



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 населения¹.

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 индекс² 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.

- 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/>
- 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.

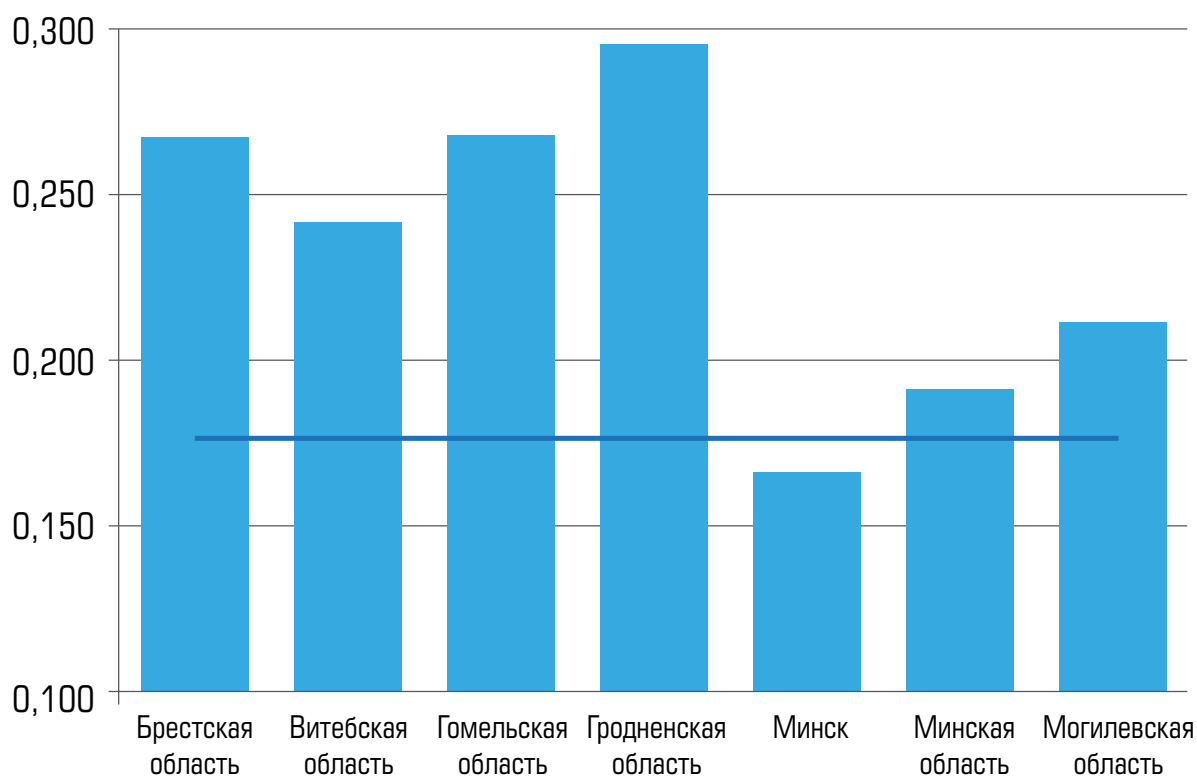
ИНДЕКС ГЕНДЕРНОГО НЕРАВЕНСТВА

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.

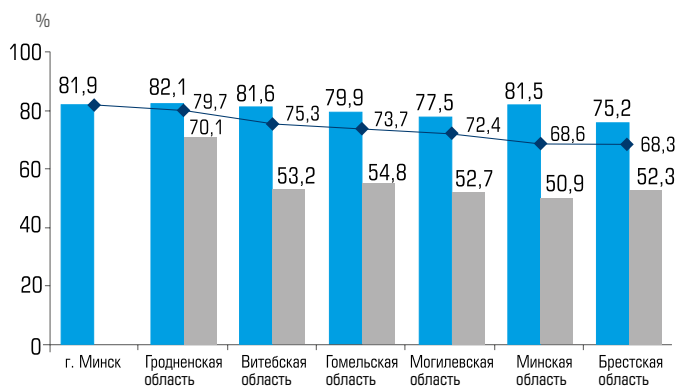
⊕ Дошкольное и общее среднее образование в стране демонстрируют во всех регионах схожий уровень развития, выше среднереспубликанского уровня находятся Витебская и Могилевская области, а также г. Минск.

⊕ 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

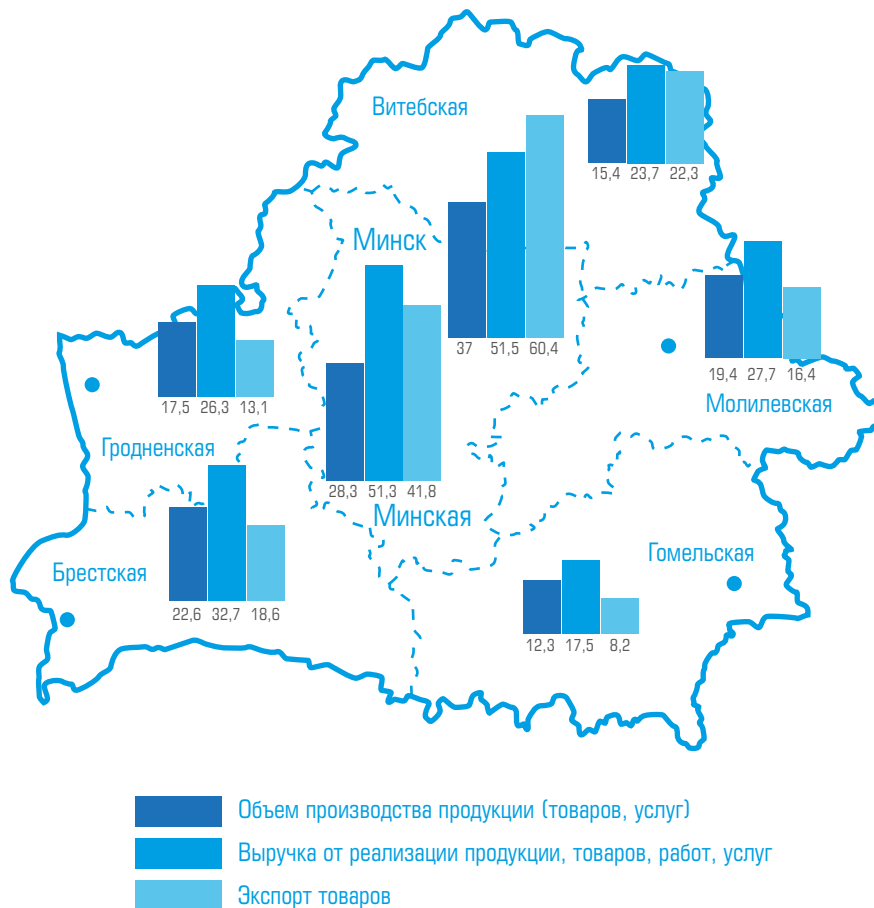
Основными тенденциями активно формирующегося сектора малого и среднего предпринимательства (МСП) в регионах Беларуси являются следующие.

- 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.

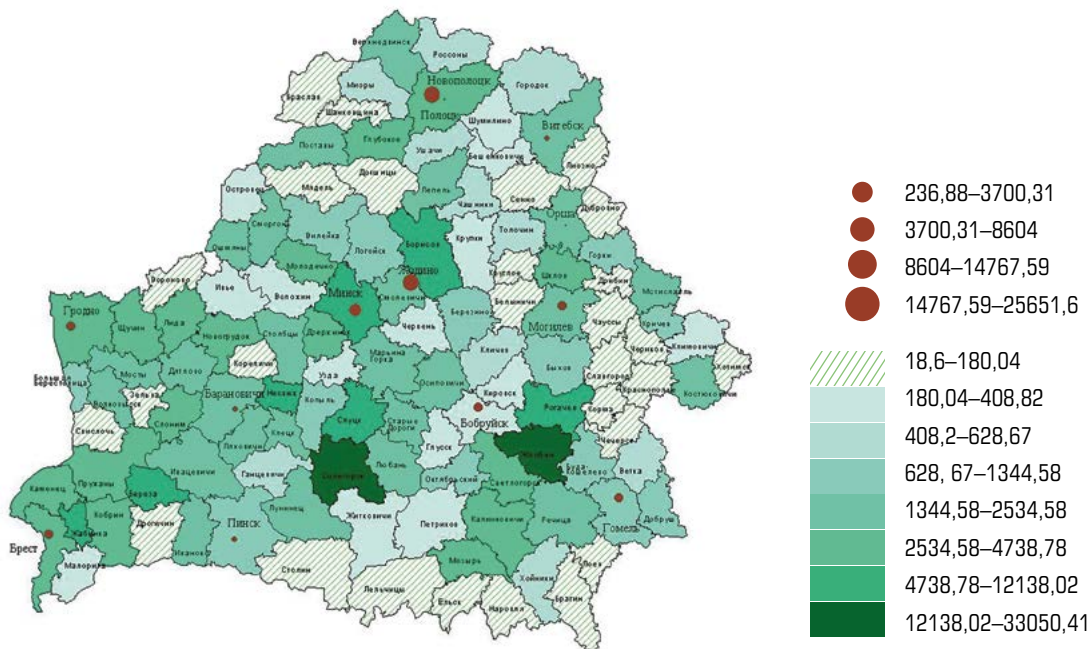
Региональное распределение импортных поставок повторяет ситуацию с экспортом, это подтверждает вывод об обусловленности импорта экспортными производствами.

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 м² на чел., в то время как в европейских странах 30–40 м² на чел. В сельской местности созданы более комфортные условия: 33,7 м² на чел., в то время как в городах - 22,8 м² 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 м² 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.

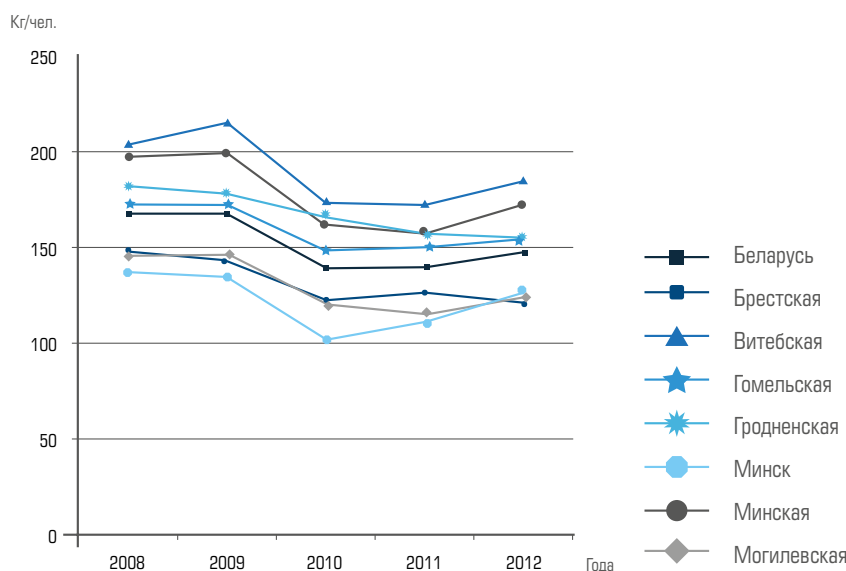
Проведенный анализ показал, что в настоящее время накопилось много проблем в отрасли жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) страны и регионов (высокие уровни износа основных фондов и себестоимости жилищно-коммунальных услуг, убыточность организаций ЖКХ в сочетании с дотационностью и просроченной дебиторской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

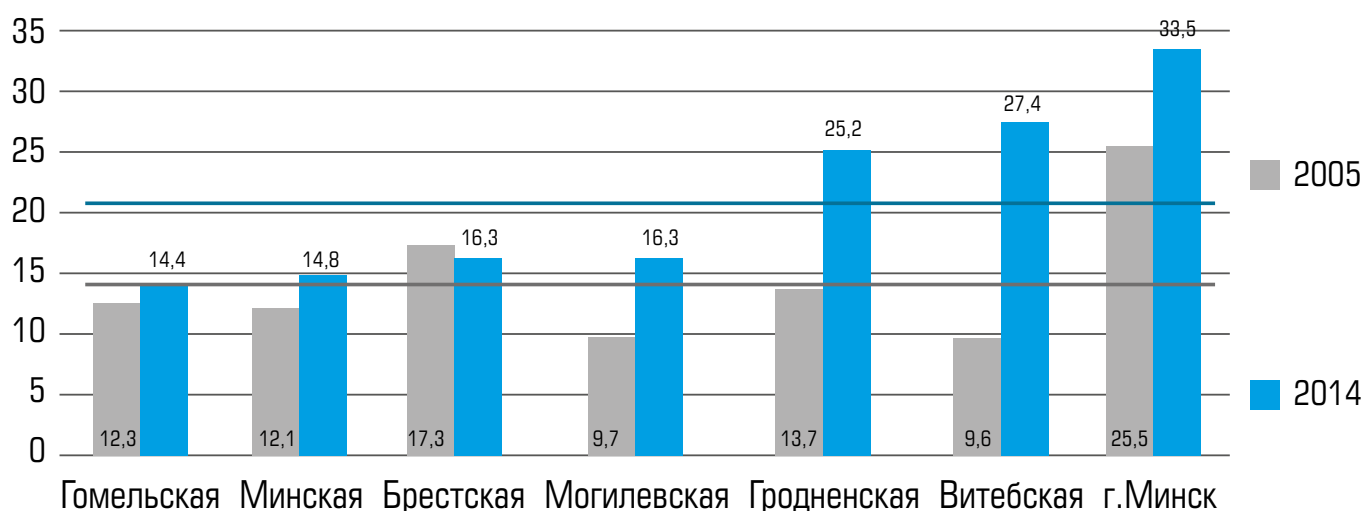
Инновационная среда региона формируется рядом факторов: доступностью для инноваций, ее абсорбционным потенциалом, т. е. способностью территории поглощать знания, а также механизмами распространения нововведений в регионе.

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.

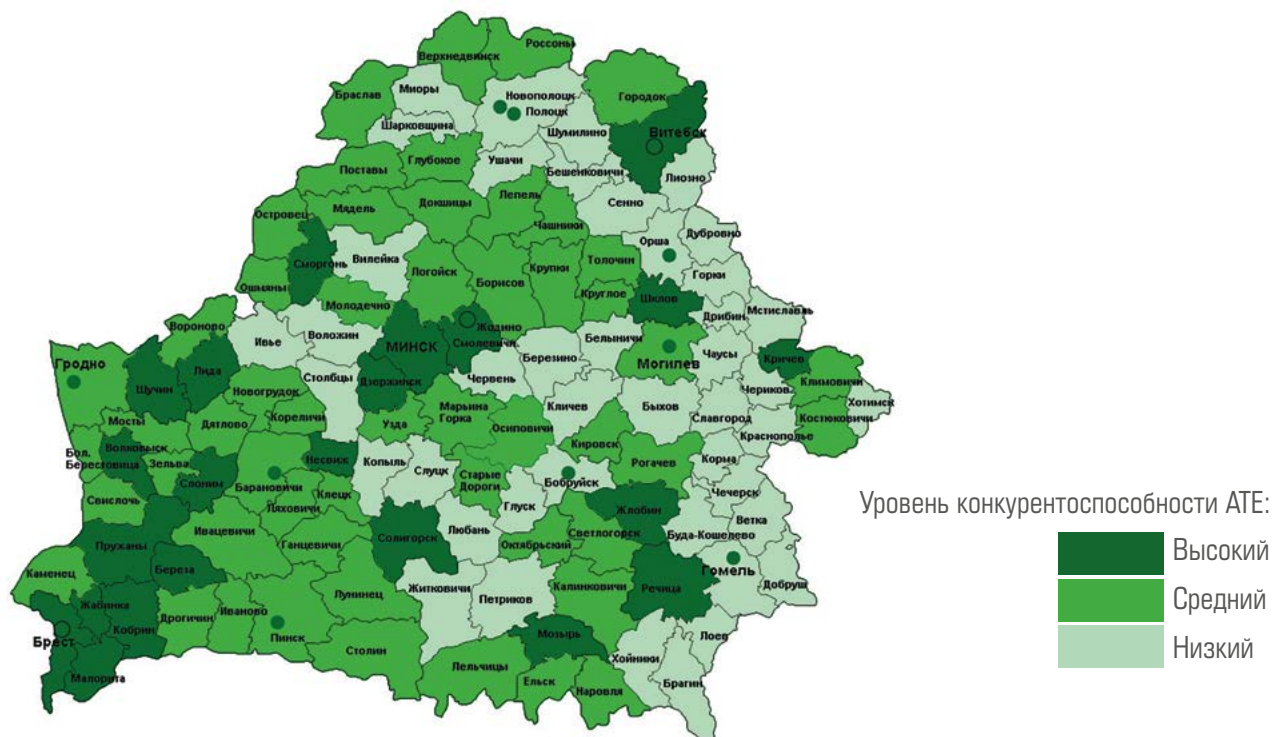
Среди внутриобластных территорий высокие значения интегрального индекса получены в областных центрах и городах областного подчинения, 7 из которых вошли в первую десятку рейтинга, составив конкуренцию Солигорскому (1-е место), Минскому (3-е), Мозырскому (10-е)

районам. Наиболее низкие значения индекса отмечены в Краснопольском, Бобруйском, Чериковском, Быховском, Хотимском и Чаусском районах Могилевской области, Буда-Кошелевском и Кормяньском 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.

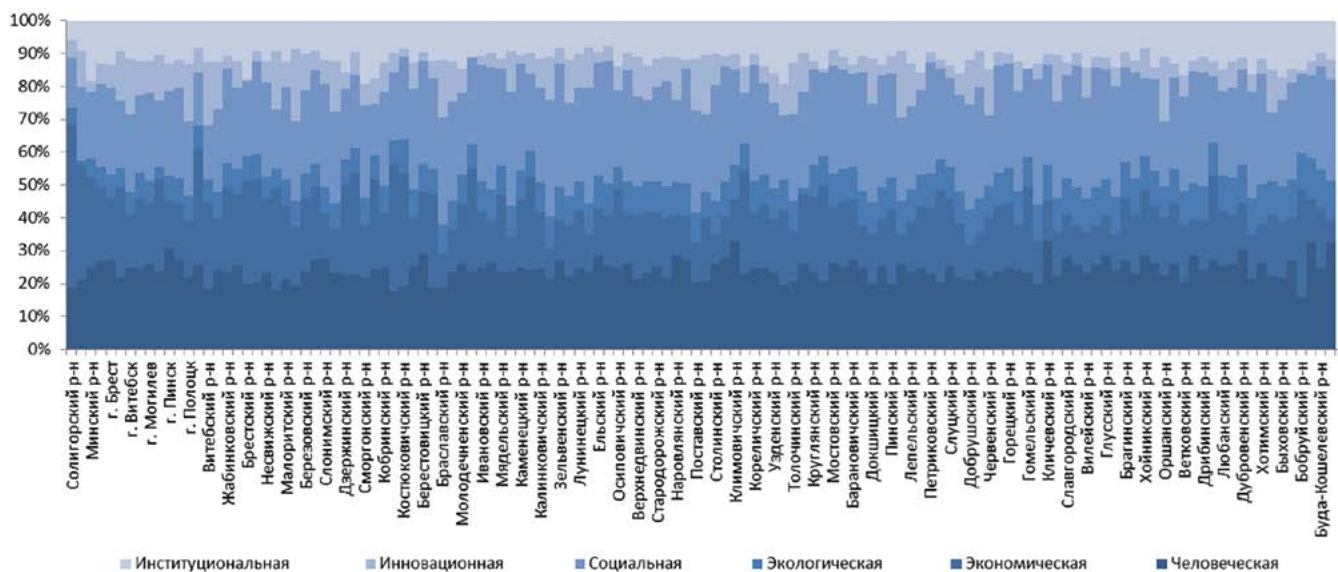
Человеческая составляющая конкурентоспособности выявляет значительную региональную дифференциацию. Так, значение субиндекса, определяющее рейтинг г. Минска, превышает этот показатель занявшей последнее место Витебской области в 4,7 раза.

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-культурного 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.

