



И.В. СУЗДАЛЕВА

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Актуализируется проблема определения принципов государственной региональной политики. На основании анализа общих принципов ее формирования и реализации, специфики, выявления природы региональных проблем раскрывается содержание и потенциал принципов региональной политики в Республике Беларусь.

The article shows the contents and potential of the principles of the regional policy in the Republic of Belarus. It analyses the general principles of its formation, realization and reveals its nature and specific character.

В условиях становления новой системы государственного управления особую актуальность приобретают вопросы, связанные с выработкой научно обоснованных подходов к формированию и реализации региональной политики в Республике Беларусь. Под региональной политикой следует понимать сферу деятельности государства, органов государственной власти по управлению политическим, социальным, экологическим и иным развитием общества в территориально-пространственном, региональном аспектах, отражающую как взаимоотношения государства с регионами, так и взаимодействие регионов между собой.

Эффективное проведение региональной политики возможно только при условии взаимодействия всех элементов политической системы, действующих по установленным правилам, совокупность которых составляет основу ее формирования и реализации и в полной мере способствует достижению поставленных целей. Выявление и обоснование этих принципов представляется сложной задачей, особенно когда речь идет о процессах переходного характера.

Современные исследователи при анализе государственной политики часто ограничиваются перечислением принципов, а иногда их пояснением<sup>1</sup>. Для автора данной статьи принцип является отправным пунктом, основанием, из которого следует исходить и которым необходимо руководствоваться в деятельности по формированию и осуществлению региональной политики.

Определение принципов государственной политики требует основательности, так как в данном случае проявляется диалектика объективного и субъективного, знания и практического действия. Неразрывность объективного и субъективного составляет методологический «секрет» проблемы принципов государственной (региональной. – И. С.) политики, которые, по нашему мнению, необходимо тщательно детализировать, доказав их материальное бытие. Принципы должны основываться на объективных политических явлениях и процессах, раскрывать их природу и управленческую роль; на основе точного отображения действительности описывать закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно существующие в государственном управлении и имеющие особое значение для его организации и функционирования; показывать развивающуюся сущность определенного государственно-управленческого явления; способствовать использованию научных знаний в практике управления<sup>2</sup>.

По нашему мнению, можно выделить следующие **принципы региональной политики**. Во-первых, ее проведение предполагает соблюдение *принципа целеполагания* – исходного пункта управления, рассматриваемого как прогнозируемый результат и сформированного на основе анализа текущей ситуации, международных и отечественных тенденций. Определение приоритетов (основных направлений) государственной региональной политики осуществляется через стратегическое мышление и управление, которое является результатом анализа доминирующей в данный момент мотивации, общественных потребностей и запросов. Политика начинается с появления проблем, возникающих в результате совместной жизни и деятельности людей и актуализируемых благодаря вниманию к ним политиков и профессиональных должностных лиц. В процессе формулирования проблем управления на стадии принятия политического решения происходит выявление сущности проблемы и формирование цели. На наш взгляд, удачно сформулировал цель государственной региональной политики в Республике Беларусь ученый В.С. Фатеев, предложив в качестве основной цели рассматривать «...сохранение территориальной целостности, укрепление социального и экономического единства страны, сочетание общегосударственных интересов с интересами различных региональных и местных сообществ, создание условий для устойчивого человеческого развития на всей территории Беларуси»<sup>3</sup>. Такая цель вполне может быть реализована посредством решения более конкретных задач в экономической, социальной и других сферах.

Во-вторых, региональная политика должна иметь надежную *законодательную основу*. Государственная политика, в т. ч. и региональная, по определению может быть реализуема только на законодательной основе<sup>4</sup>. С одной стороны, закон закрепляет сложившуюся систему общественных отношений, складывающуюся в сфере организации и деятельности государственных органов по управлению региональным развитием. С другой стороны, в законодательстве находит свое отражение содержание региональной политики – цели, принципы, государственно-правовые институты, формы, методы, механизм реализации. Правовые основы региональной политики состоят как из общего правового базиса государства (в первую очередь Конституции), так и нормативно-законодательных актов, непосредственно регламентирующих ее проведение. Конституция Республики Беларусь определяет саму возможность проведения региональной политики в государстве, закрепляя основные ее начала: права человека; институт местного самоуправления и управления как объект региональной политики; статус государственных органов и их полномочия в сфере региональной политики; финансовую и бюджетную основу; систему взаимных гарантий субъектов. Таким образом, Конституция регулирует региональную политику государства лишь косвенно. Различные же ее аспекты содержат также ряд законодательных актов. Например, Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь», принятый 5 мая 1998 г., определяет систему административно-территориального деления государства, т. е. создает условия для статусного определения региона<sup>5</sup>. Основные концептуальные моменты региональной политики развиваются в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 г.<sup>6</sup>, который определяет систему и экономическую базу, закрепляет основы правового положения местных органов управления и самоуправления, органов общественного самоуправления и т. д.

Вместе с тем региональная политика сама должна быть предметом специального правового регулирования. Так, в Российской Федерации действует Указ президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»<sup>7</sup>. В 2001 г. Национальным советом регионов при президенте Украины была принята Концепция государственной региональной политики, которая затем была утверждена указом главы государства<sup>8</sup>. В Республике Беларусь пока нет целостного документа, отражающего систему намерений и действий по реализации интересов государства в отношении регионов, а также интересов самих регионов.

Третьим принципом региональной политики является принцип пространственной направленности, возникновение которого обусловлено в первую очередь неравномерным развитием регионов. Как объект государственной региональной политики регион представляет собой пространственно-организованную форму жизнедеятельности населения, включающую сферы проживания, профессионально-трудовой, общественно-политической, культурно-духовной и социально-бытовой деятельности, на которую направлена преобразовательная деятельность государства. Границы регионов могут быть либо закреплены национально-государственным или административно-территориальным делением, либо специально определены для целей региональной политики. На повестку дня политического процесса выходят проблемы региона, требующие незамедлительного решения, в результате принятия которого и его имплементации нейтрализуются очаги негативных явлений или ликвидируются их последствия в любой из сфер развития региона. Например, ликвидация последствий на Чернобыльской АЭС долгое время оставалась приоритетом государственной региональной политики в Республике Беларусь.

Четвертый принцип – рыночная ориентация региональной политики. Для всех трансформирующихся стран характерно возрастание регионального фактора, что находит свое проявление в расширении полномочий местных органов власти, растущих межтерриториальных различиях, усиливающейся экономической конкуренции регионов. Представители классической экономической теории, в том числе и неоклассической, исходят из убеждения, что рыночная экономика в основном сама себя регулирует, настраивает социальный организм в соответствии с закономерным действием системы «спрос-предложение». Практика же свидетельствует о том, что рыночная саморегуляция неэффективна и принципиально неприменима для создания жизнеспособной экономики переходного периода. В таких условиях особую актуальность приобретает конструктивное сочетание прямой и косвенной поддержки государством ключевых экономических проектов и планов. Трансформационные процессы в Республике Беларусь привели к формированию особенностей белорусской модели развития страны, при которой государство отслеживает процессы экономического развития, стремится смягчить последствия возникающих проблемных ситуаций, оказывает содействие социально-экономическому развитию и т. п.<sup>9</sup> Целью региональной политики государства в этом случае является создание условий, при которых рыночные отношения могли бы наиболее эффективно развиваться. Научно обоснованная региональная политика позволит использовать рыночные и административные механизмы, взаимодополняющие друг друга и образующие единое целое. Вследствие этого инициативы региональной политики направлены на усовершенствование структуры рыночных отношений и не входят в противоречие с ними.

Проведение региональной политики должно быть долгосрочным, хотя она часто рассматривается как способ решения неотложных проблем (например, безработица в связи с закрытием производств) и ее основная цель – решение долгосрочных структурных задач. Одним из основополагающих правил региональной политики является то, что целесообразнее оказывать помощь регионам, претерпевающим структурные изменения, чем субсидировать пострадавшие отрасли экономики или производства. Аналогичным образом политический акцент делается на поддержку инвестиций, а не на продолжительное субсидирование. Опыт проведения региональной политики в странах рыночной экономики показывает, что первые результаты появляются спустя довольно продолжительное время после начала специальных мероприятий. В этом отношении региональная политика крайне неблагоприятна, поскольку люди, ответственные за проведение тех или иных решений в данной области, как правило, не доживают до того момента, когда они могут увидеть результаты своего труда. Такая ситуация приобретает и другую сторону: недобросовестные чиновники имеют возможность избежать ответственности за принятые решения, поскольку нести ответственность будут уже их преемники<sup>10</sup>. Исходя из объективных предпосылок, стратегия и тактика проведения государственной региональной политики на долгосрочную перспективу должны быть хорошо продуманными и постоянно контролируемые.

Региональная политика требует скоординированного политического подхода. Новые тенденции в развитии современных политических систем дают основания говорить об изменении характера взаимоотношений правительственных структур и объединений граждан. Назрела необходимость выработки нового подхода, который должен строить свою исследовательскую стратегию на основании вновь формирующихся отношений между государством и обществом, между публичной и частной сферами общественной жизни<sup>11</sup>. Природа региональных проблем требует участия в их решении целого ряда национальных министерств и ведомств, различных организаций регионального уровня, а также частного сектора экономики. Так, например, обеспечить экономическое развитие региона можно путем финансирования как посредством органов, занимающихся региональной политикой, так и через участие широкого круга лиц и организаций, заинтересованных в таком развитии. Данное условие усиливает акцент на отношениях партнерства и необходимости сотрудничества для достижения целей. Новые политические практики сотрудничества позволят решать конкретные проблемы регионов в областях образования, экологии, здравоохранения, жилищного строительства и т. д.

Одним из ключевых принципов формирования и реализации региональной политики следует отметить *принцип децентрализации* – последовательной передачи прав и обязанностей в области регулирования регионального развития местным органам государственного управления, самоуправления и законодательного закрепления за последними стабильных источников пополнения местных бюджетов для выполнения своих функций. Как утверждает французский исследователь Ж. Ведель, суть децентрализации «состоит в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами»<sup>12</sup>. Децентрализация является противовесом административной централизации, которую можно рассматривать как «...форму организации административной службы, при которой государство как юридическое лицо, и только оно, обеспечивает функционирование административной службы»<sup>13</sup>.

В ходе рассмотрения вопроса распределения полномочий между разными уровнями власти наряду с «децентрализацией» часто используют термин «деконцентрация». Деконцентрация предусматривает функционирование органов местного управления, которые находятся в подчинении Центра при наличии ограниченной передачи только некоторой административной свободы действий, например, местным подразделениям центральных министерств и ведомств. Таким образом, децентрализация, рассматриваемая в широком контексте, может принимать форму деконцентрации. Преимущества децентрализации в том, что она позволяет гражданам и их представителям на более низких уровнях управления оказывать более активное влияние на выработку и реализацию политических решений. Она способствует повышению эффективности работы правительства, так как освобождает его от решения задач местного характера и позволяет сконцентрироваться на стратегических вопросах развития страны. В Республике Беларусь имеет место передача прав от национальных органов власти местным государственным органам при сохранении строго централизованной системы государственного управления, т. е. управление региональным развитием носит характер деконцентрированного централизма. Проведение эффективной региональной политики предполагает перераспределение функций между центральными и местными органами власти на основе принципа децентрализации, что позволит повысить эффективность деятельности институтов местного управления и самоуправления, активизировать управленческий процесс на местах, а также полнее учитывать интересы и особенности развития отдельных административно-территориальных образований.

*Принцип прямых и обратных связей регионов с Центром* связан с принципом «демократической ответственности, основанной на обратной связи»<sup>14</sup>. В условиях демократического государства система государственного управления поддерживает постоянные связи с обществом и подвергается трансформациям в соответствии с изменяющимися интересами и потребностями общества. В этом плане общество и система государственного управления находятся в постоянных

прямых и обратных связях друг с другом. Суть обратной связи состоит в том, что «...любое отклонение системы управления от заданного состояния является источником возникновения в системе нового движения, всегда направленного таким образом, чтобы поддержать систему в заданном направлении»<sup>15</sup>.

Анализ государственного управления с позиции теории многоуровневых иерархических систем показывает, что динамическая устойчивость и эволюционный потенциал системы любого типа пропорциональны ее внутреннему разнообразию. Одним из центральных вопросов в управлении является определение степени самостоятельности ее элементов. Российский исследователь М. Месарович отмечает, что элемент самостоятелен в той степени, в какой условия его функционирования не зависят от того, что происходит с другими элементами системы<sup>16</sup>. Таким образом, взаимодействие между нижестоящими элементами системы отражает степень самостоятельности элементов, что применительно к сфере политики означает необходимость развития местного самоуправления в трансформирующемся обществе, поскольку формирование больших систем происходит по принципу «снизу вверх». Можно заключить, что местные самоуправления являются «решающими блоками», находящимися в основании многоуровневой иерархической структуры государственной власти<sup>17</sup>.

Специфика региональной политики предопределяет *принцип комплексного подхода* к решению экономических, социальных, экологических и других задач развития конкретных регионов. Органы государственной власти в результате принятия и реализации политических решений воздействуют на подсистемы региона, осуществляя тем самым комплексное вмешательство государства в процессы регионального развития в области экономики, экологии, культуры, социального развития и т. п. Суть названного подхода заключается и в применении различных методов, используемых государством для регулирования жизнедеятельности региона. Среди них существенную роль играет программно-целевой метод, позволяющий объединить в отдельный комплекс средства и ресурсы финансового, материального, организационного и иного рода для «точечного» решения актуальных задач в отношении развития регионов. В настоящее время этот метод признан правительствами многих стран и широко используется в практике. В Республике Беларусь пока отсутствует программа управления развитием региона. Специальный раздел по региональной политике представлен в таких документах, как «Основные положения программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы» и «Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 года», где определены стратегические цели и задачи государства в управлении социально-экономическим развитием регионов<sup>18</sup>. Вместе с тем для эффективного воздействия государства на развитие регионов необходимой становится разработка целевых комплексных программ, в которых должны быть обозначены приоритеты в деятельности органов государственной власти; определены допустимые формы и методы государственного регулирования; выделен перечень ресурсов государства, который может быть задействован в процессе достижения поставленных задач; прописаны механизм и процедуры по реализации региональной политики; предложены меры всестороннего и постоянного отслеживания результатов ее проведения.

Выводы:

1. В основе формирования и реализации государственной региональной политики находится совокупность принципов, отражающих закономерности регионального развития государства и находящихся в основе выработки мер по регулированию развития отдельного региона.
2. Принципы государственной региональной политики в комплексе представляют собой взаимосвязанную систему. Вместе с тем каждый из перечисленных принципов имеет структурно отведенное место в ней, при этом отражает свою индивидуальность.
3. Специфика принципов государственной региональной политики определяется природой региональных проблем и уровнем социально-экономического развития государства. Для стран переходного типа выработка собственной регио-

нальной политики на основе уже имеющегося опыта становится стратегической задачей.

4. Применительно к Беларуси пока сложно говорить о проведении целенаправленной эффективной региональной политики. В республике созданы объективные условия для совершенствования государственного регулирования регионального развития. Выход на более высокий уровень в проведении государственной региональной политики возможен при соблюдении основных принципов ее формирования и реализации.

<sup>1</sup> См., например: Агранат Г. О региональном развитии и региональной политике // Свободная мысль. 1996. № 9. С. 23–32; Поздняков А. М., Дульщикова Ю. С., Гузнер С. С. Государственная региональная политика: концепция и принципы разработки // Регион: экономика и социология. 1995. № 2. С. 54–55; Фатеев В. С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. Мн., 1999. С. 33–34.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000. С. 125.

<sup>3</sup> Фатеев В. С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. Мн., 1999. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Бердашкевич А. П. Основные принципы формирования и реализации государственной политики // Вестн. МГУ. Сер. 12. Полит. науки. 2001. № 4. С. 82–94.

<sup>5</sup> См.: Закон от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» // Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. Ст. 214.

<sup>6</sup> См.: В ред. Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8. Ст. 2/137.

<sup>7</sup> См.: Игнатов В. И., Бутов В. Регионоведение (экономика и управление). Ростов н/Д., 2000. С. 172–380.

<sup>8</sup> См.: В Киеве обсуждают пути развития региональной политики в Украине (по материалам УНИАН) // <http://www.podrobnosti.com.ua/power/2003/12/03/90398.html>

<sup>9</sup> См.: Стратегия экономического развития Республики Беларусь на современном этапе: Материалы постоянно действующего семинара руководящих работников республиканских и местных органов, 21–22 марта 2002 г. / Под ред. Л. П. Козика, В. А. Руденка, Э. М. Скобелева. Мн., 2002.

<sup>10</sup> См.: Маркова Т. Региональная политика Европейского Союза: принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России // [http://eulaw.edu.ru/documents/scient\\_effort/conf\\_26-04-01/markova.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/markova.htm)

<sup>11</sup> См.: Комаровский В. С., Сморгун Л. В. Административное управление, политика и демократический процесс: новые концепты анализа // Современная российская политология в контексте глобализации и диалога культур. К XIX Всемирному конгрессу Международной ассоциации политических наук. Дурбан, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Г. Ю. Семигина. М., 2003. С. 301.

<sup>12</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 392.

<sup>13</sup> Организация административной службы во Франции. М., 1993. С. 9.

<sup>14</sup> Линд Р. Процессы преобразований в общественном секторе Швеции. СПб., 1998.

<sup>15</sup> Петрушенко Л. А. Принцип обратной связи. М., 1967. С. 143.

<sup>16</sup> См.: Месарович М., Мако Д., Такаха И. Теория иерархических систем. М., 1973.

<sup>17</sup> См.: Решетников С. В., Антанович Н. А. Динамика и проблемы обратных связей в демократических политических системах // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Мн., 2001. Вып. 1. С. 248–275.

<sup>18</sup> См.: Основные положения программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы: Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 года / Сост. М. И. Плотницкий. Мн., 2002. С. 49–50; 97–98.

Поступила в редакцию 24.04.2004.

**Ирина Владимировна Суздалева** – аспирантка кафедры политологии юридического факультета. Научный руководитель – профессор, доктор политических наук, директор Института государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь С. В. Решетников.