



Просветительское учреждение

Офис европейской экспертизы
и коммуникаций

Анализ сектора Республики Беларусь, субъекты которого занимаются региональным и местным развитием

Краткий аналитический отчет



Секторный анализ

достоверные данные

для осознанных решений

Исполнительницы/

исполнители

Сивограков О.В.,

Касьяненко А.П.,

Лысюк А.И.

Руководитель группы

и научный редактор

Сивограков О.В.

Минск, 2014

Введение. Анализ текущего состояния и оценки институционального, социального и экономического контекста, в котором действует и развивается сектор

Под *региональным и местным развитием* в контексте настоящего исследования понимается широкий круг социально-природно-экономических процессов в рамках внутристрановых территориальных образований (областей, районов, городов, сельских поселений). В обобщенной популярной форме ситуацию в области регионального и местного развития можно узнать, получив ответ местных жителей на вопрос «Ну как вам здесь живётся?». Взгляд со стороны, мнение экспертов, научный анализ, сравнение индикаторов с другими регионами позволяют уточнить картину местного развития и на этой основе предложить направления для улучшающих действий. Широко признанный ориентир позитивного регионального и местного развития – обеспечение его устойчивости (функционирования на принципах устойчивого развития).

В настоящее время в Беларуси наблюдается депопуляция сельских территорий и малых городов, низкий уровень доходов населения в регионах (за редким исключением), недостаточная обеспеченность социальной инфраструктурой и низкое качество услуг населению. Многие районы продолжают оставаться убыточными, слабо развивается малый и средний бизнес. «Центрами притяжения» инвестиций продолжают оставаться Минск и крупные города. Слаборазвитые регионы и местные сообщества не являются привлекательными для инвесторов.

В течение нескольких последних десятилетий в стране сохраняется ряд негативных тенденций в нормативно-правовой и управленческой областях, связанных как в целом с региональным развитием, так и с функционированием в нем сектора гражданского общества. В числе таких тенденций следующие:

- формальный, декларативный характер государственной политики по отношению к региональному и местному развитию;
- слабая известность в обществе деятельности структур гражданского общества в области регионального и местного развития;
- такие структуры не воспринимаются властью и населением как в достаточной степени серьезные участники, партнеры и ресурсы для целей регионального и местного развития;
- имеется зависимость структур гражданского общества, работающих в области регионального и местного развития, от зарубежной поддержки;
- условия создания и государственной поддержки НГО остаются неудовлетворительными (запрещение регистрации по домашнему адресу, отсутствие законодательства о благотворительности, сложная бюрократическая система регистрации проектов с зарубежным финансированием, неразвитая система социального заказа).

В отношении регионального и местного развития время от времени появляются документы, программы, льготы, нацеленные на территориальное развитие. Так, например, президентским указом № 342 от 01.08.2011 г. утверждена [«Государственная программа](#)



[устойчивого развития села на 2011 – 2015 годы](#)». Однако заметных позитивных изменений в ситуации не происходит.

Общесистемными факторами, формирующими условия для регионального и местного развития в современной Беларуси, являются, на наш взгляд, следующие:

- восприятие темы регионального и местного развития, как со стороны государственных чиновников, так и среди большей части исследователей и публицистов, как второстепенной, не самой важной¹, в сравнении с различными аспектами развития на национальном уровне;
- отсутствие условий для реальной конкурентной среды в отношениях между территориальными образованиями разного уровня;
- отсутствие (незаметность) региональных лидеров-менеджеров, роль которых должна состоять в продвижении «их» территорий к лучшему качеству жизни населения;
- формальность существующих официальных программ и планов социально-экономического развития областей и районов;
- доминирование ценностных ориентаций молодежи из сельской местности и малых городов на переезд в столицу или, по крайней мере, в областные города;
- низкая активность населения в области регионального и местного развития.

К общесистемным условиям развития регионов и локальных территорий можно отнести также уровень распространения и эффективности деятельности по устойчивому развитию на региональном и местном уровнях. На наш взгляд, основной причиной, сдерживающей развитие такой активности в Беларуси, является слабость местного самоуправления (в части реальных, а не декларируемых компетенций и ресурсов) при одновременной жесткости командно-административной системы в области территориального развития.

В настоящее время наибольшее влияние на региональное и местное развитие оказывают высшие государственные структуры (президент, Администрация президента, Совет министров), министерства и ведомства, а также облисполкомы. Сложилась своеобразная «анти-субсидиарность», когда местные органы власти, лишённые и полномочий, и средств, играют очень незначительную роль в процессах развития территорий.

Характерно, что критика сложившейся системы местного управления и самоуправления звучит в нашей стране уже многие годы. Предложения о ее реформировании высказывались еще в советский (СССР) период.

Несмотря на непростые условия для создания и существования НГО, в Беларуси зарождаются новые современные структуры участия населения в территориальном

¹ Приятным недавним исключением является здесь «допуск» международной технической помощи в сферу регионального и местного развития. Будем надеяться, что начавшиеся в 2014 году крупные проекты [«Механизм развития потенциала по поддержке внедрения отраслевых программ в рамках ежегодного плана действий для Беларуси»](#) (ЕС) и [«Содействие развитию на местном уровне»](#) (ЕС, ПРООН) создадут условия для институциональных перемен в региональном и местном развитии к лучшему.

развитии. Чаще всего они создаются при поддержке международных программ и проектов, но вместе с тем начинают обращать на себя внимание и инициативы местных органов власти, направленные на содействие организации таких структур. Это относится к созданию общественных организаций, фондов, Центров устойчивого развития, Координационных советов в городах и районах по различным темам, инициативных групп, кластерных структур.

Оценка масштаба участия структур гражданского общества в секторе регионального и местного развития на основании официальных данных в настоящее время затруднена. Так, по данным [Министерства юстиции Республики Беларусь](#) по состоянию на 1 июля 2014 года в республике зарегистрировано 2567 общественное объединение, из них 1633 местных. Зарегистрировано и поставлено на учет 40066 организационных структур общественных объединений и 148 фондов. При этом более 80% общественных организаций и фондов имеют юридический адрес в областных центрах, в том числе более 50% - в Минске. Классификация общественных объединений по видам деятельности, применяемая Минюстом, не позволяет оценить, в какой степени их активность направлена на развитие региональных и местных сообществ, в связи с чем проведены дополнительных исследования, в том числе анкетирование.

Негосударственные организации - игроки на региональных и местных «полях» представлены двумя основными группами: бизнесом и некоммерческими организациями. Частный бизнес в отдельных случаях играет важную роль в деле территориального развития. Однако в настоящее время в Беларуси так бывает не часто. Одна из причин этого коренится в отсутствии законодательства о благотворительности. Сейчас бизнес может направлять средства на местные нужды только из прибыли, выплатив все налоги, то есть, по сути, из личных средств предпринимателя. Есть мизерные исключения, но они погоды не делают. Таким образом, государство никак не мотивирует предпринимателей участвовать в решении социально-экономических и экологических проблем территорий (что подтверждено данными проведенных исследований, согласно которым респонденты отнесли бизнес к «скорее и совсем невлиятельным» субъектам в сфере регионального и местного развития).

Некоммерческие негосударственные организации (НГО) не стали до сих пор в Беларуси равноправными и заметными для общества силами, способными повлиять на состояние дел в местных сообществах. Между тем их потенциал весьма велик, о чем свидетельствуют результаты анкетирования. Мировой опыт также подтверждает значимость некоммерческого сектора. Численность занятых в нем по основному месту работы (полная занятость) – десятки миллионов человек, в том числе около 8% занятых в Европейском Союзе (в Нидерландах – почти 15% занятых).

Экономические аспекты регионального и местного развития в Беларуси на современном этапе характеризуются рядом негативных тенденций. Сохраняется большое количество дотационных районов (115 из 118). Многие предприятия аграрного сектора, которые часто являются основой экономики сельских территорий, удерживаются на плаву только за счет государственной поддержки. В целом по стране отмечается низкий вклад



малых и средних предприятий в ВВП Беларуси, который составлял в 2013 г. немногим более 20%, в то время как в развитых странах они формируют более 50% дохода страны.

Оценка мнений респондентов (экспертов), принявших участие в он-лайн опросе о *современном состоянии (уровне) регионального и местного развития* выявила, что наибольшую неудовлетворенность (ответы «скорее, неудовлетворительный» и «совсем неудовлетворительный») респонденты выражают по поводу следующих аспектов данной проблематики:

1. участие общественности (инициатив и общественных организаций) в региональном и местном развитии – 77% ответов;
2. экономическое развитие на региональном и местном уровне – 76%;
3. участие бизнеса в региональном и местном развитии - 73%;
4. трансграничное сотрудничество регионов Беларуси с зарубежными странами - 72%;
5. правовое обеспечение регионального и местного развития – 57%.

Роль различных «игроков» в сфере регионального и местного развития

В поле зрения исследования находились различные субъекты, в разной степени и по-своему оказывающие влияние на процессы регионального и местного развития. В их числе следующие:

1. Высшие государственные структуры (Президент, Администрация президента, Совет министров)
2. Министерства и ведомства
3. Облисполкомы и их структуры
4. Райисполкомы и их структуры
5. Горисполкомы и сельсоветы
6. Бизнес
7. Фермеры
8. Местные сельскохозяйственные предприятия
9. Государственные промышленные организации
10. Учреждения образования, культуры
11. Негосударственные некоммерческие организации (общественные объединения, фонды, учреждения)
12. Политические партии
13. Неформальные лидеры, уважаемые люди
14. Международные проекты и программы
15. Средства массовой информации
16. Религиозные организации
17. Местное население.

Отвечая на вопрос «От каких структур в настоящее время, на ваш взгляд, зависит региональное и местное развитие? Кто наиболее влиятелен?», респонденты единодушны:

«Самые влиятельные» (более 73%) – «Высшие государственные структуры (Президент, Администрация президента, Совет министров)». Если добавить сюда ответы «Скорее влиятельные» (более 22%), то сумма превышает 95%.

Следом в суммарном рейтинге «самых влиятельных» и «скорее влиятельных» идут облизполкомы и их структуры, которые набрали почти 90% голосов (хотя они значительно отстали по варианту ответа «Самые влиятельные» – «всего» 38%).

Министерства и ведомства заняли третью строчку в суммарном рейтинге «влиятельных», получив 79% ответов (из них лишь 18% в категории «самые»).

Видение респондентов (экспертов – участников анкетирования) о том, кто должен быть *самым влиятельным и активным в региональном и местном развитии*, кардинально отличается от характеристик современной роли этих «игроков». Так, экспертное сообщество выдвинуло на роль самых влиятельных участников этих процессов местное население (69% голосов). Применительно к современной же ситуации 73% участников опроса посчитали жителей «скорее невлиятельными» и теми, кто «совсем не влияет». Таким образом, ситуация в этой области должна повернуться на противоположную.

Почти аналогичная ситуация относительно горисполкомов и сельсоветов: почти 59% опрошенных считают, что они должны относиться к группе самых влиятельных и активных стейкхолдеров региональных и местных политик. В реальности их статус значительно слабее – лишь чуть больше 16% опрошенных считают их «самыми влиятельными».

Негосударственные некоммерческие организации также должны резко повысить свое влияние и активность. На то, что они должны стать самыми влиятельными, указало более 43% опрошенных, а вместе с ответом «скорее влиятельный» (более 49%) их суммарный «желаемый рейтинг» превысил 92%. Сегодня их роль как «самых влиятельных» оценивают лишь 3% ответивших. Таким образом, и здесь ситуацию, по мнению лидеров мнений, следует «поставить с головы на ноги».

В будущем, по мнению экспертов, высшие государственные структуры, а также министерства и ведомства должны не просто уступить часть своих полномочий и средств новым (а скорее – хорошо забытым старым) игрокам в области регионального и местного развития – местному населению и близким к ним организациям. «Высшие» должны переместиться на позиции существенно менее важных, отдав первенство, в том числе права и ресурсы, на первичный уровень. То есть, взаимоотношения должны быть построены на основе принципа субсидиарности, создающего оптимальные условия для реализации задач устойчивого развития территорий.

Под субсидиарностью (от лат. *subsidiarius* – вспомогательный) понимается организационный и правовой принцип, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно. То есть, государство должно проявлять инициативу (предлагать свои услуги и ресурсы) только в тех вопросах, где возможностей независимых частных лиц и их организаций (включая местное самоуправление) оказывается недостаточно. В случае если задача может быть решена на местном уровне так же эффективно как на национальном уровне, следует предпочесть местный уровень.



Важность возможных направлений повышения эффективности регионального и местного развития в будущем

В лидерах, по итогам опроса, оказались следующие направления работы:

1. Развитие местного самоуправления (92% ответили «Очень важно»);
2. Передача на региональный и местный уровни ресурсов и полномочий (89%);
3. Повышение квалификации кадров регионального и местного управления (80%);
4. Содействие активизации населения, развитию местных инициатив, участвующих в процессах развития территорий (76%).

Среди ответов последнее место (29% ответов «Очень важно») занял вариант «Создание министерства, ответственного за региональное и местное развитие», что может свидетельствовать о недоверии по отношению к высшим органам власти и низкой оценке их эффективности. При этом в данном вопросе замечено существенное различие между мнениями группы «НГО» (24% считают создание такой структуры «Очень важным») и группы «ГУ» (государственные учреждения) – (40%).

Отвечая на вопрос «Как Вы оцениваете важность деятельности общественных организаций и инициатив для развития Вашего региона/города?» (см. рис. 1), более половины (57%) респондентов предпочла ответ «очень важна», а вместе с ответами «скорее важна» сторонники такого взгляда составили абсолютное большинство (85%). Причем, сторонников позиции «скорее не важна» среди группы ГУ почти четверть, в то время как среди НГО – только 5%.

Рис. 1. Важность деятельности НГО



Осведомленность о деятельности НГО

Опрос выявил, что осведомленность населения о деятельности местных общественных организаций и инициатив в настоящее время очень слабая (см. рис. 2). Почти 72% (91% из группы «Государственное учреждение») считают, что лишь менее

четверти населения знают об этом. Еще почти 24% считают, что об этом знают от четверти до половины жителей.

Рис. 2. Знание о деятельности НГО



Сферы деятельности НГО в регионах

На предложение отметить наиболее важные сферы деятельности для осуществления миссии общественных организаций и инициатив в регионе большинство участников опроса высказалось за широкую палитру деятельности.

Первая тройка ответов выглядит так:

1. Экология, охрана окружающей среды (97%);
2. Развитие местного самоуправления (95%);
3. Устойчивое развитие, разработка и реализация стратегии развития территории (94%).

От 70 до 89% получили ответы (по убыванию):

1. Молодежь и дети;
2. Социальная защита и реабилитация;
3. Образование, просвещение, наука;
4. Защита прав и свобод;
5. Социальная защита инвалидов;
6. Энергоэффективность и энергосбережение;
7. Экономика, предпринимательство, малый бизнес;
8. Спорт, туризм;
9. Благотворительность;
10. Защита прав потребителей;



От 60 до 70 % респондентов выбрали ответы:

1. Защита прав женщин;
2. Охрана здоровья, медицина;
3. Преодоление последствий аварии на ЧАЭС;
4. Искусство, культура.

Что думают об организациях гражданского общества (ОГО)?

Участники опроса единогласно поддержали тезисы «Сотрудничество местных органов власти и ОГО может принести пользу двум сторонам» (87% - полностью согласны, 13% - скорее согласны) и «ОГО могут быть ценными партнерами для помощи государственным органам в выполнении некоторых функций, а также в отстаивании общественных интересов» (81% - полностью согласны, 19% - скорее согласны).

Утверждение о том, что «ОГО жизненно необходимы для современного общества» также поддержали почти 100% респондентов (67% - полностью согласны и 30% - скорее согласны).

94% (в том числе 77% однозначно) не поддержали точку зрения о том, что «ОГО не нужны, потому что выполнение общественных запросов – это обязанность правительства и местных госорганов».

Абсолютное большинство (85%) опрошенных оптимистически смотрят на ситуацию и считают, что «ОГО обладают огромным потенциалом для развития и, скорее всего, станут неотъемлемой частью белорусского общества» (45% - полностью согласны, 40% - скорее согласны).

Проблемно ориентированный тезис «Беларусское законодательство не стимулирует деятельность ОГО» поддержали более 76% респондентов (в том числе 49% полностью согласны с этим утверждением, а 27% - скорее согласны). Таким образом, эксперты ожидают от государства не просто позиции «не мешать» (хотя во многих случаях и такое поведение властных структур было бы благоприятным по сравнению с современной ситуацией), но активной поддержки процессов развития организаций гражданского общества, в том числе посредством применения стимулов.

Ресурсы, привлекаемые НГО для регионального и местного развития

Оценка объема привлекаемых НГО ресурсов в местное сообщество в год дала довольно пеструю картину. При этом по нашим оценкам, данные, которые сообщили респонденты, скорее всего, занижены. Однако, несмотря на это, данные опроса дали довольно высокие цифры привлеченных ресурсов. Средняя арифметическая величина на одну НГО получилась около 85 тысяч долларов в год.

Учитывая, что число зарегистрированных НГО в Беларуси (общественных объединений, союзов, ассоциаций, фондов) без региональных структур составляет 2748, а по данным оценок «заметными» в сфере регионального и местного развития являются только около 22% из них, усредненная оценка дает общую среднегодовую сумму не менее

50 млн. долларов, которая привлекается в местные сообщества благодаря деятельности негосударственных некоммерческих организаций.

Если при этом принять во внимание неблагоприятную организационно-правовую среду для создания и деятельности НГО в Беларуси, а также зарубежный опыт, который свидетельствует о существенном вкладе общественных структур в решение задач территориального развития, то можно однозначно определить организации гражданского общества потенциальными экономически значимыми субъектами на региональном и местном уровне. В перспективе они должны еще более развить свой потенциал, самостоятельность и увеличить социально-экономическую результативность.

Выявленные в ходе SWOT-анализа сильные и слабые стороны, а также возможности и угрозы для регионального и местного развития в Беларуси и участия в нем НГО, в целом подтверждают и дополняют результаты анкетирования и индивидуальных глубинных интервью.

С целью визуализации некоторых направлений деятельности субъектов гражданского общества и местных властей в области развития территорий на основании собранных данных и проведенного анализа изготовлены карты, размещенные в приложениях к полному тексту анализа. На них отражены инициативы в области устойчивого развития территорий, агроэкотуризма, климата и энергоэффективности.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы, отражающие тенденции развития процессов регионального и местного развития в Беларуси и роль в них структур гражданского общества:

1. Государственная политика, которая проводится в отношении регионального и местного развития в Республике Беларусь, сохраняет основные черты советского командно-административного управления в интересах «центра». Декларируемая важность регионального и местного развития не сопровождается адекватными мерами, усиливается разрыв в уровне социально-экономического развития между «центром» («центрами») и «периферией».

2. Слабость местного самоуправления является в настоящее время главным препятствием для позитивных процессов в сфере регионального и местного развития.

3. Отсутствие в течение, как минимум, 20 лет комплексности, системности в мерах, принимаемых республиканскими органами управления по отношению к региональному и местному развитию, превалирование ведомственного подхода приводят к неэффективности таких мер.

4. «Президентская вертикаль», прямое вмешательство высших государственных структур (Администрации президента, Совета министров, министерств, республиканских контрольных органов) является тормозом для местных и региональных инициатив, заставляет управленческие кадры работать «на начальство», а не в интересах местных жителей, что в итоге приводит к депопуляции сельских районов;



5. Структуры гражданского общества, хотя и не являются в настоящее время очень заметными игроками в сфере регионального и местного развития, однако, их потенциал, объемы выполняемой работы и привлекаемых ими средств (по нашим оценкам, около 50 млн. долларов США в год) позволяют уже сегодня относить их к значимым потенциальным агентам перемен на территориальном уровне.

6. Комплексный социально-природно-экономический эффект от деятельности структур гражданского общества в сфере регионального и местного развития включает повышение образовательного и профессионального уровня населения, сохранение историко-культурных традиций и объектов материальной культуры, природной среды и биоразнообразия, решение экологических проблем территорий. Сюда можно добавить экономию государственных средств на создание рабочих мест и социальную поддержку населения в сельской местности, благодаря самозанятости в общественных структурах, объектах агротуризма и личном подсобном хозяйстве, а также оценку сэкономленной энергии в общественных учреждениях и индивидуальных домах, как результат деятельности негосударственных проектов по энергосбережению и энергоэффективности.

7. Наиболее важные сферы деятельности для осуществления миссии общественных организаций и инициатив в регионах и на местах, по мнению участников опроса:

- Экология, охрана окружающей среды;
- Развитие местного самоуправления;
- Устойчивое развитие, разработка и реализация стратегии развития территории.

Вместе с тем, мнения экспертов свидетельствуют о том, что важными сферами деятельности являются также и многие другие виды активности. Таким образом, можно говорить о наличии большого числа ниш для занятия НГО «на поле» регионального и местного развития.

8. Три самых важных направления деятельности НГО видятся опрашиваемым следующим образом:

- Усиление взаимодействия с местными органами власти;
- Более тесная связь организаций с группами населения и отдельными гражданами;
- Участие самих граждан (волонтеров) в деятельности общественных организаций.

В настоящее время практически по всем направлениям деятельности НГО существуют резервы улучшения ситуации, в том числе посредством усиления взаимодействия различных игроков, применения новых инструментов в работе (социальный заказ, разработка стратегий развития территорий), роста собственного профессионализма и привлечения экспертов.

9. Наиболее важные, по мнению респондентов, проблемы, на решении которых следует сосредоточить деятельность местных организаций гражданского общества:

- Комплексное развитие территории;
- Стимулирование общественной активности;
- Сохранение культурного разнообразия;
- Решение экологических проблем;
- Поддержка развития предпринимательства и малого бизнеса.

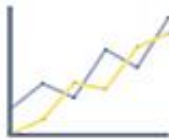
10. В рейтинге направлений предполагаемой работы НГО на первое место вышли вопросы устойчивого, комплексного развития, развития территории, разработка региональных и местных стратегий устойчивого развития. Немного отстают такие направления, как экология, охрана окружающей среды. Замыкает тройку лидеров туристическое направление (развитие регионального туризма, агротуризма, трансграничного туризма). Также привлекают НГО активизация общества, работа с молодежью, неформальное образование, сохранение историко-культурного наследия.

11. Среди приоритетных возможных инструментов позитивного влияния государственных органов на развитие гражданского общества можно назвать:

- Привлечение общественных организаций к участию в разработке стратегии развития региона (города, деревни) и формировании общественной политики на местном уровне;
- Содействие межсекторному партнерству госучреждений, предприятий, субъектов малого бизнеса и общественных организаций и инициатив посредством осуществления совместных программ и проектов;
- Создание благоприятного нормативно-правового режима для деятельности местных общественных организаций;
- Совместное обсуждение региональных и местных проблем (конференции, круглые столы, семинары и т.п.);
- Создание и поддержку постоянно действующих партнерских общественно-муниципальных структур (координационных общественных советов, клубов, комиссий).

В современных условиях, когда поддержка структур ГО в Беларуси со стороны государства практически на нуле (за исключением известной группы идеологизированных организаций), имеется острая необходимость изменения данной ситуации «продвижением широким фронтом».

12. В последние годы наметилась тенденция создания новых для Беларуси прогрессивных структур гражданского общества на региональном и местном уровнях. Это – общественные советы (по развитию агротуризма, социальным проблемам, жилищно-коммунальным вопросам и др.), информационные центры по устойчивому развитию, местные общественные организации и фонды, туристические дестинации и кластеры. Однако до сих пор нельзя считать отмеченное явление массовым. При этом, по мнению большинства экспертов, общественные некоммерческие организации представляют квалифицированные, хорошо управляемые, эффективно действующие структуры, которые, при благоприятных условиях, могут внести значимый вклад в региональное и местное развитие.



13. В стране имеются эффективные лидерские негосударственные организации и инициативы, много сделавшие для устойчивого развития конкретных регионов и населенных мест, демонстрирующие потенциал такого рода структур и возможности (при условии соответствующей государственной и местной политики) усиления позитивного влияния сектора НГО на развитие территорий. Среди таких организаций – структуры с центром в г. Минске: ОО «Ахова птушак Бацькаўшчыны», ОО «Отдых в деревне», МОО «Экопроект Партнерство», Учреждение «Новая Евразия», Фонд им. Льва Сапег и другие. Наиболее известные региональные и местные организации в этом ряду: Фонд «Центр развития сельского предпринимательства Столинского района», ОО «Женщины за возрождение Нарочанского края» (деревня Комарово, Мядельский район), ОО «Инвалид и среда» (Брест), ОО «Социальные проекты» (Гомель), ОО «ЭНДО» (Чаусы), ОО «Еврорегион “Озерный край”» (Браслав) и ряд других.

14. Примерами успешных практик в области регионального и местного развития, опыт которых целесообразно мультиплицировать в других районах и населенных пунктах (в полном отчете они описаны в качестве кейсов), являются:

- Кластер агротуризма «Валожынскія гасцінцы» (Минская область);
- Модель сельского развития в деревне Комарово Мядельского района Минской области;
- Работа Местного фонда «Центр поддержки сельского развития и предпринимательства Столинского района» Брестской области;
- Партнерство местных инициатив и исполкома, реализация МП21 в поселке Желудок Щучинского района Гродненской области;
- Работа по устойчивому развитию в Видомлянском сельском совете Каменецкого района Брестской области;
- Опыт трансграничного сотрудничества и создание общественной организации в Браславском районе Витебской области.

15. Международные проекты и программы оказывают позитивное влияние на активизацию местных сообществ, содействуют продвижению инновационных подходов в территориальном развитии, информированию и обучению местных жителей, поддержке организаций гражданского общества. Среди зарубежных и международных организаций, чей вклад в устойчивое развитие регионов и местных сообществ, по мнению участвовавших в исследовании экспертов, наиболее заметен, следующие: Программа поддержки Беларуси Федерального Правительства Германии, проекты и программы ООН / ПРООН, Европейского Союза, Агентства США по международному развитию (USAID).

16. Инновационным инструментарием и одновременно перспективными направлениями работы в области регионального и местного развития, уже зарекомендовавшими себя в Беларуси, являются:

- работа по устойчивому развитию территорий, включающая в себя разработку и реализацию местных стратегий УР;
- реализация кластерного подхода.

17. Сильной стороной структур гражданского общества (организаций и инициатив) является их разнообразие (diversity), включенность в неограниченный спектр деятельности. Тем самым достигается постоянный поиск нового, инноваций, оригинальных решений, неожиданных ресурсов, строятся непредсказуемые связи, рождаются новые синергии. Такое невозможно установить «сверху».

18. Развитие партнерства всех участников позитивных перемен в области регионального и местного развития – населения, местной власти, НГО, бизнеса, экспертного сообщества, международных организаций и др. – является существенным резервом для этих процессов. До сих пор, как показало исследование, этот инструмент развития не используется в полной мере.

Рекомендации

На основании сделанного анализа разработаны следующие рекомендации для различных уровней политик и различных игроков:

Международный и национальный уровни

1. Обеспечить ориентацию реформирования в области регионального и местного развития в Беларуси на положения Европейской Хартии местного самоуправления.

2. Обеспечить обязательность участия структур гражданского общества в реализации всех международных проектов и программ.

3. Создать условия для расширения проектов и программ трансграничного сотрудничества, развития побратимских связей городов и районов, вхождение белорусских городов и районов в международные сети и консорциумы (по примеру Пакта Мэров).

4. Более активно вводить принципы де-вертикализации. Необходимо законодательно закрепить принцип субсидиарности, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно. Возвратить регионам и местным сообществам полномочия и ресурсы для целей развития в интересах населения.

5. Провести широкую общественную дискуссию и Парламентские чтения по вопросам де-вертикализации и реформирования административно-территориального деления страны.

6. Реализовать комплекс мер, нацеленных на создание благоприятных условий для развития структур гражданского общества, работающих в интересах территориального развития, в том числе:

- Ликвидировать разрешительную систему регистрации международной технической и гуманитарной помощи;

- Принять закон, регулирующий благотворительность, который будет предусматривать налоговое льготирование средств бизнеса, направляемых на благотворительные цели, в том числе на проекты и программы негосударственных некоммерческих организаций;



- Разрешить регистрацию структур гражданского общества (общественных объединений, фондов, некоммерческих негосударственных учреждений) по домашнему адресу учредителей;

- Создать условия для участия негосударственных некоммерческих организаций, работающих в интересах территориального развития, в системе социального заказа.

7. Законодательно закрепить необходимость разработки и реализации региональных (областных и районных) стратегий устойчивого развития, базирующихся на системном, комплексном подходе, объединяющем природоохранный, социальный и экономический компоненты развития и предусматривающем участие населения и структур гражданского общества в разработке и реализации таких стратегий.

8. Разработать и принять необходимые законодательные и нормативные акты, вводящие институт «социальных предприятий», то есть формально относящихся к частному или муниципальному сектору, но ставящих перед собой в качестве основной задачи не получение прибыли, а выполнение социально важных функций (предоставления услуг) для местного сообщества. С учетом социально-экономической важности таких предприятий для регионального и местного развития разработать, принять и реализовать систему мер по поддержке таких предприятий, включая льготную систему налогообложения.

9. Провести исследование по оценке эффективности функционирования структур гражданского общества в контексте регионального и местного развития, а также эффективности государственной контрольно-«карательной» системы.

10. Разработать и внедрить конкурсную систему финансирования регионального и местного развития (на проектной основе), которая широко применяется в высокоразвитых странах; организовать обучение местных кадров работе в таких условиях.

Региональный и местный уровни

1. Создать условия для успешного участия различных игроков в процессах регионального и местного развития, в том числе развития партнерства между ними через создание и поддержку государственно-общественных структур (например, общественных советов, информационных центров по устойчивому развитию, кластеров), а также улучшение институциональной среды (местных нормативных актов и поддерживающих организаций).

2. Шире практиковать передачу региональными и местными органами управления полномочий и ресурсов организациям гражданского общества (в том числе в форме софинансирования проектов и программ, передачи неиспользуемых помещений и т.п.).

3. Активно развивать на региональном и местном уровнях структуры поддержки малого и среднего бизнеса, а также «третьего сектора» (НГО):

- Бизнес-инкубаторы;
- Инкубаторы общественных организаций и инициатив;

- Агентства регионального и местного развития;
 - Информационные центры по устойчивому развитию, агротуризму, поддержке предпринимательства;
 - Офисы общественных советов (например, по развитию агротуризма);
 - Дома волонтерского труда и т.п.
4. Поддержать на уровне всех областей и регионов реализацию пилотных проектов с участием НГО по широкому кругу направлений (историко-культурные, природоохранные, по развитию малого бизнеса, ремесленничества, образовательные, по работе с молодежью, пожилыми людьми, инвалидами, по энергосбережению и энергоэффективности, инновационным технологиям, развитию туризма, музейного дела, проведению фестивалей и т.д.). Фиксация и поддержка на их основе «демонстрационных площадок» создаст условия для последующей мультипликации их позитивных достижений.
5. Организациям гражданского общества при поддержке местной власти целесообразно проводить целенаправленную работу на развитие партнерства субъектов территориального развития. Путями достижения данной цели может стать создание сетевых (в том числе информационных) структур, коммуникационных площадок, координационных центров.
6. Существенно расширить на национальном, региональном и местном уровне информирование населения о деятельности структур гражданского общества (организаций и инициатив) в области территориального развития, освещать в СМИ и интернете «истории успеха», достижения конкретных лидеров, распространять передовой опыт. С этой целью проводить, среди прочих, «Неделю регионов», по примеру кампании в Европейском союзе.