши в области регулирования регионального развития позволяет предложить основные направления и рекомендации по совершенство-

ванию региональной политики в Республике Беларусь, которые можно разделить на следующие блоки:

*Нормативно-правовой блок:*

нацеленность на обеспечение устойчивости развития регионов — предопределяет необходимость разработки Концепции размещения производительных сил, которая должна лечь в основу Стратегии регионального развития Республики Беларусь. Разработка данного основополагающего документа на национальном уровне позволит четко определить контуры перспективного социально-экономического развития областей в интересах регионов;

отсутствие гибкости в существующей системе планирования — сдерживает прогрессивное развитие регионов страны, что обуславливает необходимость принятия закона «О государственном индикативном планировании социально-экономического развития Республики Беларусь». В нем должны быть определены: новая архитектура документов стратегического характера, в том числе регионального и местного уровней (стратегии устойчивого социально-экономического развития областей (г. Минска); годовые индикативные планы социально-экономического развития областей (г. Минска) и прогнозы важнейших параметров на последующие два года; стратегии устойчивого социально-экономического развития районов, городов областного подчинения; годовые индикативные планы социально-экономического развития районов, городов областного подчинения и прогнозы важнейших параметров на последующие два года.

*Блок планирования регионального развития:*

внедрение в систему прогнозирования и планирования современных информационно-коммуникационных технологий — дает возможность эффективного управления как на макро-, так и мезоэкономическом уровне. В качестве одной из платформ для экономических систем могут быть использованы геоинформационные продукты (ArcGIS, ArcView, MapInfo и др.). В настоящее время для половины административных районов (включая города) Республики Беларуси созданы Локальные земельно-информационные системы, в которых имеется набор цифровых карт, описывающих границы земельных участков, виды земель, инженерные коммуникации с набором соответствующих баз данных. На их основе могут быть созданы необходимые тематические экономические карты размещения предприятий и организаций на территории района и основных технико-экономических характеристик (бизнес-планы, производственные мощности, занимаемые площади, количество занятых и другая статистическая информация), локализации объектов социально-культурно-бытового назначения и инженерного оборудования территории (функциональное назначение, вместимость, другие технические и социально-экономические параметры);

более широкое использование и совершенствование подходов, заложенных при разработке Схем комплексной территориальной организации областей (СКТО) на двадцатилетний период. Это обуславливает необходимость совершенствования инструментария выявления и оценки динамики пространственных различий, который может быть положен в основу обоснования и создания функциональных связей между лидерами и более слабыми территориями. СКТО, которым уже на данном этапе присуща идеология выявления полюсов роста на уровне областей, необходимо теснее увязывать с программами социально-экономического развития страны и регионов.

В Республике Беларусь параллельно друг другу существуют системы социально-экономического прогнозирования и территориального планирования\*. Разрабатываемая прогнозно-предпроектная документация территориального планирования, которая отражает видение перспектив разви-

тия территории специалистами землеустройства, архитектуры и градостроительства, лесоустройства, мелиорации. В комплексе данные документы обеспечивают системный подход к территориальной организации производства и организации всего пространственного континуума административно-территориальной единицы, обеспечивая согласование межсекторальных претензий на использование отдельных территорий (земельных участков). Одновременно, решая отдельные вопросы территориального или отраслевого характера, в прогнозных и программных документах территориального планирования допускается дублирование, встречаются противоречия в различных документах, наблюдается отклонение от общей стратегии развития районов и областей. Следовательно, необходима более тесная взаимосвязка вопросов территориального планирования, в частности, схем землеустройства и СКТО с программами социально-экономического развития районов.

Документы территориального планирования являются основной информационной базой для составления Программ социально-экономического развития регионов (районов). В них определяются важнейшие прогнозные показатели использования земельного фонда данной административно-территориальной единицы на отдаленную перспективу. В то же время для разработки схем территориального планирования необходимо использовать материалы о социально-экономическом развитии региона. Эти документы должны разрабатываться в одни и те же сроки. Взаимодополнение документов территориального планирования и социально-экономического прогнозирования позволит повысить эффективность принятия управленческих решений, сбалансированно развиваться административно-территориальной единице, а впоследствии перейти к единому документу — схеме Комплексного территориального (пространственного) планирования и управления регионами (районами).

*Институциональный блок:*

во многих странах, по площади не превышающих Республику Беларусь, функционируют различные институты, которые отвечают за региональное развитие: в Чешской Республике — Министерство регионального разви-

---

\*Система документов социально-экономического прогнозирования представлена программами социально-экономического развития Республики Беларусь, областей, г. Минска, административных районов, разработанными на пятилетний и годовой периоды. Она регламентируется законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» [6].

Система территориального планирования представлена прогнозами, программами, схемами использования территорий, которые касаются развития административно-территориальных единиц или хозяйствующих субъектов:

землеустроительная документация, определенная Кодексом Республики Беларусь о земле (региональные схемы использования и охраны земельных ресурсов, схемы землеустройства административно-территориальных и территориальных единиц, территорий особого государственного регулирования);

градостроительная документация, определенная законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь; схемы комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц; генеральные планы городов и иных населенных пунктов);

лесоустроительная документация, определенная Лесным кодексом Республики Беларусь (проект организации и ведения лесного хозяйства государственного лесохозяйственного учреждения);

природоохранная документация, определенная законом «Об особо охраняемых природных территориях» (региональные схемы рационального размещения особо охраняемых природных территорий местного значения);

мелиоративная проектная документация, определенная законом «О мелиорации земель» (проекты мелиорации земель).

тия, в Венгрии — Национальный офис территориального развития, в Латвии — Министерство регионального развития и местного самоуправления, в Португалии — Министерство охраны окружающей среды, территории и регионального развития и др. В Республике Беларусь на национальном уровне региональным развитием занимается Управление регионального развития и окружающей среды Министерства экономики Республики Беларусь. В процессе предстоящего реформирования структуры Министерства экономики целесообразно придать ему статус Главного управления с расширением штата и функций;

в свете решений, принятых по «зеленой экономике», в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию Рио+20 «Будущее, которого мы хотим» целесообразно воссоздать при Совете Министров Республики Беларусь Национальную комиссию по устойчивому Развитию Республики Беларусь;

необходимо усилить аналитическую и научную поддержку региональной политики и управленческих решений как местных, так и центральных властей. В Беларуси функции региональных обсерваторий территориального развития могут выполнять региональные подразделения НИЭИ Министерства экономики. При этом необходимо развивать и апробировать в национальных условиях аналитический инструментарий, поскольку для обоснования программ регионального развития недостаточно измерения и классификации территориальных диспропорций, необходимо исследовать именно развитие, т. е. давать научно обоснованные оценки диспропорций в динамике;

необходимость усиления полномочий местных властей и соответствующее укрепление местных бюджетов. Как часть реформы, данное направление должно стать основой активизации процессов диффузии на региональном уровне. Это позволит не только повысить эффективность местных властей за счет роста конкуренции, но одновременно будет являться механизмом, более активно содействующим встраиванию потенциальных функциональных связей центров местного уровня в развитие полюсов роста. Передача на локальный уровень полномочий и ответственности, подкрепленных соответствующими финансовыми ресурсами, позволит не только повысить эффективность принятия управленческих решений, но и снизить остроту проблемы недостаточного развития средних и малых городов в результате оттока населения в более крупные центры.

Необходимо также изучить возможность применения в Беларуси опыта использования в Польше нового инструмента — территориального контракта, который позволяет согласовать действия и объемы финансирования, решения о которых принимаются на разных уровнях системы многоуровневого управления — наднациональном, национальном и региональном.

Изучение польского опыта управления и регулирования регионального развития позволяет отметить, что стратегия предпочтительного развития полюсов роста, наиболее сильных территориальных центров, является достаточно обоснованной парадигмой развития регионов и может быть применена в практике государственного управления и регулирования на региональном уровне в Республике Беларусь. Теория полюсов роста была использована в качестве научной основы для разработки национальных стратегий регионального развития в ряде стран, успешно решивших задачу догнать лидеров европейской и мировой экономики [7, 356—372]. Применение названной модели развития в совокупности с активацией процесса диффузии как способа усиления внутренних возможностей развития относительно слабых территорий посредством развития функциональной специализации и связей с полюсами роста позволит максимизировать со-

циально-экономический эффект. Ориентация на развитие точек роста будет способствовать увеличению темпов экономического роста страны и достижению территориального сближения.

Изложенные подходы могут найти применение при разработке Стратегии регионального развития Республики Беларусь до 2025 г., составлении годовых прогнозов социально-экономического развития регионов (административных районов).

#### Литература и электронные публикации в Интернете

1. OECD Territorial Reviews: Poland, — Paris: OECD, 2008.
2. Wojcik, P. Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionow / P. Wojcik // Studia Regionalne i Lokalne. — 2008. — Nr 2 (32).
3. Regional Disparities in Poland 2009. Diagnosis / Ministry of Regional Development, Institute for Structural Research. — Warsaw, 2009.
4. Социально-экономическое развитие регионов в контексте повышения конкурентоспособности национальной экономики. Отчет. — Минск: НИИ Минэкономики, 2012.
5. Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010—2020: regiony, miasta, obszary wiejskie / Ministerstwo rozwoju regionalnego. — Warszawa, 2010.
6. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
7. Фатеев, В.С. Стратегии регулирования регионального развития: обзор зарубежного опыта / В.С. Фатеев // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы X Междунар. науч. конф. Минск, 15—16 окт. 2009 г. / НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь; редкол.: С.С. Полоник [и др.]. — Минск: 2009.

Статья поступила  
в редакцию 24.09. 2012 г.

**О.В. БЕРКОВА**

### МЕТОДОЛОГИЯ ЭВОЛЮЦИОННОГО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

В последнее время экономисты-теоретики отмечают кризисное состояние экономической теории. Проблема состоит в том, что ее неоклассическое направление, благодаря логической строгости, стало частью фундамента экономической науки и вошло во все соответствующие учебники, не может убедительно объяснить многие экономические явления и выработать политические рекомендации.

Тем не менее успехи в развитии других наук показывают, что научное знание обладает мощным потенциалом для выполнения функций описания, объяснения и прогнозирования реальности. Другое дело, что теоретики-экономисты нередко пренебрегают методологическими вопросами о специфике научного знания, его структуре и динамике, отличии научного знания от обыденного, методах развертывания теории и т. д.

*Ольга Владимировна БЕРКОВА, соискатель кафедры теоретической и институциональной экономики БГУ, ст. преподаватель кафедры менеджмента и маркетинга БГАТУ.*

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.  
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.