

## УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*В статье обоснована актуальность совершенствования управления региональным развитием в Республике Беларусь, проведен анализ основных проблем социально-экономического развития регионов и выявлены региональные диспропорции, рассмотрены основные государственные структуры, осуществляющие управление региональным развитием в Республике Беларусь и разработаны рекомендации по их совершенствованию.*

*Ключевые слова: управление региональным развитием, регионы Республики Беларусь, проблемы социально-экономического развития регионов, региональные диспропорции, органы государственного управления региональным развитием.*

BUKHAVETS T., RUSAK I.

Belarus State Economic University

## MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT AND ITS IMPROVEMENT IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM IN THE REPUBLIC OF BELARUS

*The article highlights the urgency of improving of the management of regional development in the Republic of Belarus, analyzes the main problems of social and economic development of the regions and identifies regional disparities, examines the main state structures that manage regional development in the Republic of Belarus and provides recommendations for their improvement.*

*Keywords: management of regional development, regions of the Republic of Belarus, problems of social and economic development of the regions, regional disparities, regional development management bodies.*

### Вступление

Обеспечение сбалансированного и комплексного развития регионов является одной из важнейших задач любого государства, как на национальном, так и на региональном уровнях. Особенно актуальным становится данный вопрос в условиях сохранения региональных диспропорций по уровню социально-экономического развития на протяжении длительного периода времени, а также обострения региональных проблем в отдельных административно-территориальных единицах страны, характерных в настоящее время для Республики Беларусь.

### Основная часть

Различным аспектам совершенствования управления региональным развитием посвящены научные труды многочисленных белорусских, украинских, российских и других ученых, в числе которых Фатеев В.С., Герасенко В.П., Вертинская Т.С., Берченко Н.Г., Иванов С.А., Мармашлова С.П., Заблудская И.В., Додонов О.В., Горбунов В.А., Салуквадзе И.Н., Мартынюк И.В., Баханова Е.В., Маннапов Р.Г., Ахтаријева Л.Г., Миронова М.Н., Цымбал В.Г., Савельев Д.В., Панасюк М.В. и др. [1–10]. Однако, несмотря на всесторонние и глубокие исследования ученых-регионалистов и предлагаемые ими рекомендации, по-прежнему нерешенной остается проблема разработки действенного механизма управления региональным развитием государства, за реализацию которого должен отвечать специально созданный орган управления, обладающий достаточным уровнем полномочий и ответственности для решения стратегических задач регионального развития и координации деятельности региональных органов власти в направлении достижения высокого уровня благосостояния граждан в каждом уголке страны. Рассредоточение функций управления развитием регионами среди отдельных обособленных структурных подразделений при различных органах власти влечет за собой отсутствие единой четко выверенной, скоординированной и согласованной региональной политики, что приводит к неравномерному развитию регионов и выражается в негативных тенденциях их социально-экономического развития и нарастания региональных дисбалансов и диспропорций.

Так, в Республике Беларусь на протяжении длительного периода времени (с 2010 по 2015 г.) можно наблюдать сохранение региональных диспропорций по уровню валового регионального продукта (ВРП). Данный показатель характеризует стоимость товаров и услуг, произведенных в регионе по всем видам экономической деятельности и предназначенных для конечного потребления, накопления и чистого экспорта, и официально рассчитывается в Республике Беларусь только с 2010 года. Несмотря на увеличение в целом данного показателя в рассматриваемом периоде, следует отметить, что наибольшее его значение было характерно для Минска и Минской области, в то время как в остальных регионах страны уровень ВРП был значительно ниже. Как показал проведенный анализ, ВРП в фактическом выражении увеличился на

душу населения по всем областям и Минску с 2010 года по 2015 год: в Брестской области с 12297,8 тыс. руб. до 57848,3 тыс. руб.; в Витебской области – с 11888,2 тыс. руб. до 60816,4 тыс. руб.; в Гомельской области – с 12925,3 тыс. руб. до 64089,6 тыс. руб.; в Гродненской области – с 12352 тыс. руб. до 65273,1 тыс. руб.; в Минской области – с 16132,7 тыс. руб. до 95702,8 тыс. руб.; в Могилевской области – с 11903 тыс. руб. до 54187,1 тыс. руб.; в Минске – с 20968,3 тыс. руб. до 116056,1 тыс. руб. соответственно (рис. 1).

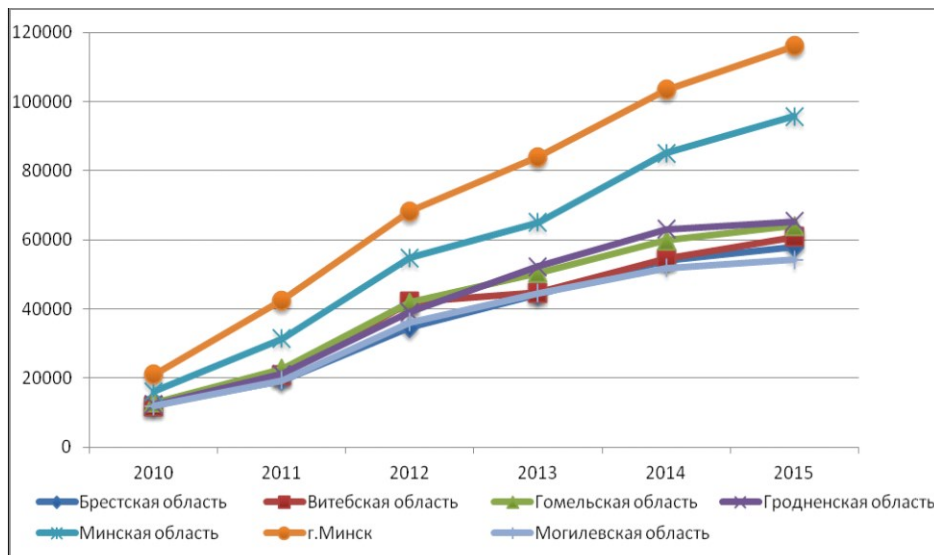


Рис. 1. Валовой региональный продукт на душу населения по областям Республики Беларусь и Минску, тыс. руб.  
Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

При пересчете данного показателя по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США наблюдаем следующую динамику за пять лет: ВРП Брестской области в 2010 году составил на душу населения 4129,41 долл. США, в 2015 году он уменьшился до 3646,37 долл. США; ВРП Витебской области сократился с 3991,87 долл. США на душу населения в 2010 г. до 3833,46 долл. США в 2015 г.; ВРП Гомельской области – с 4340,12 до 4039,78 долл. США на душу населения соответственно; ВРП Гродненской области – с 4147,61 до 4114,38 долл. США на душу населения соответственно; ВРП Могилевской области – с 3996,84 до 3415,59 долл. США на душу населения соответственно; ВРП Минской области, напротив, увеличился с 5417,11 долл. США на душу населения в 2010 году до 6032,47 долл. США в 2015 году; ВРП г. Минск увеличился с 7040,83 долл. США в 2010 году до 7315,4 долл. США в 2015 году (рис. 2). То есть при анализе динамики за пять лет опять наблюдаем, что только для г. Минска и Минской области характерно небольшое улучшение ситуации, в то время как для других регионов страны характерно ухудшение. Значительное превышение ВРП г. Минск и Минской области свидетельствует о концентрации производства в столице и столичном агломерационном округе и существующих территориальных диспропорциях в развитии остальных областей Республики Беларусь.

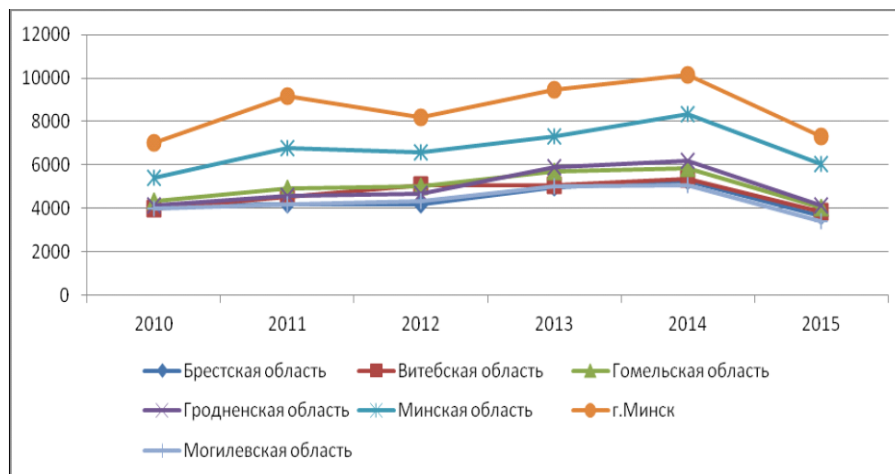


Рис. 2. Валовой региональный продукт на душу населения по областям Республики Беларусь и г. Минск, долл. США  
Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь.

Другой немаловажной проблемой социально-экономического развития Республики Беларусь в целом и отдельных ее регионов в частности является естественная убыль населения, характерная для многих

стран бывшего СССР.

В период с 2000 года по 2015 годы практически для всех областей страны была характерна естественная убыль населения: Брестская область является единственной из областей, в которой в 2015 году зафиксирован естественный прирост населения, составивший 0,8 промилле (в 2000 году – убыль составила -1,9 промилле); в Витебской области естественная убыль сократилась с -6,6 промилле в 2000 году до -3,5 промилле в 2015 году; в Гомельской с -4,4 в 2000 году до -0,2 промилле в 2015 году; в Гродненской – с -4,8 в 2000 году до -0,8 промилле в 2015 году; в Минской с -6,3 промилле в 2000 году до -0,7 промилле в 2015 году; в Могилевской – с -5,4 промилле в 2000 году до -1,4 промилле в 2015 году; в г. Минск в 2000 году убыль составила -0,3 промилле, а в 2015 году наблюдался естественный прирост на уровне 2,8 промилле (рис. 3).

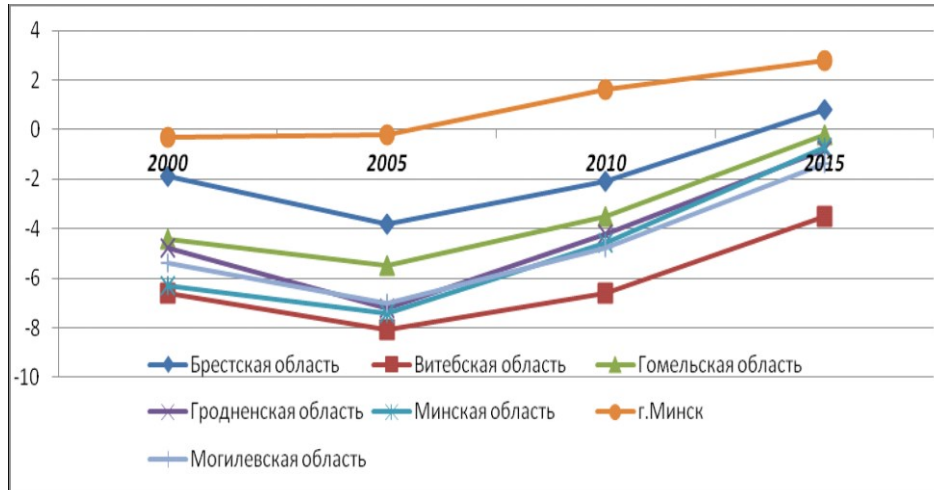


Рис. 3. Естественный прирост, убыль (-) населения на 1 000 человек населения по областям Республики Беларусь и г. Минск, промилле

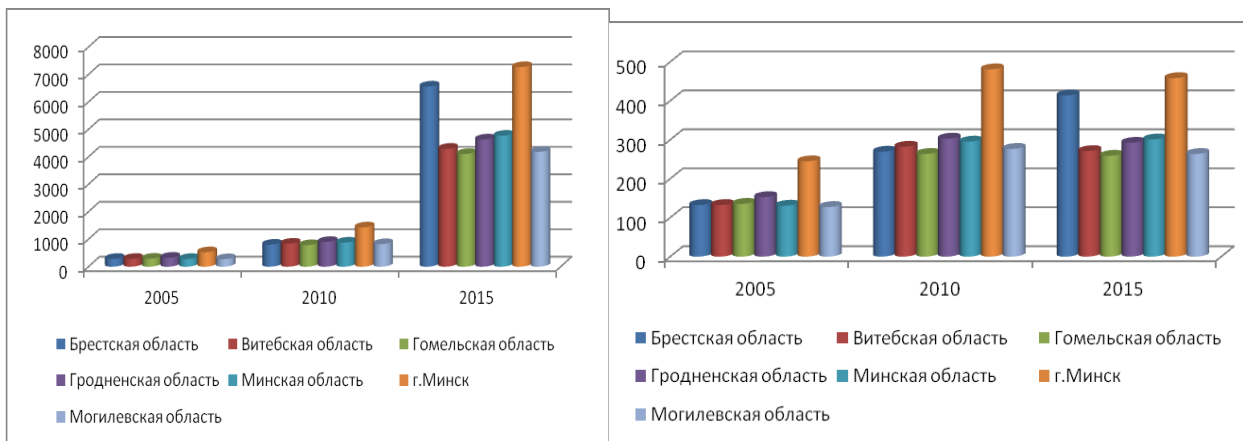
Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

Отрицательный прирост населения и миграция из села в город (что также является актуальной проблемой для Республики Беларусь) вынуждают органы государственного управления пересматривать количество административно-территориальных единиц базового и первичного уровней и сокращать количество сельских Советов и сельских населенных пунктов. Так, согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, количество сельских Советов с 1991 года по 2016 год сократилось с 1480 до 1163, а количество сельских населенных пунктов в этот же период уменьшилось с 23459 до 23201 единицы.

Еще одним важным показателем, характеризующим уровень социально-экономического развития регионов Республики Беларусь, является уровень денежных доходов на душу населения. При анализе данного показателя в белорусских рублях наблюдается рост с 2000 по 2015 годы по всем областям и г. Минск (рисунок 4а). Однако, при пересчете показателя по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США можно увидеть следующие тенденции: в Брестской области доходы на душу населения в 2005 составили 19,3 долл. США, затем они увеличились до 95,6 долл. США в 2010 году и сократились до 50,5 долл. США в 2015 году (рис. 4б). Данная тенденция наблюдается во всех регионах Республики Беларусь и связана, в первую очередь, с кризисом 2011 года и девальвацией национальной валюты. Лидерами по уровню денежных доходов на душу населения в долларовом эквиваленте являются г. Минск (458,2 и 244,5 долл. США в 2015 и 2005 г. соответственно) и Брестская область (413,6 и 132,23 долл. США). Уровень денежных доходов населения в указанных регионах в 2015 г. практически в два раза превысил показатели всех остальных регионов (Витебская область – 270,7 и 132,4 долл. США в 2015 и 2005 г. соответственно; Гомельская область – 258,8 и 135,4 долл. США; Гродненская область – 292,2 и 152,6 долл. США; Минская область 300,7 и 130,7 долл. США; Могилевская область – 263,5 и 127,4 долл. США).

Основную долю валового регионального продукта составляет продукция материальной сферы производства. Преимущественно во всех областях Республики Беларусь развито промышленное и сельскохозяйственное производство. Так, объем промышленного производства на одного занятого отражен на рис. 5. Как видно из рисунка в фактическом выражении объем промышленного производства на одного занятого растет. При пересчете по средневзвешенному курсу объем производства на одного занятого практически не изменился (табл. 1).

Ситуация с продукцией сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий отражена на рисунке 6 и в табл. 2. Таким образом, как видно из рисунков и таблиц, промышленная и сельскохозяйственная направленность валового производства сохранилась практически во всех областях Республики Беларусь.



а) б)  
Рис. 4. Денежные доходы на душу населения по областям Республики Беларусь и г.Минску, тыс. руб. в месяц (а) и долл. США в месяц (б)

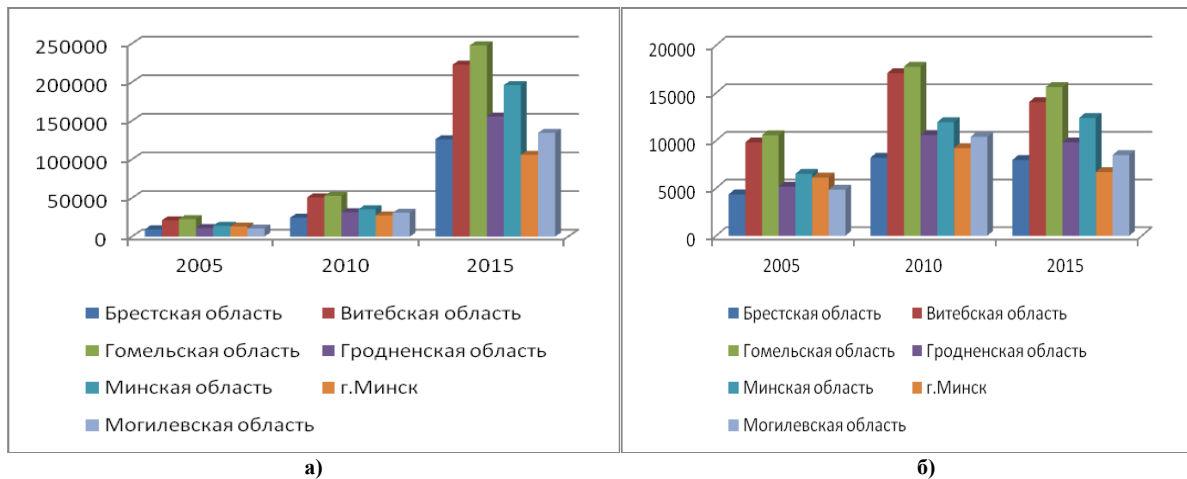
Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь.

Таблица 1

**Объем промышленного производства на одного занятого по областям Республики Беларусь и г. Минск, долл.США**

	2005	2010	2015
Брестская область	4340,8	8200,1	7952,9
Витебская область	9805,6	17069,0	14036,0
Гомельская область	10556,2	17749,2	15609,6
Гродненская область	5146,9	10576,2	9793,5
Минская область	6497,8	11933,0	12373,4
г. Минск	6104,7	9211,1	6681,8
Могилевская область	4840,2	10389,0	8475,4

Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь.



а) б)  
Рис. 5. Объем промышленного производства на одного занятого, по областям Республики Беларусь и г. Минск, тыс. руб. (а) и долл. США (б)

Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь.

Таблица 2

**Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий на одного занятого по областям Республики Беларусь, долл. США**

	2005	2010	2015
Брестская область	1683,2	3114,4	2594,6
Витебская область	1599,1	3213,7	2126,3
Гомельская область	1436,2	2711,7	2220,6
Гродненская область	2137,4	3571,1	2844,2
Минская область	2193,6	4282,0	2965,6
Могилевская область	1461,2	3246,8	2271,5

Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь.

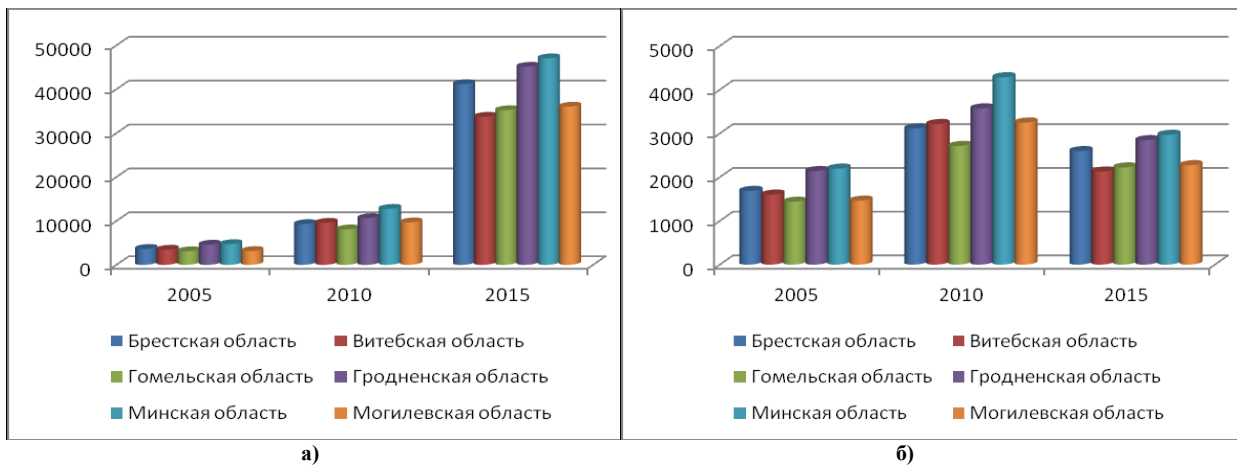


Рис. 6. Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий на одного занятого по областям Республики Беларусь, тыс. руб. (а) и долл. США (б)

Примечание – составлено авторами на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

Рассмотрев темпы роста основных показателей социально-экономического развития регионов (таблица 3) можно сделать вывод о том, что положительный прирост по ВРП за 5 лет был только в Минской области и г. Минск. Значительным ростом за 10 лет по денежным доходам на душу населения характеризуется Брестская область (312,8%); по темпам роста промышленного производства на одного занятого лидируют Минская и Гродненская области (190,4% и 190,3% соответственно); лидером по наращиванию производства продукции сельского хозяйства на одного занятого является Брестская область (207,5 %), что подтверждает ее сельскохозяйственную специализацию.

Таблица 3

Темпы роста основных показателей по областям Республики Беларусь и г. Минск, %

	Валовой региональный продукт на душу населения	Денежные доходы на душу населения	Объем промышленного производства на одного занятого	Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий на одного занятого
	2015 к 2010	2015 к 2005		
Брестская область	88,3	<b>312,8</b>	183,2	<b>207,5</b>
Витебская область	96,0	204,5	143,1	149,1
Гомельская область	93,1	191,1	147,9	158,9
Гродненская область	99,2	191,5	<b>190,3</b>	191,8
Минская область	<b>111,4</b>	230,1	<b>190,4</b>	171,0
г.Минск	103,9	187,4	109,5	-
Могилевская область	85,5	206,9	175,1	105,3

Примечание – собственная разработка (расчет темпов роста производился на основе показателей, переведенных в у.е. по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США).

Решение рассмотренных проблем социально-экономического развития регионов Республики Беларусь и устранение существующих региональных диспропорций невозможно без действенного участия государства в лице соответствующих структур, наделенных государственно-властными полномочиями в области разработки и реализации эффективной региональной политики. В настоящее время в Республике Беларуси вопросами регионального развития занимаются следующие государственные структуры: постоянная комиссия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по региональной политике и местному самоуправлению в составе 11 человек; управление регионального развития при Министерстве экономики Республики Беларусь в составе 6 человек; Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь в составе 40 человек.

То есть, как было отмечено ранее, в республике отсутствует единый орган управления региональным развитием, отвечающий за разработку и осуществление региональной политики в стране. Отсутствие единого органа обуславливает отсутствие и единого программного документа, определяющего основные стратегические направления социально-экономического развития регионов и механизм их реализации. Деятельность обособленных структурных подразделений в области регионального управления и развития не способствует решению всех накопившихся проблем. Следует отметить, что единственным

нормативно-правовым актом, который был рассмотрен постоянной комиссией по региональной политике и местному самоуправлению, является проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности». Никаких более весомых и значимых проектов ни рассмотрено, ни разработано комиссией не было.

Что касается управления регионального развития при Министерстве экономики, то следует отметить решение им достаточно широкого перечня задач, в числе которых:

- обеспечение подготовки региональных разделов концепций, программ, прогнозов социально-экономического развития страны и мероприятий, направленных на их выполнение;
- осуществление координации работы республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, по вопросам социально-экономического развития регионов республики;
- проведение комплексного анализа социально-экономической ситуации в регионах, определение ключевых проблем их развития, подготовка предложений о дополнительных мерах, направленных на решение проблем с учетом общереспубликанских и региональных интересов;
- разработка совместно с органами государственного управления проектов нормативных правовых актов;
- координация взаимодействия подразделений Министерства экономики Республики Беларусь с областными и Минским городским исполнительными комитетами в области управления региональным развитием;
- участие в мероприятиях по развитию экономического сотрудничества между регионами Республики Беларусь и регионами государств-участников СНГ, а также других стран.

Однако немногочисленный состав управления и отсутствие у него самостоятельности в реализации закрепленных за ним полномочий не позволяет в полной мере оказывать действенное влияние на развитие регионов страны и устранение существующих диспропорций.

Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь был образован Постановлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 2007 года № 390-СРЗ/VI «Об образовании Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и утверждении Положения о нем». Совет представляет собой структуру, основанную на базе и с участием органов местного самоуправления всех уровней и выполняющую функции координации, обобщения и внедрения опыта, разработки единых подходов к той или иной проблеме, доведения до местных органов самоуправления политики государства. То есть данная структура опять-таки не обладает достаточными государственно-властными полномочиями по принятию конструктивных управленческих решений в области регионального развития, а ограничивается лишь информационными, аналитическими, координационными, консультативными функциями. Получение Советом статуса наблюдателя в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, тем не менее, не привело к повышению его роли в урегулировании проблем регионального развития в Республике Беларусь.

#### **Выводы**

Таким образом, в завершение проведенного исследования, можно заключить, что проблема повышения качества и эффективности управления региональным развитием стоит для Республики Беларусь в настоящее время достаточно остро, что обусловлено наметившимися негативными тенденциями социально-экономического развития регионов и обострением региональных диспропорций в стране. Существующая на данный момент система управления региональным развитием в Беларуси, состоящая из обособленных немногочисленных структур, не позволяет решать весь комплекс накопившихся в области регионального развития проблем. Вместе с тем вопросы развития отдельных регионов страны, в том числе малых и средних городов, рассматриваются в основных стратегических и программных документах страны. Однако без создания единого специализированного республиканского органа управления региональным развитием реализовать прописанные в этих документах направления не представляется возможным, и они так и будут носить лишь формальный характер. В то же время, чрезмерный отток населения, особенно молодых специалистов, из регионов и их стремление реализовать свой потенциал в столице Республике Беларусь г. Минск уже сегодня негативно сказывается как на развитии отдельных регионов, включая и г. Минск, который просто не способен охватить такое количество приезжих и обеспечить их всеми необходимыми условиями для проживания и полноценной занятости, так и на социально-экономическом развитии государства в целом.

Поскольку на сегодняшний день в условиях проводимой в Республике Беларусь оптимизации системы органов государственного управления создание республиканского органа управления региональным развитием представляется маловероятным, решению указанной проблемы в значительной степени может способствовать усиление роли и статуса действующего ныне управления региональным развитием при Министерстве экономики, расширение его полномочий и активизация взаимодействия с постоянной комиссией по региональной политике и местному самоуправлению и Советом по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания

Республики Беларусь. Оптимальным в сложившихся условиях может быть вариант поэтапного перехода к новой системе управления региональным развитием, предполагающего на промежуточном этапе трансформации преобразование управления региональным развитием при Министерстве экономики Республики Беларусь в главное управление или департамент, что значительно расширит полномочия и значимость структурного подразделения. Данная мера в ближайшей перспективе вполне может оказаться достаточной для повышения эффективности управления региональным развитием в результате появления дополнительных возможностей для принятия действенных управленческих решений, способствующих оживлению региональной экономики.

### Литература

1. Баханова Е.В. Социальное управление регионом: проблемы теоретико-методологической интерпретации субъекта управления / Е.В. Баханова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 12. – 2009. – Выпуск 1. – Ч. II. – С. 68–74.
2. Вертинская Т.С. Рекомендации по разработке региональных стратегий устойчивого развития в Республике Беларусь. Проект ЕС «Поддержка регионального и местного развития в Республике Беларусь / Т.С. Вертинская, Н.Г. Берченко, С.А. Иванов и др. – Минск, 2015. – 130 с.
3. Герасенко В.П. Новая парадигма структурной трансформации организационно-экономического механизма управления регионом / В.П. Герасенко, П.В. Герасенко // Вестник учреждения образования «Витебский государственный технологический университет». – 2006. – № 11. – С. 94–97.
4. Заблодская И.В. Экономика региона: структурирование, оценка, развитие : монография / И.В. Заблодская, О.В. Додонов, В.А. Горбунов, И.Н. Салуквадзе, И.В. Мартынюк / НАН Украины. Луганский филиал Института экономико-правовых исследований. – Луганск : Изд-во «Ноулидж», 2010. – 249 с.
5. Маннапов Р.Г. Современное развитие системы управления регионом: методология, инструментарий, механизмы : монография / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева ; под науч. ред. Р.Г. Маннапова. – Уфа : Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2010. – 221 с.
6. Миронова М.Н. Управление региональным развитием России: основные направления современной региональной политики / М.Н. Миронова // Вестник РУДН. Серия Экономика. – 2011. – № 5. – С. 185–194.
7. Панасюк М.В. Управление регионом: территориальный подход : монография / М.В. Панасюк. – Казань, 2005. – 161 с.
8. Савельев Д.В. Управление регионами и муниципальными образованиями по критерию качества жизни населения – актуальная задача современности / Д.В. Савельев // Мир науки. – 2013. – Выпуск 3. – С. 1–8.
9. Фатеев В.С. Региональное экономическое развитие, местное управление и самоуправление в Беларуси / В.С. Фатеев // Доклад к региональному семинару «Местное управление, региональное экономическое развитие, верховенство закона», 29-30 октября 1999 г., Минск, Беларусь. Серия «Экономика», приложение к журналу «Право и экономика». – Минск, 2000. – 54 с.
10. Цымбал В.Г. Место регионального брендинга в системе управления региональным развитием Российской Федерации / В.Г. Цымбал // Human Progress. Человеческое развитие: вызовы и перспективы : материалы Международной заочной научно-практ. конф. – 2016. – Т. 2. – № 3. – С. 1–10.

Надійшла 16.03.2017; рецензент: д. е. н. Дорина Е. Б.