



Полноправные люди.  
Устойчивые страны.

2015

# НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

## Конкурентные преимущества регионов Беларуси



# РЕЗЮМЕ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ  
О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ  
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА  
РЕГИОНОВ БЕЛАРУСИ

РЕЗЮМЕ

2015

## ВВЕДЕНИЕ

Одна из центральных проблем регионального развития Беларуси – это значительная дифференциация уровня социально-экономического развития областей, особенно отдельных районов и городских поселений, в сочетании с высокой концентрацией промышленных производств и учреждений социальной сферы в г. Минске, областных центрах и крупных городах.

Неравенство в социально-экономическом развитии регионов приводит к трудностям в трудоустройстве и низкому качеству социальных услуг для населения малых и средних городов, сельских населенных пунктов, демографическим диспропорциям (наблюдаются отток населения из сельской местности в города, «старение» белорусской деревни и др.).

В области управления региональным развитием преобладает централизованный подход к решению многих местных проблем. При сложившейся системе межбюджетных отношений это приводит к тому, что регионы в большей мере заинтересованы в финансовых ассигнованиях из республиканского бюджета, чем в расширении собственных источников доходов. Еще один важный аспект – недостаточное развитие института местного самоуправления и институциональных, социально-экономических, организационно-психологических условий для проявления инициатив местного сообщества в решении задач регионального развития. Сдерживающим фактором выступает также несоответствие границ ряда административно-территориальных единиц (АТЕ) реально сформировавшимся социально-экономическим образованиям.

Новая парадигма регионального развития Республики Беларусь в качестве ведущего императива включает повышение конкурентоспособности регионов. Сделать регион конкурентоспособным – это направить инвестиционные потоки, инновации, новаторские инициативы в области управления на формирование наиболее благоприятных условий жизнедеятельности людей. Если люди заинтересованы жить и развивать свои возможности и потенциал в местах проживания, если вновь созданная семья считает место жительства привлекательным, успешным и хотела бы связать будущее детей с местом своего проживания, значит, такой регион является более конкурентоспособным в возможности реализации человеческого потенциала.

В настоящем Отчете авторским коллективом детально проанализировано социально-экономическое и экологическое состояние регионов Беларуси и разработаны предложения для национальных и региональных органов государственного управления по комплексному развитию территорий, обеспечивающему реализацию их конкурентных преимуществ.

## МЕТОДОЛОГИЯ И КОНТЕКСТ

В Отчете реализован **комплексный подход** к анализу регионального развития и разработке рекомендаций для Правительства и органов местной власти, учитывающий человеческое, экономическое, социальное, инновационное, экологическое развитие и институциональные условия региона.

В соответствии с ним **конкурентоспособность регионов рассматривается как** способность органов государственного управления национального и регионального (местного) уровней и всего местного сообщества создавать более привлекательные условия для бизнеса и инвестиций за счет более эффективного использования региональных ресурсов, а также благоприятную среду для разработки, распространения, восприимчивости и внедрения инноваций.

Регион является конкурентоспособным, если обеспечиваются экологически безопасные и комфортные условия для проживания, включая повышение доступности и качества социальных услуг, имеется результативная система местного управления и самоуправления и возможность реализации местных инициатив, творческого потенциала у всех групп населения.

Вопрос о **конкуренции в Беларуси** на уровне регионов и органов местной власти определен в Отчете как:

формирование конкурентной среды, стимулирующей экономическую и инновационную активность субъектов хозяйствования, которое сопровождается структурными преобразованиями в экономике регионах;

реализация конкурентных преимуществ отдельных территорий с учетом имеющегося природно-ресурсного и социально-экономического потенциала, поиск новых приемов позиционирования регионов в национальном и международном контексте и формирование соответствующего имиджа;

проявление инициативы местных властей и местного сообщества по нахождению дополнительных резервов, новых материальных, финансовых источников роста экономики региона, реализации накопленных навыков, традиций, самобытности и стереотипов мышления местного населения;

нацеленность деятельности органов местного управления и самоуправления разных уровней на повышение конкурентоспособности национальной экономики и сбалансированное развитие территорий.

**Источники повышения региональной конкурентоспособности** и реализация **конкурентных преимуществ отдельных территорий** связаны со следующими направлениями:

развитие и укрепление **человеческого потенциала**, расширение возможностей его реализации как цель и источник повышения региональной конкурентоспособности через совершенствование демографической, образовательной, кадровой и других видов политики;

структурные преобразования в регионах на основе формирования и стимулирования **новых видов экономической деятельности**, базирующихся на региональных ресурсах и создающих синергетические региональные эффекты: высокотехнологические рабочие места в сфере промышленности и услуг, секторах «зеленой

экономики» (экосистемные услуги, переработка вторсырья, агротуризм, органическое земледелие, эколого и социально ответственный бизнес); включение общественных организаций и местного сообщества в обеспечение регионального развития;

реализация **межотраслевых резервов** регионального роста на базе **кластерной политики**, позволяющей обеспечить скоординированность действий отдельных министерств и ведомств, усилить самоорганизующие механизмы;

развитие региональной среды **в виде механизмов координации и коммуникации экономических, социальных и иных субъектов**, расположенных на территории, путем поддержки развития различных видов региональной инфраструктуры (рыночной, экологической, транспортной, информационно-коммуникационной, инновационной, социальной) с учетом культурологического контекста (стереотипа поведения, местных традиций и обычаев и др.);

дальнейшее развитие **предпринимательства и внедрение рыночных механизмов** в сферу социальных и экологических услуг (социальное предпринимательство, социальный заказ, государственно-частное партнерство).

Повышение конкурентоспособности регионов предполагает новый подход к региональной политике как **сочетанию нескольких видов политик**:

политики **поляризованного развития** на основе формирования **точек роста** в регионах с учетом их конкурентных преимуществ;

корректирующей **выравнивающей политики**, нацеленной на стимулирование экономической активности и организационную и финансовую поддержку регионов, наиболее уязвимых в социальном плане;

**политики балансирования** различных аспектов регионального развития (экономическое, социальное, экологическое, человеческое, инновационное развитие);

политики **сплочения, горизонтального взаимодействия** регионов различного уровня, **межрегионального сотрудничества**.

---

# ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

## ИНДЕКС ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Переориентация системы ценностей с экономического роста на качество жизни населения выдвигает на первый план региональной политики развитие человеческого потенциала, расширение возможностей человека, повышение уровня его знаний и образования, территориальной мобильности, развитие творческого потенциала и профессиональных навыков. В качестве интегрального показателя на национальном уровне выступает индекс человеческого развития (ИЧР), отражающий достижения в области здоровья и долголетия, знаний и уровня жизни населения<sup>1</sup>.

В соответствии с «Докладом о человеческом развитии 2014» Беларусь по ИЧР занимает 53-е место из 187 государств и относится к странам с высоким уровнем человеческого развития, опережая все страны СНГ. На уровне областей Беларуси для оценки человеческого развития из-за отсутствия необходимых статистических данных используется методика расчета ИЧР, применявшаяся до 2010 г.

Результаты расчетов (таблица) показывают, что наиболее высокое значение ИЧР отмечено в Минске – 0,904. Второе место в региональном рейтинге по ИЧР занимает Минская область.

Наиболее дифференцированным компонентом ИЧР в территориальном аспекте является подушевой валовый региональный продукт (ВРП). Значения этого показателя предопределяются особенностями развития экономики регионов. Территориальная дифференциация по уровню ВРП на душу населения в регионах страны (без учета г. Минска) в 2002 г. составляла 1,5 раза, в 2010 г. – 1,3, в 2013 г. она увеличилась до 1,4.

Значение показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении (ОПЖ) составило в целом по Беларуси в 2014 г. 73,2 года, увеличившись по сравнению с 2001 г. на 4,7 года. При этом ОПЖ городского населения возросла с 69,8 до 74,4 года, сельского – с 65,2 до 69,6 года. Несмотря на устойчивую тенденцию к росту ОПЖ, по этому показателю Беларусь отстает от развитых стран на 10–12 лет.

Сохраняется дифференциация этого показателя по регионам, которая в значительной степени предопределяется структурой половозрастных групп населения в каждом из них и зависит от уровня и причин смертности. Самый низкий уровень ОПЖ и, соответственно, ее индекс<sup>2</sup> отмечается в Минской области (71,4 года и 0,773).

### ТАБЛИЦА

#### Индекс человеческого развития и рейтинг регионов Республики Беларусь по данному показателю

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Место в рейтинге		
							2010	2012	2013
Республика Беларусь, в том числе:	0,839	0,838	0,844	0,847	0,857	0,860	–	–	–
Брестская область	0,814	0,818	0,824	0,818	0,828	0,836	5	7	6
Витебская область	0,810	0,810	0,814	0,817	0,831	0,839	7	5	4
Гомельская область	0,819	0,819	0,823	0,823	0,836	0,841	3	3	3
Гродненская область	0,815	0,819	0,820	0,820	0,833	0,838	4	4	5
г. Минск	0,891	0,885	0,894	0,902	0,903	0,904	1	1	1
Минская область	0,822	0,815	0,825	0,834	0,845	0,846	2	2	2
Могилевская область	0,813	0,812	0,819	0,815	0,829	0,834	6	6	7

Источник: Белстат.

1. До 2010 г. Программой развития ООН ИЧР рассчитывался как среднеарифметическое трех субиндексов: ожидаемой продолжительности жизни при рождении, уровня доходов населения, определяемого показателем ВВП на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности, и уровня образования как суммы индексов уровня грамотности взрослого населения (вес 2/3) и доли охвата населения образованием (вес 1/3). С 2010 г. стала применяться новая методика расчета ИЧР, учитывающая социально-экономическое неравенство. <http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/mezhdunarodnye-sravneniya/operativnaya-informatsiya/respublika-belarus-v-mezhdunarodnom-reitinge-po-indeksu-chelovecheskogo-razvitiya/>
2. Индекс ОПЖ (LEI – Life Expectancy Index) отражает степень достижения целей выживания, он зависит от уровня доходов населения, качества медицинской помощи, ее доступности и т. д. Индекс рассчитывается как отношение двух значений: разницы между фактической ОПЖ при рождении в рассматриваемой стране и минимальным значением этого показателя среди всех стран мира; разницы между максимальным и минимальным значениями данного показателя среди всех стран мира.

При расчете **индекса образования индекс** грамотности взрослого населения принимается равным значению этого показателя по республике. Оно, согласно данным Докладов о человеческом развитии, составляло 0,997.

Компонент – охват образованием населения – рассчитывается как отношение числа учащихся всех типов учебных заведений к численности населения региона в возрасте от 6 до 24 лет. Этот показатель колеблется от 74% в Минской и Брестской областях до 78,3% в Могилевской области. Наиболее высокая доля учащихся наблюдается в столице – 94,8%. Различия определяются территориальным распределением учебных заведений, возрастной структурой населения, соотношением городских и сельских жителей.

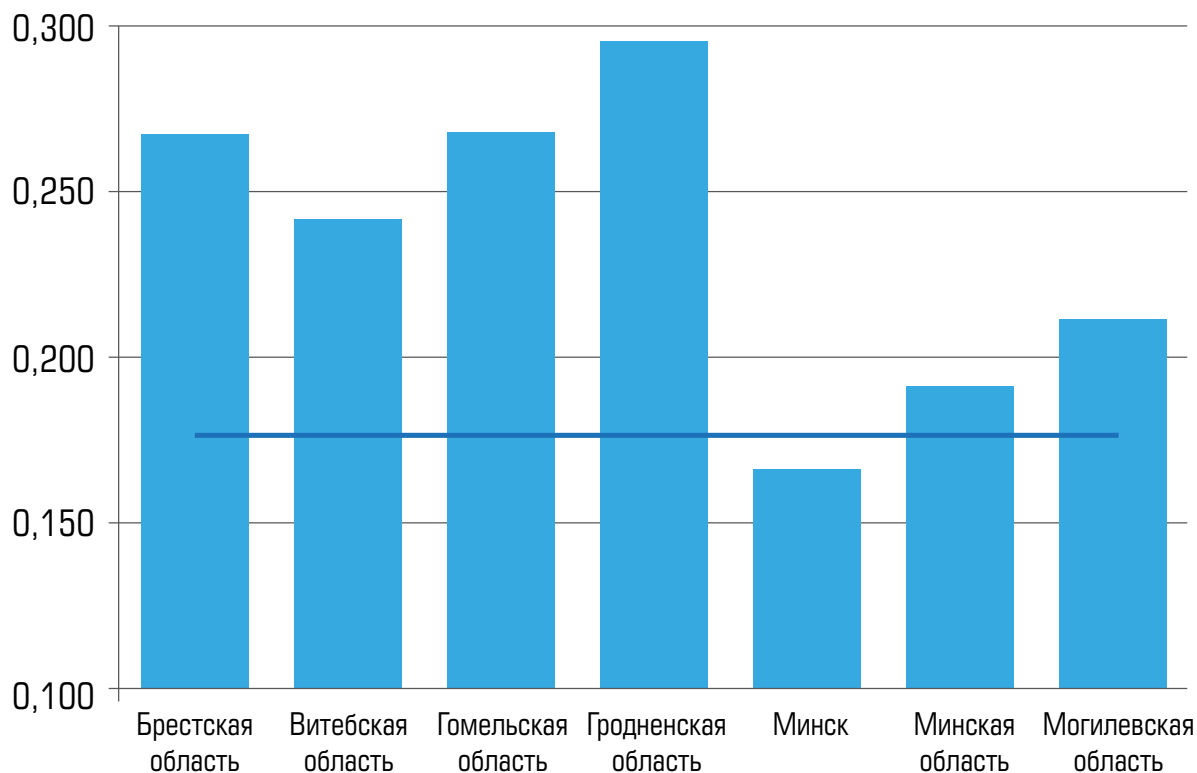
## ИНДЕКС ГЕНДЕРНОГО НЕРАВЕНСТВА

Для количественного выражения степени гендерного неравенства в международной практике рассчитывается индекс гендерного неравенства (ИГН). Он отражает неравенство в возможностях между мужчинами и женщинами в трех сферах: репродуктивном здоровье, расширении прав и возможностей и на рынке труда.

Расчет ИГН в Беларуси основывается на методике ООН, представленной в Отчете о человеческом развитии в 2013 г. По данным за 2014 г. он составил 0,152, что соответствует 28-му месту в рейтинге стран по индексу гендерного равенства.

РИСУНОК 1

**Индекс гендерного неравенства по областям Республики Беларусь и г. Минску за 2009–2012 гг.**



Результаты расчета ИГН по регионам Республики Беларусь на базе уточненной авторской методики представлены на рис. 1. Гендерное неравенство в наименьшей мере проявляется в г. Минске, Минской и Могилевской областях.

С целью уменьшения гендерного неравенства в Беларуси и ее регионах предложены следующие меры:

- развитие институтов гендерного равенства, включающее разработку и принятие закона о гендерном равенстве, формирование и реализацию стратегии обеспечения равенства мужчин и женщин;
- разработка мер по более активному привлечению женщин к участию в общественно-политической жизни об-

щества, в том числе квотирование доли женщин среди депутатов до 40–50%;

- повышение информированности женщин о возможностях и преимуществах женского предпринимательства, особенно в районах с высокой долей занятых женщин (Барановичский, Гродненский, Дятловский, Зельвенский, Свислочский, Минский, Несвижский, Солигорский);
- усиление участия мужчин в воспитании детей и ведении домашнего хозяйства: открытие школ ответственного отцовства, проведение Дней отца в детских садах и школах.

# АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ ПО ОСНОВНЫМ СОСТАВЛЯЮЩИМ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

## ОБЗОР РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Анализ демографической ситуации показал, что во всех регионах за исключением г. Минска имеет место сокращение численности жителей. На начало 2014 г. значение этого показателя в целом в республике составляло 9 468,2 тыс. человек (из них - 76,8% городское и 23,2% – сельское население) против 9 956,7 тыс. в 2001 г.

Наблюдается сокращение трудоспособного населения, численность которого в 2014 г. по сравнению с 2001 г. уменьшилась на 3,8%. Региональные различия наиболее выражены между городским и сельским населением по уровню трудоспособного населения и половозрастной структуре.

Анализ динамики воспроизводства населения показывает, что главная причина сокращения численности населения страны – естественная убыль, в основном сельских жителей. Основной фактор прироста – внутренняя миграция. Так, из 118 районов в 88 уровень смертности превышает среднереспубликанский, из них в 9 сельских районах – в 1,5 раза.

В Беларуси смертность связана преимущественно с внешними причинами (уровень доходов населения, образ жизни и нормы поведения), в то время как в ЕС она обусловлена естественным процессом старения населения. К ведущим факторам риска общественного здоровья в Беларуси относятся потребление алкоголя, табакокурение, несбалансированное питание и малоподвижный образ жизни, небезопасный секс.

Сформировались регионы с устойчиво низкими – Витебская область (11,1‰) и высокими показателями рождаемости - Брестская (13,2‰) и Минская области (13,3‰). Это обусловлено двумя факторами. Первый - демографический (общий коэффициент рождаемости увеличился с 9,2‰ в 2001 г. до 12,5‰ в 2013 г.). Второй - социально-экономический (реализация комплекса мер по охране материнства и детства, социальной поддержке семьи). Благодаря этому страна по индексу материнства международной организации Save the children вышла на 26-е место среди 176 стран в списке благоприятных для материнства. За 1990–2013 гг. коэффициенты, характеризующие смертность детей, сократились почти в 3 раза.

Рассмотрение различных уровней образования (дошкольное, общее среднее, высшее и послевузовское) в разрезе регионов Беларуси позволило выявить следующие тенденции.

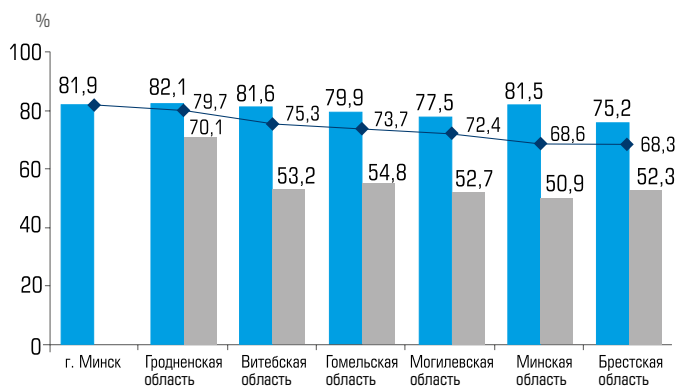
⊕ Дошкольное и общее среднее образование в стране демонстрируют во всех регионах схожий уровень развития, выше среднереспубликанского уровня находятся Витебская и Могилевская области, а также г. Минск.

⊕ Наибольшие региональные различия наблюдаются в сфере высшего и послевузовского образования. Концентрация учебных заведений и научных кадров в г. Минске представляет один из основных рисков для развития конкурентоспособной экономики в регионах.

⊕ Существенные различия наблюдаются внутри регионов: разница в уровне развития образования, его доступности и качестве между городскими и сельскими территориями остается значительной (рис. 2).

### РИСУНОК 2

**Охват детей учреждениями дошкольного образования по областям и г. Минску на начало 2012/2013 учеб. год (в процентах к численности населения в возрасте 1–5 лет)**



Анализ рынка труда в Беларуси показал, что его административное регулирование и бюджетная поддержка привели к удержанию избыточной рабочей силы вне зависимости от рентабельности предприятий, сохранению негибкого характера отраслевой структуры экономики. Передвижение работающих происходит в основном в рамках уже существующих рабочих мест, а создание новых эффективных форм занятости осуществляется медленно, что не соответствует потребностям инновационного развития.

Важный тренд - постепенное уменьшение доли населения трудоспособного возраста, происходящее на фоне сохранения низкого уровня официальной безработицы. В разрезе регионов – это от 0,1% в г. Минске до 0,6% в Гомельской области. Для рынка труда республики характерен высокий образовательный уровень работающего населения, а также дефицит работников, обладающих квалификацией, на которую имеется спрос.



Динамика развития региональных рынков труда на уровне областей не отражает глубоких различий. Межрегиональная дифференциация связана со следующими диспропорциями в уровне занятости:

1. в пределах столичной агломерации (между г. Минском и районами, расположенными в пригороде столицы);
2. на районном уровне: разница между уровнями занятости колеблется от 0,582 (в Гомельском районе) до 1,068 (в Минском районе), что связано с концентрацией в отдельных районах крупного экспортноориентированного производства и субсидированием нерентабельных и убыточных производств;
3. между сельской и городской местностью - как тенденция снижения занятости на селе, что обусловлено демографическими процессами и экономическими факторами (низким уровнем доходов и трудовой мобильности, отсутствием альтернативных форм занятости).

Результаты проведенного анализа межрегиональных перемещений трудовых ресурсов в Беларуси за 2008–2013 гг. показали, что 44–47% населения мигрирует из областей и соответственно 56–53% перемещаются внутри области. Причем из числа внутриобластных мигрантов 75% составляют выехавшие из своих районов, а 25% мигрируют в пределах районов. Практически все они уезжают в города и поселки городского типа. Около 0,9% занятых, или 0,4% от общего числа населения, являлись трудовыми мигрантами – имели работу за пределами страны.

По данным переписи населения 2009 г., в маятниковую миграцию оказались вовлечены 8,9% занятых, или 4,8% населения страны. Ее уровень в Беларуси сравним с таковым в Польше, но ниже чем в Венгрии, Чехии, Словакии, и намного ниже, чем в развитых странах (Бельгия, Австрия, Великобритания, Нидерланды). Это в основном феномен

столичной агломерации. Так, около 63 тыс. жителей Минской области ежедневно приезжали на работу в г. Минск.

По результатам проведенного эконометрического анализа по авторской методике выявлены основные факторы миграционной привлекательности белорусских регионов, которые связаны с агломерационными эффектами (привлекательность крупных городов и столицы) и экономическими критериями (высокая заработная плата, наличие трудоспособного населения в регионе, высокий уровень товарооборота и объема производства и др.). Оказались важны также экологические условия территории. Это определяет целесообразность регулирования межрегиональной миграции в рамках региональной политики.

Главная проблема кадровой политики, оказывающая негативное влияние на региональное развитие, – это отсутствие условий для закрепления молодых специалистов в регионах, особенно в учреждениях здравоохранения, образования, культуры и спорта. Институт распределения на работу в сельскую местность не решает в полном объеме эту задачу.

Результатом несогласованности региональных рынков труда и образовательных услуг стали существенные диспропорции в подготовке кадров по уровням образования, профессиям и специальностям.

Нуждается в совершенствовании кадровая политика в области управленческих кадров. Это диктуется теми негативными явлениями, которые имеют место в регионах: коррупция и бесхозяйственность руководителей, недостаточная квалификация государственных служащих, созданная проблема «великовозрастных» руководителей, многочисленные факты «пересадки из кресла в кресло» скомпрометировавших себя руководителей.

# ОБЗОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

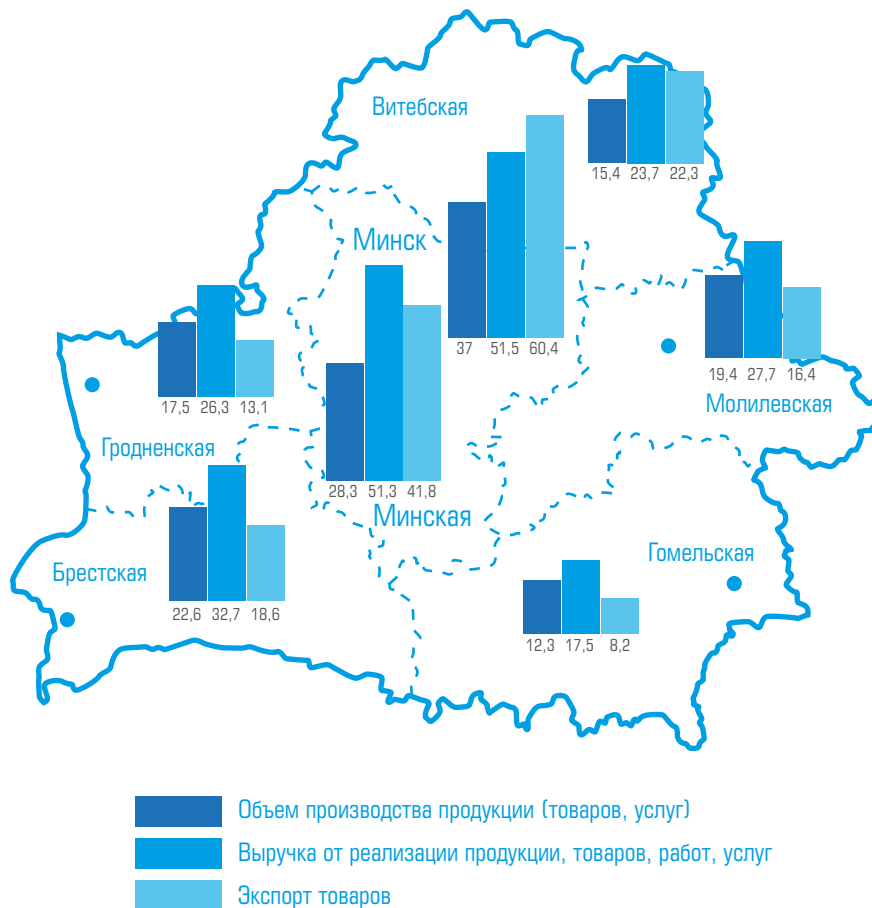
Основными тенденциями активно формирующегося сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) в регионах Беларуси являются следующие.

- Увеличение числа организаций МСП (их доля в ВВП страны в 2013 г. составила 22,3%), причем темпы роста субъектов МСП в малых и средних городских поселениях превышают темпы роста в крупных городах.
- Вклад сектора МСП в социально-экономическое развитие регионов наибольший в г. Минске и Минской области, наименьший – в Гомельской области (по отдельным показателям не превышает 10–15%) (рис. 3).

- Концентрация МСП в г. Минске (36,1%), что объясняется развитой инфраструктурой и сосредоточением квалифицированных кадров.
- Благоприятные условия в крупных промышленных районах: Солигорском, Жлобинском, Мозырском, Оршанском и др., где МСП связано с деятельностью крупных экспортоориентированных производств.
- Ярко выраженная региональная дифференциация (распределение) по отраслям МСП: в г. Минске удельный вес МСП в сфере коммунальных, социальных и финансовых услуг составляет около 70%, а в регионах преобладают транспортные услуги и связь (в пределах 40–45%).

РИСУНОК 3

**Удельный вес МСП в областных показателях экономического развития, % (2013 г.)**



- Концентрация МСП преимущественно в сферах, не требующих высокой квалификации и специальных знаний, в основном в торговле.

Главными препятствиями в развитии МСП продолжают оставаться:

- правоприменительная практика в регионах созданной нормативно-правовой основы развития этого сектора;
- неразвитые отношения собственности (большинство предпринимателей являются арендаторами);

- отсутствие интереса крупных производителей в развитии аутсорсинга на малых предприятиях;
- неотлаженные бизнес-процессы, слабая система прогнозирования и планирования развития бизнеса и др.

Политика энергоэффективности в Беларуси призвана внести значимый вклад в достижение ряда экономических, экологических, социальных целей на региональном уровне, поскольку страна только на 15% обеспечивается собственными топливно-энергетическими ресурсами (ТЭР). Около 20% объема всего импорта приходится на недостающие

энергоносители и электроэнергию. В структуре потребления ТЭР велика доля одного энергоресурса – природного газа (57,2% в топливно-энергетическом балансе и 97,2% топливном балансе энергосистемы).

За 2011–2015 гг. объем выработки электроэнергии из возобновляемых источников энергии (ВИЭ) увеличился в 3,7 раза. Однако удельный вес электроэнергии, выработанной из ВИЭ, находится на низком уровне - 0,4%.

По обеспеченности собственными ТЭР конкурентными преимуществами обладает Гомельская область. На ее территории добывается самый значительный объем нефти - 40,4%. Имеют место региональные диспропорции в объемах производства и потребления электрической энергии. Так, наибольший объем производства приходится на Витебскую область – 42,3%, а объем потребления на Минскую – 34,4%.

Одна из проблем развития этого сектора – недостаточная активность местных органов власти. Положительная практика наработана только в нескольких регионах и связана с международными проектами под эгидой ГЭФ/ПРООН в области развития «зеленого» города (использование местных ВИЭ, внедрение ветроэнергетической установки в г. Новогрудке) и повышения энергоэффективности жилых зданий (строительство трех многоэтажных жилых домов нового поколения).

Анализ внешнеэкономических связей регионов (ВЭС) показал, что в региональной структуре экспортных товаров и услуг регионом-лидером выступает г. Минск. Его доля в 2008–2013 гг. сохранялась на уровне 40–43% (снижение до уровня 36,4% отмечено в 2014 г.). Гомельская, Минская и Витебская области занимали также передовые позиции в экспорте.

Картина вклада регионов в экспорт услуг иная: наряду с Минском более существенную роль играют Минская, Гомельская и Брестская области.

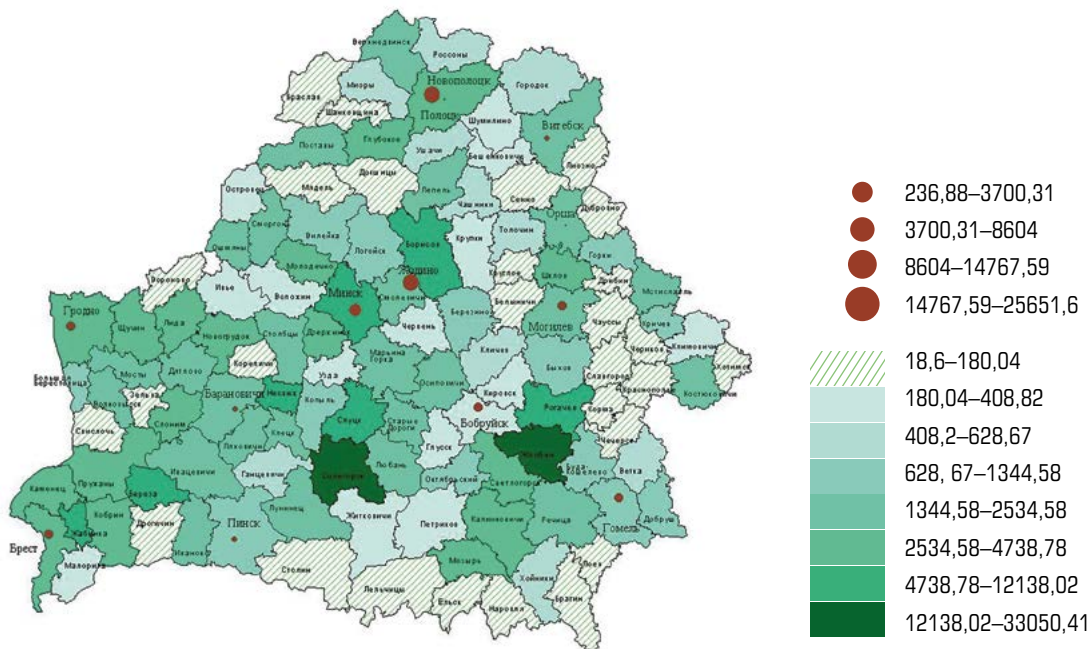
Региональное распределение импортных поставок повторяет ситуацию с экспортом, это подтверждает вывод об обусловленности импорта экспортными производствами.

Основные внешнеторговые географические приоритеты регионов связаны со странами СНГ, особенно это касается Брестской и Могилевской областей (до 90% поставок осуществляется на рынки стран СНГ).

Межрегиональные различия районов страны по уровню экспорта товаров (был использован интегральный индекс экспортной активности как среднеарифметическое за 3 года объема экспорта товара на одного занятого) выявили следующую картину (рис. 4):

РИСУНОК 4

**Экспорт товаров по городам и районам Республики Беларусь на одного занятого в 2010–2013 гг., дол. США на 1 чел.**



- распределение экспорта носит очаговый характер, связанный с концентрацией ВЭС на уровне агломераций и экономических центров;
- регионами-аутсайдерами в экспорте как товаров, так и услуг являются территории с неблагоприятной экологической ситуацией, крупными природными комплексами

- и низким агроресурсным потенциалом;
- не задействованы конкурентные преимущества отдельных территорий (столицы, областных центров, свободных экономических зон для развития высокотехнологичного экспорта; природно-рекреационный потенциал регионов для экспорта туристических услуг).

## ОБЗОР РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В Беларуси с 2006 г. наметилась тенденция снижения расходов консолидированного бюджета на социальную сферу к объему ВВП. Это обусловлено проведением упорядочения льгот. В соответствии с принятым в 2007 г. законодательством льготы отдельным категориям граждан в сфере ЖКХ, оплаты медикаментов, проезда на транспорте были упразднены. Начиная с 2010 г. расходы консолидированного бюджета на социальную сферу по отношению к ВВП стали поддерживаться на стабильном уровне и составили в 2010 г. 13,2%, в 2013 г. - 12,3%. В 2006–2009 гг. расходы на социальную сферу финансировались преимущественно за счет республиканского бюджета, в последующие годы - за счет местных бюджетов. Так, доля местных бюджетов в 2012 г. достигла 70,2%.

Нерешенными проблемами социальной сферы остаются вопросы стандартизации, повышения качества и доступности различных социальных услуг для населения, диверсификация источников финансирования.

Оценка жилищной политики на базе системы показателей, которые отражают качество, доступность и достаточность жилья, выявила следующие тенденции.

По показателю «обеспеченность жильем» Республика Беларусь отстает от ряда европейских стран. В стране он составляет 25,4 м<sup>2</sup> на чел., в то время как в европейских странах 30–40 м<sup>2</sup> на чел. В сельской местности созданы более комфортные условия: 33,7 м<sup>2</sup> на чел., в то время как в городах - 22,8 м<sup>2</sup> на чел. Это объясняется такими негативными факторами, как устойчивая убыль населения, вымирание деревень.

Значение показателя «число построенных квартир на 1 тыс. жителей» в Беларуси составило 6 (для сравнения: во

Франции – 7,8). Этот сравнительно хороший результат достигнут за счет высоких темпов жилищного строительства в г. Минске, столичном регионе и крупных городах. Однако остается нерешенной проблема обеспечения нуждающихся в улучшении жилищных условий, которых на начало 2014 г. в Беларуси зарегистрировано 773 тыс. человек.

Индикатор «доступность жилья», оцениваемый как отношение стоимости строительства 1 м<sup>2</sup> общей площади жилья к среднемесячному доходу, на уровне 1:1 характерен только для г. Минска. В других регионах это соотношение составляет от 2,2:1 до 2,7:1. В целом в стране стоимость жилья для «очередников» в 2 раза превышает доходы населения.

Не решен вопрос благоустройства жилищного фонда, особенно в сельской местности, малых и средних городах (обеспеченность жилья инженерным оборудованием по стране составляет 74%). Только в ряде городов, включая Минск, Новополоцк и Солигорск, жилье на 100% оборудовано инженерной инфраструктурой.

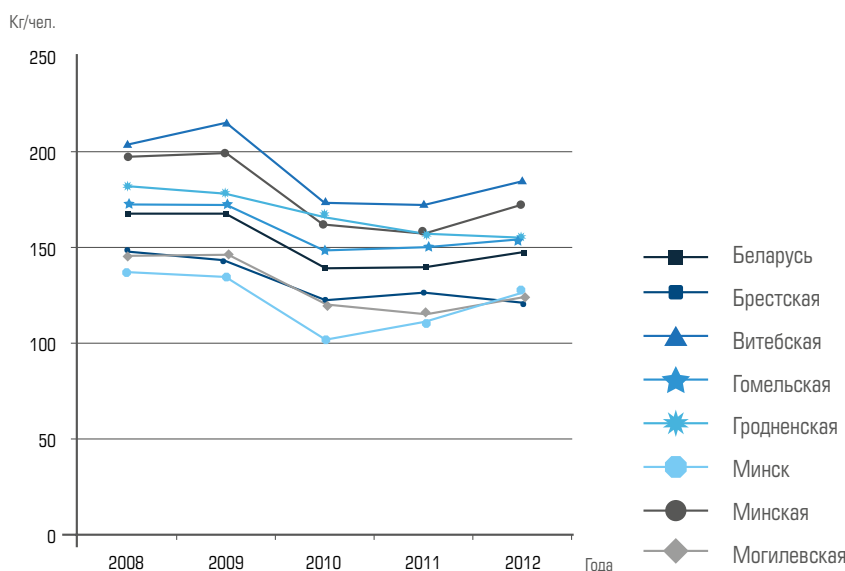
Проведенный анализ показал, что в настоящее время накопилось много проблем в отрасли жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) страны и регионов (высокие уровни износа основных фондов и себестоимости жилищно-коммунальных услуг, убыточность организаций ЖКХ в сочетании с дотационностью и просроченной дебиторской задолженностью, снижающие привлекательность отрасли для инвестиций).

## ОЦЕНКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ

По результатам анализа выявлено, что, несмотря на устойчивое снижение во всех регионах объемов выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, суммарные выбросы в расчете на одного жителя областей и г. Минска характеризуются менее устойчивой тенденцией (рис. 5).

### РИСУНОК 5

#### Динамика выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в расчете на одного жителя по областям и г. Минску (кг/чел.)



Сохраняется проблема недостаточного использования крупнотоннажных отходов, образуемых при производстве калийных и фосфорных удобрений (твердых галитовых отходов на ОАО «Беларуськалий» в г. Солигорске и фосфогибса на ОАО «Гомельский химический завод»).

В 2008–2013 гг. во всех областях страны (исключая Минскую) сохранилась положительная тенденция снижения объемов сбросов недостаточно очищенных (загрязненных) сточных вод в водные объекты. В Минской области основные причины загрязнения и засоления подземных вод связаны с негативным воздействием на водные объекты функционирования ОАО «Беларуськалий» и организаций г. Минска.

## ОБЗОР ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

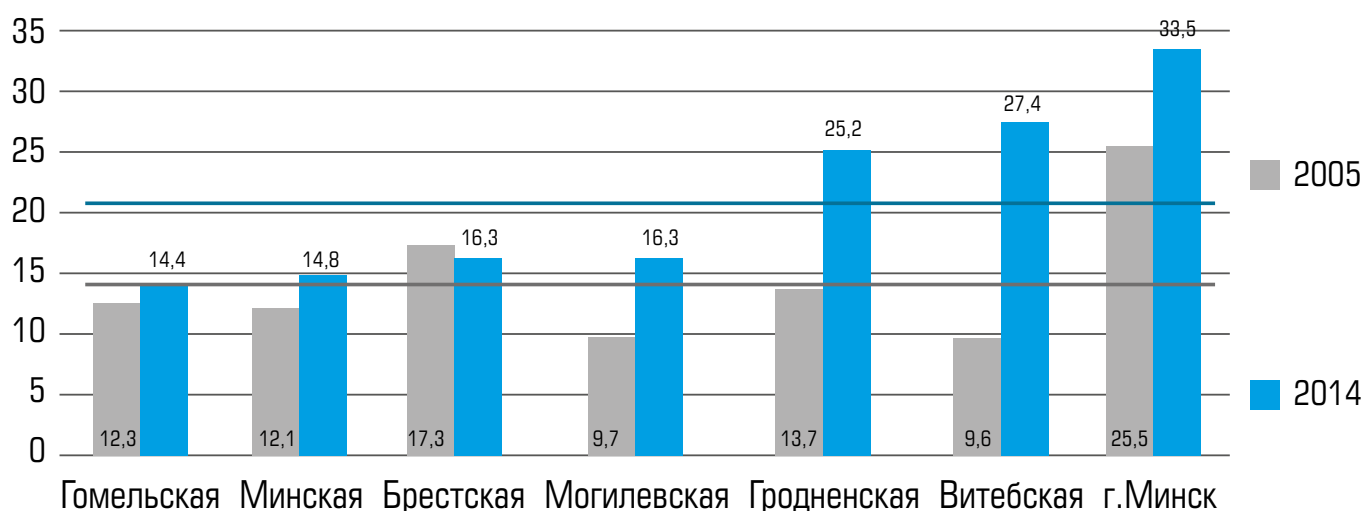
Инновационная среда региона формируется рядом факторов: доступностью для инноваций, ее абсорбционным потенциалом, т. е. способностью территории поглощать знания, а также механизмами распространения нововведений в регионе.

Анализ отдельных индикаторов по указанным аспектам позволил выявить следующие тенденции инновационного развития регионов Беларуси.

- Квалифицированные кадры распределены по территории страны равномерно, при этом сохраняется тенденция концентрации исследователей в столичном регионе (84% от всех исследователей).
- Сокращается численность аспирантов (в 2013 г. выпуск аспирантов/докторантов на 1000 человек в возрасте 25–34 лет составлял 0,8, что в два раза ниже, чем в среднем по ЕС).
- Научеёмкость ВВП не достигла запланированного к 2015 г. уровня (2,5% ВВП) и в 2014 г. составила 0,52% при среднемировом значении 2,2%, лишь Минск приблизился к этому уровню.
- В Беларуси доля лиц с третьей степенью образования (высшее и среднее специальное) в численности занятых почти в два раза выше, чем в странах ЕС (23,5% в 2008 г.). При этом уровень инновационной активности в Беларуси более чем в два раза ниже среднеевропейского. Это обусловлено качеством подготовки кадров и несоответствием структуры экономики образовательному потенциалу страны.
- Незначительный уровень инновационной активности в регионах обусловлен невосприимчивостью экономики к инновациям, невостребованностью предпринимателями новых знаний (рис. 6).

### РИСУНОК 6

**Удельный вес инновационно-активных организаций, осуществлявших затраты на технологические инновации, в общем числе обследованных организаций промышленности по областям и г. Минску, %**



Доля инновационных затрат, направляемая на новые технологии, в совокупном объеме затрат на инновации составляла в Беларуси в 2012 и 2013 гг. 0,4% совокупных затрат. Структура затрат на инновации по регионам имеет существенные различия, что связано с реализацией программ инновационного развития.

Финансовые ограничения остаются существенным барьером для инновационного развития. Основным источником

финансирования инноваций являются собственные средства предприятий (50,3%). Местные бюджеты слабо участвуют в финансировании (0,1–0,3%).

В целом инновационный запрос в современной региональной политике Беларуси является формальным, эффективная координация между органами государственного управления на республиканском и региональном уровнях и участниками инновационного процесса наблюдается редко.

Слабость интеграции науки, образования и бизнеса остается основным барьером на пути формирования региональных инновационных систем.

Информационная доступность регионов, повышение эффективности управления и качества оказываемых населению услуг определяются в значительной мере информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ). Беларусь, по данным доклада Международного союза электросвязи «Измерение информационного общества 2013 г.», по индексу развития ИКТ в 2013 г. занимала 38-е место из 157 государств, опережая страны СНГ.

В 2013 г. охват территории Беларуси услугами сотовой подвижной электросвязи составил 98,4%; 51,7% домохозяйств имели персональный компьютер и пользовались Интернетом с домашнего компьютера. Доля пользователей пожилого возраста остается низкой. В региональном разрезе наиболее высокие показатели уровня пользования жителями сетью Интернет характерны для г. Минска. К среднему значению по республике приблизилась только Гродненская область, наименьшая доля пользователей зарегистрирована в Минской области.

Основными проблемами дальнейшей информатизации в регионах являются: невысокий уровень технической инфраструктуры; низкое качество услуг, предоставляемых в электронном виде; наличие психологических барьеров для использования ИКТ; нехватка квалифицированных кадров и отсутствие сервисного обслуживания.

## ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ

В соответствии с административно-территориальным устройством (АТУ) Республика Беларусь включает 6 областей, 118 районов, а также сельсоветы, города и поселки городского типа. Область является основной единицей социально-экономического пространства страны, в границах которой на современном этапе органы власти могут наилучшим образом осуществлять эффективное управление своей территорией.

Наиболее крупными по площади являются Гомельская, Витебская и Минская области (на начало 2014 г. - 19,2–19,5% территории). Более урбанизированными являются Могилевская, Витебская и Гомельская области, где удельный вес городского населения составляет 75,9–78,4%.

Районы как АТЕ различаются по размерам территории почти в 5 раз и численности населения более чем в 18 раз, а также имеют существенные отличия по своему экономическому потенциалу.

Большинство районных центров (65 из 118) относятся к категории малых городских поселений, поскольку в каждом из них проживает менее 20 тыс. человек. Сельсоветы также различаются по своему расположению по отношению к районному центру, по местонахождению центра сельсовета, численности населения. Наиболее крупными по территории

являются сельсоветы Витебской области, а по численности населения – Минской. Наименьшую территорию имеют сельсоветы Гродненской области, а численность населения – Гомельской и Могилевской областей.

Существующая система АТЕ базового (районы и города областного подчинения) и первичного (сельсоветы) уровня не соответствует оптимальным размерам, которые определяются формированием рыночных отношений, усилением социальной направленности управленческой деятельности, повышением роли научно-технического прогресса и уровня образованности населения, а также развитием демократических процессов на местном уровне.

Многие административные районы не располагают достаточным социально-экономическим и трудовым потенциалом для создания надежной собственной финансовой базы для решения местных проблем, комплексного развития за счет собственных ресурсов.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОБЛАСТЕЙ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ И ГОРОДОВ НА ОСНОВЕ ИНТЕГРАЛЬНОГО ИНДЕКСА УРОВНЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

Определение конкурентных преимуществ регионов и источников их дальнейшего роста как основная цель Отчета редполагает оценку уровня региональной конкурентоспособности. Для расчета интегрального индекса конкурентоспособности регионов Беларуси применялась разработанная авторским коллективом методика. Ее суть в том, что уровень конкурентоспособности региона выражается в оценке не факторов, а достигнутых результатов по сравнению с другими регионами данной страны, связанных с эффективным использованием имеющихся условий и ресурсов. Интегральная оценка конкурентоспособности региона осуществляется по шести составляющим: экономической, социальной, человеческой, экологической, инновационной и институциональной.

Общая интерпретация результатов ранжирования областей и районов с учетом уровня их региональной конкурентоспособности представлена на рис. 7. Сравнительная оценка выявила группу с высоким рейтингом (г. Минск и Минская область) и регионы со значительным отставанием (Витебская и Могилевская области). Рейтинговые оценки Гомельской, Брестской и Гродненской областей, занявших соответственно места с 3-го по 5-е, лишь незначительно отличаются друг от друга.

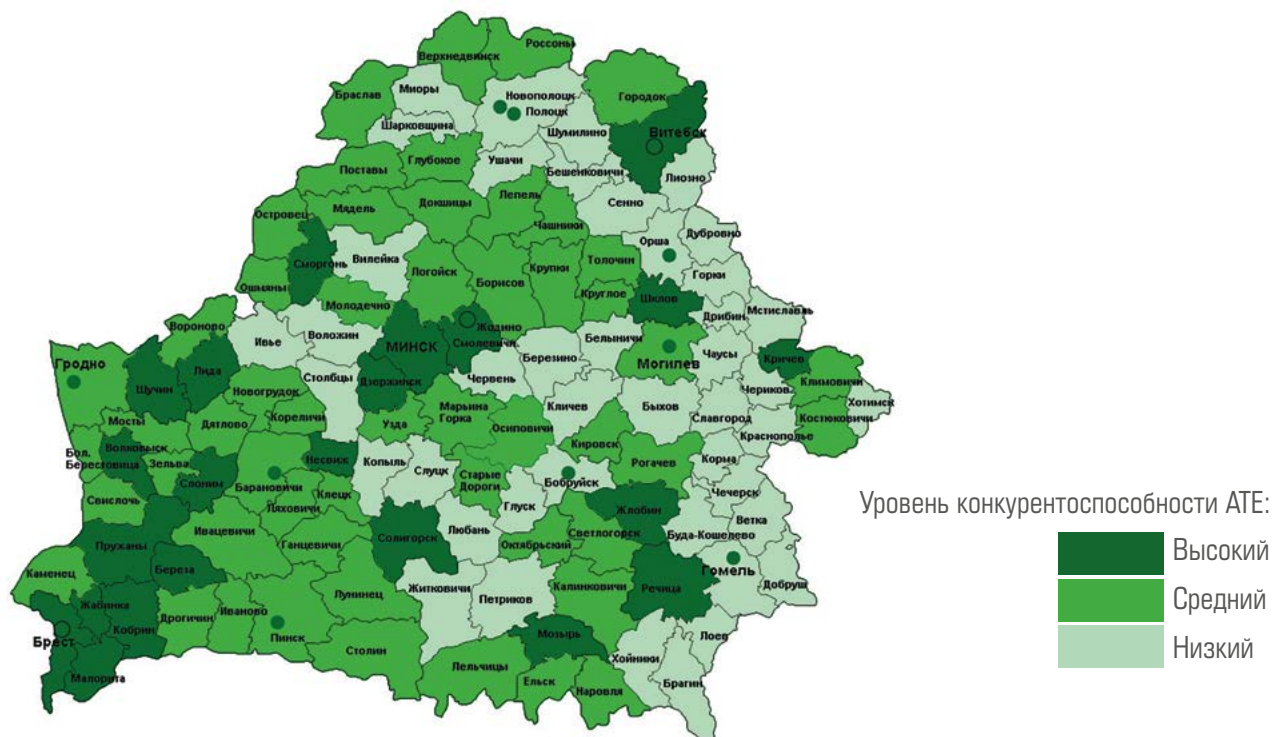
Среди внутриобластных территорий высокие значения интегрального индекса получены в областных центрах и городах областного подчинения, 7 из которых вошли в первую десятку рейтинга, составив конкуренцию Солигорскому (1-е место), Минскому (3-е), Мозырскому (10-е)

районам. Наиболее низкие значения индекса отмечены в Краснопольском, Бобруйском, Чериковском, Быховском, Хотимском и Чаусском районах Могилевской области, Буда-Кошелевском и Кормянском районах Гомельской области, Полоцком и Дубровенском районах Витебской области.

Оценка вклада факторов по шести компонентам, оцениваемым на основе отдельных показателей, в интегральный индекс показала (рис. 8), что ни один регион не обеспечивает комплексный подход к своему развитию.

РИСУНОК 7

### Уровень конкурентоспособности районов и городов Республики Беларусь



определяется масштабами экономической деятельности и ее эффективностью. Для территорий с более высоким уровнем экономической конкурентоспособности характерен также больший удельный вес работников, занятых в микро- и малых организациях, – в среднем порядка 17%. Уровень инвестиционной активности в меньшей степени формирует итоговую оценку экономической составляющей.

Анализ инновационной составляющей интегрального индекса конкурентоспособности регионов демонстрирует наибольшую открытость для инноваций г. Минска и Витебской области. Выявлена менее тесная связь уровня конкурентоспособности с инновационным развитием, чем с уровнем экономического потенциала. Это доказывает, что регионы страны находятся на второй стадии развития – стадии эффективности. В этом случае конкурентоспособность стимулируется развитием высшего образования и профессиональной подготовкой, эффективно функционирующими рынками труда, товаров и финансов, в то время как

Экономическая составляющая в настоящее время играет ключевую роль в развитии регионов, различия по ней оказали значимое влияние на интегральную оценку конкурентоспособности. Наиболее высокий уровень конкурентоспособности по экономической составляющей имеют г. Минск и Минская область, последние места у Витебской и Могилевской областей.

Корреляционный анализ всей совокупности данных по районам и городам областного подчинения показал, что значение экономической составляющей в большей степени

на третьей инновационной стадии компании конкурируют, выпуская новые товары и внедряя собственные инновации. К этой стадии продвигаются индустриальные, научные и университетские центры страны.

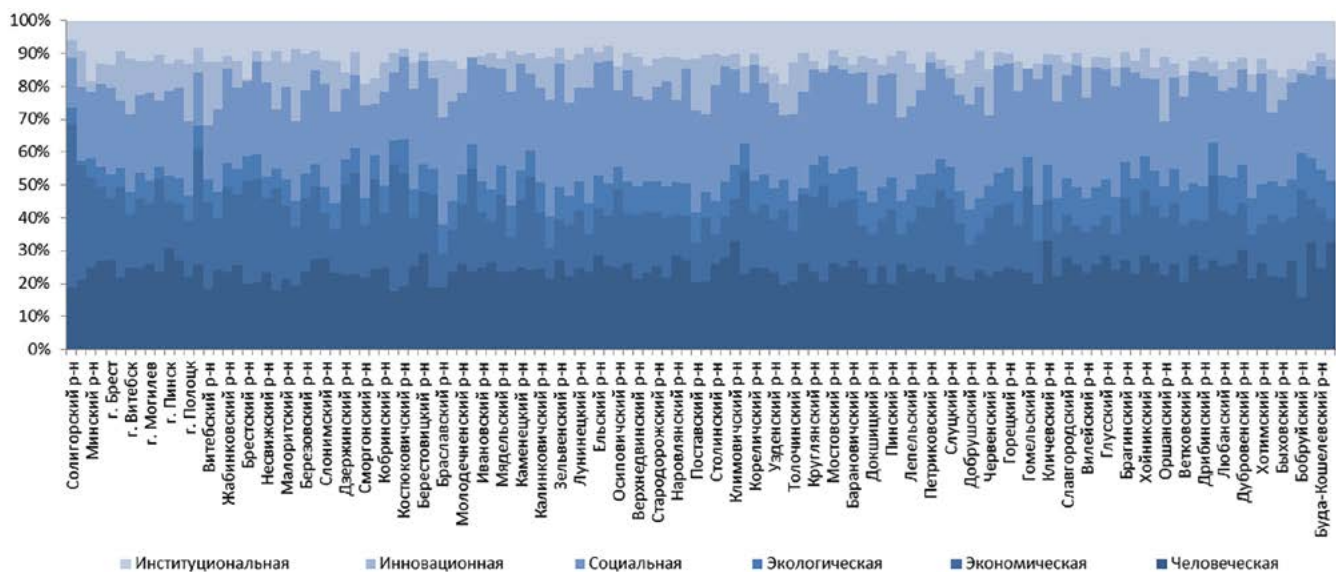
Человеческая составляющая конкурентоспособности выявляет значительную региональную дифференциацию. Так, значение субиндекса, определяющее рейтинг г. Минска, превышает этот показатель занявшей последнее место Витебской области в 4,7 раза.

По результатам анализа экологической составляющей можно сделать вывод, что районы, обладающие высоким природно-рекреационным потенциалом и качеством окружающей среды, не в состоянии предоставить высокооплачиваемые рабочие места. Ни одна из такого типа территорий не представлена в группе с высоким уровнем конкурентоспособности.

В то же время крупные промышленные региональные центры, такие как Полоцк, Новополоцк, Орша, Жлобин, Мозырь, Жодино, Солигорск и Бобруйск, обеспечивая эконо-

## РИСУНОК 8

### Вклад факторов по шести компонентам в интегральный индекс уровня конкурентоспособности



мический рост и высокую занятость населения, не всегда проводят природоохранные мероприятия, соответствующие их экономическому статусу и масштабам отрицательного воздействия на окружающую среду и человека. Например, Мозырский район по интегральному индексу конкурентоспособности занимает 10-й ранг, а по экологическому – 128-ю позицию из 130 обследованных территорий.

Влияние социальной составляющей на интегральный индекс конкурентоспособности в большей мере проявляется только в г. Минске и областных городах и в меньшей мере – на районном уровне.

Оценка институциональных условий регионов выявила, что среди районов и городов с явным преимуществом выделяются Минский, Смолевичский, Логойский, Дзержинский

районы Минской области. Эти территории, рассматриваемые как потенциальные «точки роста» в качестве городов-спутников столицы, имеют низкие показатели социального развития.

В целом результаты оценки уровня конкурентоспособности показали существенные региональные различия по стране. Подтвердился ряд тенденций, которые уже на протяжении многих лет характерны для регионального развития Беларуси: дифференциация по экономическому и социальному развитию городской и сельской местности, наиболее высокий уровень инновационного и экономического развития столицы, областных центров и территорий, находящихся в зоне их влияния, а также промышленных центров, предприятия которых ориентированы на экспорт. В числе аутсайдеров остается большинство малых и средних поселений.



# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Новая парадигма региональной политики Беларуси включает новые подходы и предполагает использование усовершенствованных управленческих инструментов.

Показана необходимость изменения роли государства, в том числе на местном уровне: основной упор на стратегические аспекты регионального развития и кластерный подход, а также создание институциональных и правовых условий для рыночных отношений. В перспективе - передача ряда управленческих функций на условиях аутсорсинга частным компаниям, которые смогут оказывать консалтинговые и деловые услуги субъектам хозяйствования в части использования территориальных ресурсов и реализации региональных проектов.

Новыми принципами региональной политики должны стать:

- применение дифференцированной политики к социально-экономическому развитию регионов (областей, районов, городов) с учетом имеющегося природно-ресурсного и социально-экономического потенциала на основе местных стратегий устойчивого развития;
- включение в региональные отношения наряду с крупными государственными предприятиями субъектов малого и среднего бизнеса, общественных организаций, местного сообщества;
- формирование нового типа отношений между различными субъектами, находящимися на территории и участвующими в региональном процессе, - партнерства и горизонтальной координации деятельности.

В аспекте ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ основными направлениями демографической политики, включая региональный аспект, определены:

- укрепление статуса семьи и расширение экономических мер стимулирования рождаемости;
- сокращение уровня смертности, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;
- создание механизма миграционного замещения естественной убыли населения в отдельных регионах (селективная миграционная политика, регионально-дифференцированные меры перераспределения иммиграционных потоков между регионами);
- повышение качества, доступности медицинских услуг, усиление профилактической составляющей здравоохранения (развитие передвижных форм лечебно-диагностической и консультативной помощи на селе, создание в регионах диспетчерской службы).

В Отчете значительный акцент сделан на формировании условий для ведения здорового образа жизни и самосохранительного поведения населения регионов:

- создание в каждом районе, малом и среднем городе при поддержке органов местного управления и самоуправления Центров здоровья;
- формирование на уровне предприятий специального «Здорового фонда для оплаты сотрудникам и членам их семей занятий спортом»;
- воздействие на факторы риска через сокращение физической и ценовой доступности алкоголя и табака;
- разработка и реализация стратегий здорового образа жизни для уязвимых групп населения: детей, инвалидов, пенсионеров;
- продвижение Кодекса здоровья населения.

Ключевыми направлениями совершенствования образования для роста региональной конкурентоспособности определены следующие:

- повышение доступности образования и разработка программ включенности граждан, подверженных риску социального исключения или неконкурентоспособных на рынке труда;
- обеспечение взаимосвязи подготовки кадров и потребностей рынка труда (партнерство учебных заведений, работодателей и органов власти в области формирования секторальных систем квалификаций);
- развитие ориентированного на регионы профессионально-технического, среднего специального и дополнительного образования взрослых и его привязка к потребностям частных предприятий;
- разработка Национальной стратегии обучения на протяжении всей жизни;
- поэтапное присоединение Беларуси к Болонскому процессу, расширение международного сотрудничества и реализация программ повышения конкурентоспособности белорусских вузов.

Для обеспечения эффективной структуры занятости и перераспределения трудовых ресурсов в пользу более продуктивных сфер экономической деятельности с позиций региональных интересов, а также смягчения последствий реструктуризации убыточных и нерентабельных предприятий предложены следующие направления:

- поддержка самозанятости работников, включая развитие МСП;
- развитие гибких форм занятости на местном уровне: различные виды дистанционной работы (сбор, обработка и анализ информации, интернет-маркетинг и др.); в сельской местности — сбор дикорастущих растений, агротуризм, рекреационный туризм;
- создание новых рабочих мест для низкоквалифицированной рабочей силы в «зеленой экономике» (в секторах рециркуляции, озеленения, благоустройства);
- формирование системы упреждающей переподготовки работников;
- изменение статуса и функций территориальных служб занятости, переход от выполнения регистрационных функций к функциям информационно-консалтингового центра;
- вовлечение в активную трудовую жизнь лиц старшего возраста.

Реализация указанных мер, наряду с введением «пособия на мобильность» для увольняемых работников, дальнейшим усовершенствованием системы выплат на переселение безработных, будет способствовать повышению мобильности трудовых ресурсов, которая, как правило, сопровождается снижением социальных последствий безработицы и оптимизацией структуры региональных рынков труда.

В рамках концепции перехода от управления персоналом к управлению человеческими ресурсами и развитию конкурентного начала в подборе кадров в органы государственного управления, повышению заинтересованности работников в конечных результатах своего труда совершенствование кадровой политики должно предусматривать следующее:

- повышение престижа государственной службы (построение карьерной линии государственного служащего, формирование региональных банков данных высококвалифицированных работников, разработка правил служебной этики);
- формирование национальной системы квалификаций, включающей институты оценки, сертификации и развития компетенций и квалификаций, информационную инфраструктуру, службы консультаций и профессиональной ориентации;
- разработку профессиональных стандартов в сфере управления и соответствующих образовательных стандартов и учебных программ;
- совершенствование системы найма и профессионального развития государственных служащих, руководителей организаций; оптимизацию функций государственного управления.

Повышению ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ белорусских регионов будет способствовать реализация следующих направлений.

В области проведения кластерной политики:

- подготовка пакета рекомендаций по методологическому и информационному сопровождению формирования кластеров;
- создание специализированных институтов кластерной политики в регионе (центров кластерного развития в качестве подразделений создаваемых Агентств регионального развития; рабочих групп и общественных Советов по кластерам и др.);
- формирование комплекса мер по организационной и финансовой поддержке отобранных на конкурсной основе кластерных инициатив в зависимости от приоритетных целей развития регионов;
- разработка и реализация кластерных стратегий развития регионов.

В области развития МСП:

- расширение прав облисполкомов и Мингорисполкома в части передачи коммунальных предприятий в частную собственность;
- разработка региональной системы мер поддержки для субъектов МСП в сферах деятельности, ориентированных на экспорт, внедрение инноваций, а также создающих рабочие места для молодежи, инвалидов;
- внедрение механизмов заинтересованности руководителей местных органов власти в развитии МСП.

В качестве основных мер по повышению энергоэффективности:

- обеспечение внедрения в практику интегрированного подхода к оценке эффективности использования ТЭР, учитывающего не только экономические, но социальные и экологические эффекты;
- привлечение частных компаний в энергетический сектор для реализации проектов в области использования древесного топлива, биогазовых установок, тепловых насосов, энергии ветра, солнца;
- совершенствование механизма финансирования внедрения энергоэффективных технологий и энергосберегающего оборудования, (механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП); формирование специальных фондов, привлечение средств международных финансовых организаций);
- разработка механизма компенсации дополнительных расходов при строительстве энергоэффективного жилья и проведении тепловой модернизации домов.

Для развития внешнеэкономической деятельности на региональном уровне необходимо:

- формирование соответствующей интеграционной региональной среды в виде объектов информационной, финансовой, сбытовой инфраструктуры;

- проведение территориальной деконцентрации внешне-торговой деятельности, наращивание экспортного потенциала и стимулирование экспорта в малых и средних городах, сельскохозяйственных районах;
- развитие новых организационно-экономических форм приграничных и межрегиональных связей и новых инструментов их поддержки в условиях функционирования ЕАЭС: межрегиональные или трансграничные кластеры, региональные глобально ориентированные стратегии, международная Ассоциация регионов стран – членов ЕАЭС.

Предложено совершенствование системы управления СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ РЕГИОНА по следующим направлениям:

- разработка стандартов, норм и нормативов оценки качества социальных услуг, внедрение систем менеджмента качества услуг, применение инновационных технологий социального обслуживания;
- коммерциализация социальной сферы через механизмы повышения корпоративной социальной ответственности бизнеса (КСО) и развития социального предпринимательства;
- применение инструмента государственно-частного партнерства при создании объектов социальной инфраструктуры;
- привлечение общественного сектора к социальному обслуживанию населения на основе социального заказа;
- поиск новых финансовых источников в сфере услуг, например, активное внедрение на предприятиях такого инструмента, как «социальный пакет», который предоставляется нанимателем работнику за собственные средства;
- внедрение автоматизированной системы учета мнения получателей социальных услуг об их качестве.

Основным принципом новой жилищной политики, которая получила законодательную основу на национальном уровне в Беларуси, является расширение способов решения населением жилищного вопроса. Она включает следующие направления:

1. развитие фонда социального жилья, в том числе для многодетных семей, которое предоставляется гражданам на условиях договора найма жилого помещения социального пользования;
2. создание рынка арендного жилья (в Германии его доля составляет 60%, в Швеции – 57%, Нидерландах – 55%, Японии и США – 34%);
3. применение новых финансовых механизмов в строительстве нового жилья для граждан без государственной поддержки (ипотека, система жилищных строительных сбережений, жилищные облигации).

Задачей органов местного управления и самоуправления является создание условий для реализации указанных направлений на региональном уровне. Предложено передать в распоряжение местных властей основной объем государственных финансовых ресурсов, направляемых на жилищное строительство, а также возложить на единого государственного заказчика правовую ответственность за планирование, контроль стоимости и качества возводимого жилья и координацию действий всех участников инвестиционного процесса.

Решение проблем функционирования ЖКХ связывается с формированием рынка жилищно-коммунальных услуг в регионах страны, для чего необходим их платежеспособный потребитель. В этом качестве могут выступать различные объединения жильцов, например товарищество собственников, обладающее статусом юридического лица и правом ведения хозяйственной деятельности.

В перспективе необходимо ориентироваться на механизм возмещения затрат на их оказание за счет средств населения, постепенно доводя его до 100%. Такой подход должен быть скоординирован с социальной политикой: учетом фактора роста доходов населения, возможностью оказания адресной помощи отдельным категориям граждан.

Для создания конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг и привлечения частных инвестиций в отрасль в будущем возможно развитие частных компаний с предоставлением им условий функционирования, аналогичных для государственных компаний.

Отнесение отдельных подотраслей ЖКХ к разряду естественных монополий в силу их централизации и наличия единой взаимосвязанной коммуникационной сети не позволяет полностью передать их частному сектору. В этих случаях востребованным может оказаться механизм государственно-частного партнерства, имеющий широкую практику применения в ЖКХ развитых стран.

В целях смягчения последствий развития конкурентных начал в предоставлении социальных услуг совершенствование системы социальной защиты должно ориентироваться на следующие принципы:

- гибкость социальных пособий;
- отсутствие привязки получателя к конкретному региону;
- достаточность по объему для обеспечения мобильности с целью поиска работы, обучения и т. п., что позволит избежать «ловушки» бедности.

В этой связи местные власти должны иметь полномочия за счет средств местных бюджетов осуществлять выплату государственной адресной социальной помощи повышенного размера в виде ежемесячного пособия (устанавливать более высокий критерий нуждаемости). Необходимо внедрять новые модели социального обслуживания, в том числе создание практик или партнерств социальной помощи по модели медицинских или юридических практик для обеспе-

чения преемственности при работе с детьми с девиантным поведением и детьми-сиротами. Требуется усиление мониторинга социальных проблем со стороны органов местной власти и создание для этих целей соответствующей информационной платформы.

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ регионов связывается в Отчете с формированием соответствующей региональной инновационной среды.

Такая среда должна обеспечить интеграцию и тесное взаимодействие всех участников инновационной цепочки, включающей организацию, генерирующие знания, предприятия, применяющие эти знания, а также разнообразные структуры, выполняющие посреднические функции (инфраструктурное обеспечение, финансирование инновационных проектов, их рыночную экспертизу и др.). Важная роль отводится региональной инновационной среде в повышении восприимчивости к инновациям экономических субъектов региона, а также ориентации инноваций на спрос и решение региональных проблем.

В центре внимания решения данной проблемы стоит развитие человеческого потенциала. Это – привлечение в регионы высококвалифицированных кадров, стимулирование роста профессиональной квалификации уже имеющегося кадрового состава, развитие научно-технического творчества молодежи, подготовка и переподготовка специалистов по экономике нововведений.

В качестве первоочередных мер по формированию инновационной среды в регионах в Отчете рассматриваются следующие.

1. Создание эффективной информационной основы для развития формальных и неформальных сетевых связей, обеспечивающих контакты и интеграцию бизнес-сообщества с наукой и образованием за счет:

- создания специальных информационных центров;
- расширения перечня индикаторов инноваций с использованием международных методик расчета региональных индексов инноваций;
- поддержки международной мобильности ученых и студентов.

Стимулирование спроса на инновации в регионе, предполагающее:

- обязательность размещения в регионе не только производственных мощностей, но и подразделений, занимающихся НИОКР; сервисных услуг;
- подготовку собственного перечня технологий, рекомендуемых для применения предприятиями, работающими на данной территории;
- использование консалтингового сопровождения инвестиций в инновации в качестве условия поддержки проекта местными властями.

Формирование институциональной основы инновационного развития регионов, включающее:

- активный рост так называемых провайдеров знаний (новых технологий, перспективных научных исследований и т. п.);
- образование консорциумов: бизнес – наука - образование, создание сетей «бизнес-ангелов» для притока в регион венчурного капитала;
- создание сильного регионального центра управления инновационным развитием;
- разработку региональных стратегий инновационного развития, включающих определение приоритетов с привлечением бизнеса (так называемый предпринимательский процесс открытия) и создание условий для выбора «умной специализации» в качестве ведущей стратегии инновационного и регионального развития.

Приоритетами ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ определены направления, позволяющие не только предотвращать загрязнение окружающей среды, но достигать ряда экономических и социальных выгод, что позволит продвинуть Беларусь на пути реализации концепции устойчивого развития и принципов «зеленой экономики». Даны конкретные рекомендации по следующим направлениям.

В области создания новых экоэффективных производств, наряду с внедрением мало- и безотходных технологий и применением экологических платежей и штрафных санкций, предложено совершенствование системы образования в интересах устойчивого развития, что включает:

- разработку и внедрение специальных курсов по устойчивому развитию для всех уровней образования;
- осуществление широкого взаимодействия образовательных учреждений с местным сообществом, превращение таких учреждений в «центры устойчивого развития территорий»;
- повышение экологического самосознания населения, особенно в регионах, пропаганда экологически чистого питания.

Для формирования рынка экологически чистой продукции (ЭЧП) наиболее важными направлениями экологической политики являются:

- совершенствование единой системы сертификации ЭЧП и ее гармонизация с международными аналогами как готовой, так и на всех стадиях ее производства;
- внедрение экологической маркировки продукции, информирующей о воздействии на окружающую среду;
- разработка и реализация программ экологизации сельского хозяйства, формирование сектора органического земледелия;
- создание благоприятного законодательного и налогового климата для развития рынка ЭЧП, стимулирование

экологически ориентированных инвестиций, внедрение в практику инструмента государственных «зеленых» закупок.

Для формирования сектора экосистемных услуг, отвечающего принципам устойчивого развития, способствующего реализации имеющегося рекреационного потенциала, определены следующие приоритетные меры:

- формирование законодательной базы, позволяющей идентифицировать экосистемные услуги и выявить получателей выгод от них;
- научно-методическое обеспечение формирования рынка экосистемных услуг, включающее разработку методик эколого-экономической оценки и анализа эффективности их оказания, а также концептуальной модели функционирования рынков платежей за экосистемные услуги с учетом особенностей регионов Беларуси.

Для дальнейшего развития экологического туризма и «агротуризма», нацеленного на максимальное использование природно-ресурсного, экологического потенциала территорий, а также навыков, умений, инициатив местного сообщества и сопровождающегося созданием «зеленых рабочих мест», сохранением окружающей среды, увеличением экспорта услуг и ростом благосостояния населения, предложено следующее:

- активизировать деятельность по формированию привлекательного имиджа страны и регионов с применением брендинга и маркетинга;
- включить разделы по развитию экологического туризма и агротуризма в разрабатываемые Местные повестки – 21;
- содействовать созданию Центров сельского предпринимательства, предоставляющих консультационную, информационную и организационную поддержку сельским субъектам МСП и агротуризма;
- организовать систему поддержки формирования региональных туристских кластеров.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕГИОНОВ** в виде органов местного управления и самоуправления, местного сообщества (граждан, неправительственных организаций НПО), а также механизмов координации, коммуникации экономических, социальных и иных субъектов, расположенных на территории, которые связаны с различными видами инфраструктуры и культурологическим контекстом (стереотип поведения, местные традиции и обычаи), выступают ключевым фактором обеспечения их конкурентоспособности.

Для этого требуется усиление роли территориального управления. Это определяется тенденцией к кластеризации экономики регионов и необходимостью выявления межотраслевых резервов регионального роста. Ослабление отраслевого управления вызвано также формированием предпринимательского сектора и переходом в учете к системе ОКЭД.

Необходим переход от директивных и административных методов управления региональным развитием к индикативным и косвенным инструментам управления. Требуется расширение функций местных органов власти по координации и контролю за социально-экономическим развитием региона, в том числе на базе современных ИКТ.

В качестве инструмента регионального развития, соответствующим принципам индикативного планирования и целям повышения региональной конкурентоспособности, рассматриваются местные стратегии устойчивого развития (Местные повестки - 21). Они должны быть разработаны на новой методологической основе (учет местных условий, многовариантность, представление стратегии не в виде директивы, а как свод согласованных между всеми участниками регионального процесса мер).

Для более активного использования инструмента государственно-частного партнерства для развития инфраструктурных объектов территории необходимо разработать стандарты предоставления инфраструктурных услуг, организовать мониторинг реализации проектов ГЧП, развивать региональные институты, например, использовать площадки Советов по развитию предпринимательства.

Эффективное государственное и региональное управление с точки зрения человеческого развития предполагает деятельность органов государственного управления на местах, основанную на принципах открытости и широкого участия гражданских институтов, общественных структур при принятии решений местного значения и эффективной системы подотчетности государства гражданам.

В целях преодоления тенденций к бюрократизации органов государственного управления на местах предложено:

- включить в действующий перечень оценочных показателей деятельности руководителей местной власти индикатор уровня удовлетворенности граждан работой с обращениями;
- для совершенствования стиля и методов работы с гражданами необходимо принятие Модельного этического кодекса государственного служащего в Республике Беларусь;
- создать многофункциональные центры для комплексного решения проблем граждан в сфере земельных правоотношений, архитектуры и строительства и обеспечить их работу в режиме on-line;
- придать местным инициативам юридический статус для привлечения бюджетных каналов финансирования и включения в программы социально-экономического развития регионов.

В целом совершенствование системы местного управления и самоуправления в Беларуси с этих позиций требует нахождения мягких вариантов реализации принципа subsidiarity, что как минимум может быть связано со следующими направлениями:

- децентрализация управленческих полномочий только при существовании возможности более эффективного

управления на местном уровне и при реализации масштабных проектов, затрагивающих интересы регионов;

- отработка новых схем и механизмов обратной связи с населением местной властью при принятии решений по вопросам местного значения;
- расширение практики поддержки не столько отстающих субъектов и регионов, сколько более активных, результативных и эффективных участников регионального процесса;
- формирование системы мониторинга угроз и рисков, проводимой региональной политикой с точки зрения интересов государства и местного сообщества, а также управление региональными рисками.

Наиболее сложным и длительным процессом является совершенствование финансовой основы деятельности органов местного управления и самоуправления, которое должно учитывать ряд требований:

- финансовых ресурсов должно быть достаточно, чтобы реализовывать функции управления, закрепленные за соответствующим территориальным уровнем, финансовый механизм должен включать минимальное перераспределение финансовых средств между бюджетами разных уровней;
- механизм формирования и расходования средств местных бюджетов и межбюджетные отношения должны создавать стимулы для органов местной власти к экономному расходованию бюджетных средств и расширению налогового потенциала территории;
- финансово-бюджетные отношения на территориальных уровнях должны обеспечивать примерно равный объем потребления общественных благ местными сообществами;
- оптимизация и рационализация расходной части местных бюджетов должны основываться на переходе от управления затратами на финансирование местного развития к управлению конечными результатами.

В качестве направлений формирования культурного капитала как источника социальных, экономических, экологических эффектов, проявляемых на уровне регионов, определены:

- разработка и реализация комплекса мер по развитию новых культурных центров на уровне районов;
- с учетом зарубежного опыта создание на базе разрушенных промышленных зон национальных и региональных культурных парков;
- проведение целенаправленной миграционной политики по привлечению в регионы людей творческих и креативных профессий;
- стимулирование отдельных видов сферы услуг как объектов экономики переживаний и событий (различные туры, фестивали, ярмарки, местные праздники) для развития местного досугово-развлекательного комплекса.

Повышение конкурентоспособности белорусских регионов и их комплексное развитие связываются в Отчете с совершенствованием размещения производительных сил и административно-территориального деления (АТД) страны. Концепция размещения производительных сил Беларуси должна опираться на учет новых факторов, новые способы взаимодействия между экономическими агентами, что предполагает следующее.

1. Инструментом реализации политики размещения в условиях рынка становится инфраструктурное обустройство территории.
2. Значимую роль начинают играть нематериальные факторы, включая человеческий (система расселения, уровень образования и места концентрации высокообразованных трудовых ресурсов, культурные условия, имидж и местная идентичность территорий).
3. Необходимость внедрения новых технологий и обеспечения интенсивной коммуникации между хозяйствующими субъектами сопряжена с появлением новых элементов размещения производительных сил: индустриальные парки, наукограды, интеллектуальные платформы.
4. Решение проблемы высокого уровня концентрации производства и социальной сферы в г. Минске и областных центрах связано с формированием агломераций и стимулированием развития городов-спутников.

Совершенствование сложившейся системы АТД в Беларуси с целью обеспечения относительно равного уровня социально-экономического развития районов и сельсоветов должно быть этапным.

На первом этапе совершенствования АТД целесообразно следующее:

- завершить объединение городов областного подчинения (Барановичей, Пинска, Бобруйска) с одноименными районами и провести объединение горисполкомов областных центров с исполкомами одноименных районов;
- с учетом транспортной доступности районных центров, сложившихся производственных и социально-культурных связей, а также мнения населения объединить районы с численностью жителей менее 20 тыс. человек с соседними более крупными районами; сократить общее количество районов до 95–100;
- создать самостоятельную АТЕ – Минский столичный округ.

На втором этапе реформирования должно изменяться АТУ с учетом формирования региональных и местных систем расселения, создания в каждом регионе ресурсно-финансового потенциала, необходимого для комплексного развития и повышения их конкурентоспособности. Одним из вариантов реформы может стать переход от трехзвенной системы местного управления и самоуправления к двухзвенной и соответствующие изменения в АТУ.

