



Государственное научное учреждение
«Научно-исследовательский экономический институт
Министерства экономики Республики Беларусь»

LAG 21
Landesarbeitsgemeinschaft
AGENDA 21 NRW e.V.

Земельное объединение
«Повестка XXI»
земли Северный Рейн-Вестфалия

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

по разработке стратегий устойчивого развития районов и городов областного подчинения в Республике Беларусь

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНОВ И ГОРОДОВ ОБЛАСТНОГО ПОДЧИНЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Руководители проекта: Виктор Пинигин (НИЭИ), Клаус Ройтер (LAG 21 NRW)
Авторы текста: Виктор Пинигин, Наталья Берченко, Анатолий Чиж, Людмила Боровик, Вячеслав Зайцев (НИЭИ); Клаус Ройтер, Мориц Шмидт (LAG 21 NRW)

Данное пособие издано при содействии Программы поддержки Беларуси. Программа поддержки Беларуси реализуется Дортмундским международным образовательным центром (IBB Dortmund) по поручению Министерства экономического сотрудничества и развития (BMZ) и Общества по международному сотрудничеству (GIZ).

*Перепечатка, в том числе частичная, допускается только
с предварительного разрешения издателей*

Минск, 2015

Содержание	
Введение	3
1 Основные принципы устойчивого развития и стратегий по его реализации	5
1.1 Сущность устойчивого развития	5
1.2 Принципы стратегии устойчивого развития	7
1.3 Стратегии устойчивого развития:	
от глобального до местного уровня	8
2 Имплементация идеи устойчивого развития в Беларуси	12
2.1 Национальная и региональная устойчивость развития	12
2.2 Стратегия устойчивого развития района (города областного подчинения) и ее место в системе плановых документов страны	14
3 Организация разработки, рассмотрения и принятия стратегии устойчивого развития региона	22
3.1 Создание организационных основ разработки стратегии устойчивого развития	23
3.2 Анализ текущей ситуации	26
3.3 Разработка стратегии устойчивого развития	27
3.4 Принятие нормативного акта	31
3.5 Реализация стратегии устойчивого развития	31
3.6 Мониторинг и оценка реализации	33
4 Разработка стратегии экономического развития	34
4.1 «Зеленый» вектор – основа трансформации структуры экономики региона	34
4.2 Кластерные формы организации экономического развития района	39
4.3 Планирование инвестиционных и инновационных проектов	41
4.4 Развитие и поддержка малого и среднего бизнеса	44
4.5 Пространственное развитие	45
5 Разработка стратегии развития человеческого потенциала	49
5.1 Оценка и анализ уровня и условий развития человеческого потенциала	49
5.2 Формирование целей и задач человеческого развития	50
5.3 Выбор направлений и механизмов развития человеческого потенциала	51
6 Экологическая стратегия устойчивого развития	55
7 Финансовое обеспечение регионального развития	60
8 Обеспечение социально-экономической и экологической безопасности региона	66
9 Региональный маркетинг и позиционирование территории	69
Список использованной литературы	71

Введение

Настоящее методическое пособие описывает основные шаги и структурные элементы, необходимые для разработки интегрированной (т. е. выходящей за рамки отдельных тем, таких как туризм, энергетика и др.) стратегии устойчивого развития района (города областного подчинения).

Материал, представленный в данном **методическом пособии**, является результатом обобщения практики разработки стратегий устойчивого развития в регионах Германии, опыта аналогичных разработок в некоторых районах и городах Беларуси, а также идеологических и методологических подходов, реализованных в национальной стратегии устойчивого развития. Рисунок 1.1 дает представление о роли пособия в обеспечении устойчивого развития района.



Рисунок 1.1 – От методического пособия через стратегию к отчету по устойчивому развитию

Настоящее пособие состоит из нескольких блоков.

В первом блоке представлен современный дискурс устойчивого развития (далее – УР) в контексте глобальных вызовов, а также дается общее понятие о стратегиях в целом и стратегиях устойчивого развития (далее – СУР) в частности.

Во втором блоке разъясняется, какую роль играет разработка СУР районов и городов областного подчинения в процессе реализации Национальной стратегии устойчивого развития (далее – НСУР) Республики Беларусь и в целом в системе государственного планирования в стране.

В третьем блоке речь идет собственно о порядке разработки СУР для регионов Беларуси. Вначале детально описывается процесс в целом и создание необходимой для него организационной структуры, включающей различные органы, с привлечением соответствующих региональных субъектов. Далее демонстрируется, как в рамках этой структуры организуется и проводится сам процесс разработки региональной СУР. Дается системное представление о процедуре анализа, об определении общей цели УР региона и последующей ее конкретизации в терминах целей, мер и необходимых ресурсов.

В следующих блоках пособия содержится материал, посвященный компонентам устойчивого развития и их вертикальной имплементации, т. е. учету национальных целей уже на уровне каждого региона, здесь подробнее разъясняются отдельные важнейшие содержательные направления, которые должны быть включены в региональные СУР. В частности, в главе 4 представлены рекомендации по формированию экономической составляющей устойчивого развития, в главе 5 – рекомендации по написанию стратегии развития человеческого потенциала, а в главе 6 – рекомендации по формированию экологической стратегии.

Заключительная часть пособия посвящена аспектам, которые необходимо учитывать при разработке действительно работающей СУР: финансовому обеспечению, региональной безопасности, маркетингу и позиционированию территории.

Методическое пособие подготовлено коллективом авторов: Клаус Ройтер, Мориц Шмидт (разделы 1, 3); Виктор Пинигин (общее научное редактирование, разделы 2, 8); Наталья Берченко (подразделы 4.1, 4.2, 4.3, 4.4); Анатолий Чиж (разделы 6, 9, подраздел 4.5); Людмила Боровик (раздел 5), Вячеслав Зайцев (раздел 7).

1 Основные принципы устойчивого развития и стратегий по его реализации

В главе разъясняются общие основы использования понятия «устойчивое развитие», принципы и сущность стратегий, служащих его реализации.

1.1 Сущность устойчивого развития

Понятие устойчивого развития (нем. Nachhaltige Entwicklung, англ. sustainable development) используется во множестве различных контекстов. Еще в 1990-х годах сфера его распространения ограничивалась чуть ли не исключительно научным дискурсом, но постепенно оно вошло в политическую, а затем и в широкую общественную дискуссию.

Исторически принципы устойчивого хозяйствования поведения были впервые сформулированы применительно к лесному хозяйству: Ганс Карл фон Карловиц, начальник горного ведомства при дворе саксонского курфюрста во Фрайберге, ввел этот термин в своей книге «Sylvicultura oeconomica». Как видно из заглавия, на переднем плане для автора стояли экономические мотивы. Он выступил с требованием вырубать деревья не больше, чем подрастает новых, чтобы иметь возможность постоянно обеспечивать серебряные рудники курфюршества достаточным количеством древесины для строительных и горных работ.

Прорывом в формировании научных основ УР стала публикация в 1972 году Денисом Медоузом и соавторами доклада «Пределы роста». Основной тезис исследования гласит, что **«у человечества есть еще шанс путем ориентированных на будущее совместных действий всех наций сохранить привычный уровень жизни и создать живущее в глобальном равновесии общество, которое просуществует много поколений»**. Принцип устойчивого развития толкуется здесь в содержательном плане значительно шире, нежели он понимался прежде в лесном хозяйстве. Ученые во главе с Д. Медоузом связали воедино экономические, экологические и социальные аспекты УР.

Учрежденная в 1983 году Организацией Объединенных Наций Международная комиссия по окружающей среде и развитию опубликовала в 1987 году свой первый доклад «Наше общее будущее», называемый также докладом Брундтланд по имени первого председателя комиссии Гру Харлем Брундтланд. Этот доклад имеет особую значимость, поскольку в нем впервые было дано общее определение устойчивого развития: комиссия предложила понимать под этим выражением развитие, **«соответствующее потребностям нынешнего поколения без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять их собственные потребности и выбирать свой образ жизни»**. Такое представление позволяет видеть в проблемных участках в экологической, экономической, социальной и институциональной сферах, которые до тех пор рассматривались только порознь, грани единого целого и описывает их взаимозависимости, указывая на невозможность решения этих проблем по отдельности. Комиссия констатировала, далее, что хозяйственная деятельность человека не должна выходить за пределы экологических возможностей планеты именно в силу необходимости соблюдать межпоколенческую справедливость.

Основной политической вехой на пути к операционализации описанного представления об УР, т. е. перехода от абстракции к конкретной политической программе действий по внедрению данного принципа, стала конференция ООН 1992 года в Рио-де-Жанейро (Саммит «Глобальная Земля»). Принятые на ней «Декларация Рио» и «Повестка дня на XXI век» содержат конкретные задачи по работе над реализацией УР. Рекомендовалось возложить на муниципалитеты обязательство разработать в сфере своего влияния совместно с населением «Местные повестки – 21».

Последовавшие за саммитом в Рио-де-Жанейро конференции ООН по окружающей среде и развитию продолжили конкретизацию широкого понятия УР в разных аспектах. Чтобы не допускать произвольного толкования УР, многие эксперты поддерживают концепцию «сильной» устойчивости, когда (в противоположность «слабой» устойчивости) природные ресурсы признаются базовым условием развития любой сферы человеческой деятельности, т. е. нельзя допустить необратимого разрушения человеком экологических ресурсов планеты, поскольку иначе становится немыслимым функционирование социальных и экономических систем (рисунок 1.2).



Рисунок 1.2 – Слабая и сильная устойчивость

1.2 Принципы стратегии устойчивого развития

Реализация УР на различных политико-административных уровнях осуществляется разными способами, адекватными для соответствующего уровня. Важными составляющими являются местные повестки муниципалитетов, стратегии УР административно-территориальных единиц и целых стран и международные соглашения.

Общих правил, как сформировать на названных уровнях ориентированный на перспективу способ жизнедеятельности и хозяйствования, не существует, хотя сегодня уже есть хорошо зарекомендовавшие себя идеи, которые могут быть положены в основу. Так, одним из решающих факторов успешности СУР является создание отвечающих за нее органов. При этом для необходимых нововведений, сопровождающих внедрение СУР, следует выявить сферы пересечения между существующими структурами и инновационными концепциями УР и использовать их при введении СУР. Для имплементации СУР существенную роль играют системность концепции, возможность опоры на существующие структуры, а также учет интересов участвующих и заинтересованных субъектов.

Европейской сетью устойчивого развития (European Sustainable Development Network, ESDN) были сформулированы семь базовых принципов СУР, которые учитывают вышеупомянутые аспекты и должны постоянно находиться в поле зрения разработчиков.

1. Общее видение будущего и стратегические цели. В основе стратегий УР должны лежать общее видение будущего и стратегические цели, соответствующие критериям SMART, то есть конкретные (в идеале выражаемые в цифрах), измеримые (в форме индикаторов УР), достижимые (не слишком амбициозные, но и не очень близкие), реалистичные (достижимые с помощью имеющихся ресурсов и в рамках текущей политической ситуации) и ограниченные по времени (с заданными срокам достижения).

2. Высокая степень политической поддержки. Реализация СУР требует широкой поддержки на высшем уровне власти (правительство в целом и влиятельные общественно-политические институты).

3. Горизонтальная интеграция. СУР необходимо системно ориентировать на горизонтальную интеграцию в отношении как самих тематических сфер (описание взаимовлияния между ними), так и управленческих рамок, например, в формате межведомственных взаимодействий.

4. Вертикальная интеграция. Одним из важных моментов для СУР должна быть их вертикальная интеграция, т. е. их созвучность приоритетам и механизмам реализации, определенным на других уровнях власти (международном, европейском, национальном, региональном, локальном).

5. Партиципация. Процессы разработки, реализации, доработки СУР следует организовывать так, чтобы вовлекать в них различных участников, предлагая широкий спектр форматов участия (консультации, диалог с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами), онлайн-инструменты, консультативные советы и т. д.).

6. Механизмы внедрения и поиск ресурсов. Для достижения целей в СУР должно предусматриваться создание механизмов их внедрения (бюджет, программы работы и планы действий), а также организация соответствующих институциональных и кадровых ресурсов.

7. Мониторинг, оценка и корректировка. Выполнение СУР должно отслеживаться в количественном (отчеты по индикаторам) и качественном аспектах (доклады о прогрессе). Полученный опыт должен становиться основанием для регулярной корректировки стратегии.

1.3 Стратегии устойчивого развития: от глобального до местного уровня

Масштабные вызовы XXI века: глобализация и формирование мировой экономики, изменения климата и проблемы землепользования, рост населения и дефицит ресурсов – поставили в начале нового тысячелетия перед мировым сообществом сложные задачи. Именно неотложность поиска ответа на эти глобальные вопросы сделала необходимым переориентацию человечества и определение обязательных для всей планеты целей устойчивого развития на ближайшее будущее. В этой связи в 1987 году вышеупомянутая комиссия Брундтланд сформулировала идею основанной на экологии глобальной справедливости в отношениях между поколениями (межпоколенческой справедливости) как развитие, которое отвечает потребностям ныне живущих людей, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности.¹

Такой подход, заключающийся в интегрировании стремления к сохранению окружающей среды и к социально-экономическому развитию, и идея совместной деятельности в интересах УР с тех пор лежат в основе продолжающегося и сейчас глобального процесса развития («Повестка дня на XXI век»).

На последней Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Рио +20» (Рио-де-Жанейро, 2012 год) на высшем политическом уровне было вновь подтверждена приверженность стран-участниц принципу СУР, а понятие «устойчивое развитие» дополнено измерением охраны окружающей среды. В будущем темы искоренения бедности (социально-экономическое развитие) и охраны окружающей среды должны рассматриваться не как отдельные проблемы, а как взаимосвязанные и взаимозависимые процессы.

В результате подведения итогов прошедших 20 лет работы по «Повестке дня на XXI век» и совместного формулирования образа будущего группой международных экспертов и политических деятелей была констатирована **необходимость радикальных перемен, т. е. «глобальной структурной трансформации»²**, нацеленных на формирование образа жизни и хозяйственной деятельности, не разрушающих будущее.

Основную тематику конференции «Рио+20» можно обобщить в следующих трех пунктах:

1 <http://ymoiu.uioeapezueumie.pdf/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf>
2 http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf

1) экологическое ведение хозяйства («зеленая экономика») в контексте СУР;

2) сокращение бедности;

3) цели устойчивого развития.

Для выработки политических ответов и рекомендаций к действию по реализации этой новой, многомерной концепции развития на конференции было принято решение не позднее, чем к осени 2014 года предложить комплекс универсальных, глобальных и измеримых целей в области СУР (**целей устойчивого развития**, далее – ЦУР). С этой целью в 2012 году была создана состоящая из 30 членов **открытая рабочая группа Генеральной Ассамблеи ООН**, в настоящий момент готовящая предложения по этим глобальным ЦУР. В последнем, опубликованном в декабре 2014 года, ежегодном докладе генерального секретаря по вопросам развития на период после 2015 года «The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet» настоятельно указывается на необходимость определить в 2015 году основные вехи на пути к всеобщему устойчивому развитию. Так, в начале доклада говорится: «Мы стоим на историческом перепутье, и от направления, которое мы выберем, будет зависеть, выполним ли мы свои обещания. Мы можем решиться и с помощью нашей глобализованной экономики и передовых технологий положить конец вековым проблемам нищеты и голода. Или мы можем продолжить разрушать нашу планету и позволять нетерпимым проявлениям неравенства сеять ожесточение и отчаяние. Наше заветное желание – добиться устойчивого развития для всех».

ЦУР призваны дополнить уже существующие Цели развития тысячелетия (далее – ЦРТ) и обозначить несколько четких ориентиров для экологического, социального и экономического компонентов СУР, которые будут, прежде всего, иметь глобальную направленность и благодаря учету различных страновых условий применимыми ко всем странам. Ввиду критики в адрес ЦРТ, указывающей на недостаточную интегрированность экологического компонента, ЦУР могут за счет воплощения целостного подхода к СУР содействовать соответствующему изменению повестки дня в области развития как на международном, так и на национальном и местном уровнях.

К моменту окончания срока действия ЦРТ в 2015 году основные глобальные проблемы не будут решены мировым сообществом, скорее наоборот: со времени первого обсуждения ЦРТ в 2000 году список проблем пополнился, например, нарастающими изменениями климата, нехваткой ресурсов, социальным неравенством, прогрессирующей урбанизацией и миграцией.³ Существует всеобщий консенсус относительно необходимости принятия глобальной «Харты будущего», в которой будут названы все важнейшие темы современности, признана тесная связь развития и устойчивости и, тем самым, преодолена ограниченность ЦРТ, сосредоточенных на сокращении уровня бедности. Опыт

3 Forum Umwelt & Entwicklung 2013: «Die ökologische Dimension in der Post – 2015 Agenda für nachhaltige Entwicklung»

работы по реализации Целей развития тысячелетия позволяет сформулировать следующие основополагающие требования к будущей повестке дня на период после 2015 года⁴:

- 1. целостный подход** к описанию развития, не угрожающего будущему, и введение альтернативных параметров прогресса;
- 2. универсальная действенность** – а не формулирование отдельных целей для «развивающихся стран»;
- 3. опора на права человека;**
- 4. учет пределов экологических возможностей** планеты (Planetary Boundaries);
- 5. четкое определение требуемых (финансовых) средств, источников их получения и направлений использования**, а не просто фиксация желательных целей и результатов.

Пример НСУР Германии с 2000 года «Повестка дня на XXI век» и ее операционализация на национальном уровне.

В 2002 году, спустя десять лет после Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года в Рио-де-Жанейро и в преддверии саммита в Йоханнесбурге, в Германии была представлена Национальная стратегия устойчивого развития, которая с тех пор четырежды дорабатывалась в докладах о прогрессе (в последний раз в 2012 году). НСУР Германии сфокусирована на направлениях интегрального характера, объединяющих секторальные задачи по всем компонентам УР. Четыре направления: межпоколенческая справедливость, качество жизни, социальная солидарность и международная ответственность – получают конкретизацию в 38 ключевых индикаторах по 21 тематике. На дискурс УР и разработку национальной СУР в Германии существенным образом повлияли два фактора. Так, в 1997 г. вышло в свет исследование «Перспективная Германия. Вклад в глобальное устойчивое развитие» (Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung). Эта публикация была подготовлена НИИ по вопросам климата, окружающей среды и энергетики Wuppertal Institut и издана экологическим объединением BUND и католической гуманитарной организацией Misereor. Ввиду целостного охвата всех обсуждаемых проблем в их взаимовлиянии авторам удалось представить проект немецкого общества, устойчиво развивающегося и жизнеспособного в будущем. Далее, решающее значение имело то обстоятельство, что в Германии после конференции 1992 года в Рио-де-Жанейро многие муниципалитеты и регионы серьезно отнеслись к задаче разработки Местных повесток-21 под девизом «Думать глобально – действовать локально» и в более чем 2600 муниципалитетах были приняты соответствующие решения местных советов.

Несмотря на это, преемственное внедрение УР на федеральном, земельном и муниципальном уровнях остается одной из самых сложных задач для Германии. Так, среди основных рекомендаций международной

⁴ GPF Vortrag (Jens Martens, Bonn 2014) *Globale Nachhaltigkeitsziele: Herausforderung für Deutschland?*

экспертной группы, в 2009 г. давшей заключение (Peer Review) по НСУР, называется необходимость повышения степени вертикальной интеграции между федерацией, землями и муниципалитетами и содействовать разработке стратегий УР в землях и региональных объединениях ФРГ.

Цель вертикальной интеграции – обеспечить сопряженность отдельных СУР по приоритетам и механизмам реализации УР на различных политико-административных уровнях, начиная с международного. Важно, чтобы национальные стратегии находились в содержательной и структурной взаимосвязи с СУР регионов и муниципалитетов. Необходимо стремиться к содержательной согласованности стратегий и действий властей различного уровня по реализации УР. Поэтому рекомендуется создавать на разных уровнях институты со статусом постоянных и разрабатывать процедуры, позволяющие различным задействованным субъектам договариваться и взаимно координировать свои стратегии.

2 Имплементация идеи устойчивого развития в Беларуси

2.1 Национальная и региональная устойчивость развития

Республика Беларусь является активным участником международного движения по обеспечению устойчивого развития в мире. Важнейшим элементом этого процесса является разработка и реализация Национальной стратегии устойчивого развития. С момента принятия «Повестки дня на XXI век» на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, состоявшейся в 1992 году, в Беларуси принята и реализуется уже третья НСУР. Она создает фундамент для всей системы плановых документов в республике и позволяет обеспечить целенаправленное движение в направлении повышения устойчивости развития страны и внесение ею достойного вклада в решение глобальных мировых задач сформулированных на последней Конференции ООН по устойчивому развитию (г. Рио-де-Жанейро, 2012 год).

НСУР является стратегическим документом, разрабатываемым на 15 лет (текущая стратегия разработана до 2030 года), в которой определены цели, приоритеты, этапы и направления развития трех компонент: человека, экономики и природной среды, – с учетом необходимости противостояния действующим и прогнозируемым вызовам и угрозам, в интересах сохранения и создания благоприятных условий и возможностей для жизнедеятельности и развития нынешних и будущих поколений граждан Беларуси. НСУР-2030 содержит стратегические решения по устранению имеющихся дисбалансов, определяет направления модернизации социально-экономических отношений и механизмов социально-экономического и экологического развития.

НСУР-2030 также дает индикаторы – количественные ориентиры устойчивого развития страны, позволяющие проводить мониторинг, анализировать и принимать решения в сфере социальной, экономической и экологической политики. Коридор устойчивого развития в НСУР-2030 определяют важнейшие индикаторы социально-экономической и экологической безопасности Республики Беларусь, устанавливающие допустимые области изменения соответствующих показателей.

Естественно, устойчивое развитие страны может поддерживаться только в том случае, если этой стратегии будут придерживаться в регионах и городах. «Повестка дня на XXI век» указывает на необходимость разработки «местных повесток» во всех территориальных образованиях. Поэтому, а также в связи с вызовами и рисками, стоящими перед регионами, местные органы управления все чаще ощущают необходимость разработки региональных СУР. Востребованность разработки этих стратегий вытекает также из необходимости учитывать мнение общественности, гражданского общества, экологических движений, выступающих за экологогармоничное социально-экономическое развитие каждой территории страны.

Каждой территории присущи свои проблемы, угрозы, возможности и условия развития, которые должны выступать основным предметом местных СУР. Вместе с тем, учитывая системообразующую роль НСУР, местные стратегии должны быть подчинены, в первую очередь, реализации целей и приоритетов национальной стратегии.

На первоочередную реализацию положений НСУР на местном уровне будут нацеливать институциональные условия и социально-экономические механизмы, которые принимаются в республике в интересах обеспечения устойчивого развития страны.

В целом под *устойчивым развитием региона* понимается социально-экономический прогресс в регионе, при котором обеспечивается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей, проживающих на территории региона, не лишая такой возможности, прежде всего природного капитала, будущих поколений жителей региона и не нанося ущерба интересам устойчивого развития прилегающих территорий и национального устойчивого развития.

В соответствии с теорией совокупный капитал территории равен:

$$\hat{E} = \hat{E}_+ + \hat{E}_n + \hat{E}_i$$

где: \hat{E}_+ - человеческий капитал, включающий знания, навыки, умение, физические способности и т. д.;

\hat{E}_n - искусственно созданный человеком капитал, состоящий из зданий, сооружений, оборудования и т. д.;

\hat{E}_i - природный капитал, включающий природные запасы минеральных и энергетических ресурсов и все возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы;

С учетом принятых обозначений устойчивое развитие предполагает:

$$F(\hat{E}_+^t, \hat{E}_n^t, \hat{E}_i^t, \dot{E}^t) \leq F(\hat{E}_+^{t+1}, \hat{E}_n^{t+1}, \hat{E}_i^{t+1}, \dot{E}^{t+1})$$

где: F - функция устойчивого развития;

\dot{E} - институциональный фактор, отражающий качество формальных и неформальных институтов.

Из последнего приведенного соотношения следует, что устойчивое развитие означает необходимость сохранения и увеличения во времени агрегатного потенциала развития.

Национальная СУР Республики Беларусь до 2030 года предполагает два этапа: первый – 2016-2020 годы и второй – 2021-2030 годы. Особенностью второго этапа является переориентация в развитии страны со слабой на сильную устойчивость.

В соответствии с развитием по пути слабой устойчивости допускается сокращение природного капитала, но при этом предполагается, что его восстановление будет компенсировано другими видами капитала. В основе этого пути устойчивого развития лежит правило Хартвика. Формально оно имеет следующий вид:

$$\frac{dK}{dt} = \frac{dK_r}{dt} + \frac{dK_c}{dt} + \frac{dK_n}{dt} \geq 0$$

$$S(t) - \Delta K(t) \geq 0$$

где: $S(t)$ – компенсационные инвестиции (сбережения);

$\Delta K(t)$ – выбытие совокупного капитала.

Первая формула отражает правило сохранения совокупного капитала, а вторая – то, что сбережения в году t должны превосходить выбытие (износ) совокупного капитала. Фактически речь идет о том, что от поколения к поколению потенциал совокупного капитала должен компенсироваться настолько, чтобы уровень и стабильность потребления для каждого последующего поколения были обеспечены им в не меньшей степени.

В концепции сильной устойчивости, напротив, отвергается тезис, что отдельные виды совокупного капитала в высокой степени взаимозаменяемы, и считается, что существуют отдельные виды природно-ресурсного потенциала, которые невозможно заменить другими видами капитала. Поэтому его потеря может привести к невосполнимым потерям в будущем и, следовательно, он не может быть возмещен для следующих поколений. Вследствие этого основным требованием с позиции сторонников сильной устойчивости является необходимость сохранения природного капитала или хотя бы той его части, которая является критической – никаким образом не заменимой другими видами капитала.

Если исходить из того, что весь природный потенциал можно представить как:

$$K_n^t = K_{n,\varepsilon\delta}^t + K_{n,\zeta}^t$$

где: $K_{n,\varepsilon\delta}^t$ – критический природный капитал;

$K_{n,\zeta}^t$ – природный капитал, который может быть заменен другими видами капитала,

то условие сильной устойчивости предполагает, что:

$$K_{n,\varepsilon\delta}^{t+1} \geq K_{n,\varepsilon\delta}^t$$

У приверженцев пути развития по вектору слабой устойчивости присутствует уверенность в том, что будут найдены инновационные решения проблемы истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды. Сторонники идеи сильной устойчивости развития исходят из существенности природно-экологических рисков и проблем, которые нарастают в огромных масштабах, и у них отсутствует доверие к идее возможности решать эти проблемы в результате нахождения инновационных технологий.

2.2 Стратегия устойчивого развития района (города областного подчинения) и ее место в системе плановых документов страны

Действующее законодательство Республики Беларусь не регулирует сферу разработки СУР района (города областного подчинения), что негативно сказывается на обеспечении устойчивого развития как на местном, так и на национальном уровне. Учитывая отсутствие законодательно закрепленного территориального разворота системы планирования в Беларуси, а также ряд других ее недостатков, в настоящее время подготовлен новый проект Закона о государственном индикативном планировании социально-экономического развития Республики Беларусь. В нем существенное место занимают вопросы территориального планирования, в том числе на уровне административного района и города областного подчинения (рисунок 2.1).

В соответствии с проектом Закона на уровне района (города областного подчинения) должна разрабатываться СУР района (города областного подчинения) на 10 лет, которая каждые пять лет должна обновляться. Порядок и методические основы разработки, мониторинга и корректировки СУР районов и городов областного подчинения должен определять соответствующий областной исполнительный комитет.

СУР района (города областного подчинения) должна учитывать Комплексный прогноз научно-технологического развития Республики Беларусь на 20 лет, обеспечивать реализацию НСУР, а также СУР соответствующей области. СУР района (города областного подчинения) должны стать основой для разработки соответствующей пятилетней программы и годовых планов территории. Разработка и реализация последних двух документов должно обеспечивать реализацию СУР.

При разработке стратегических региональных документов следует руководствоваться следующими принципами индикативного планирования.

1. Принцип прогрессивности и научной обоснованности, который означает необходимость проведения специальных научных исследований, направленных на постоянное совершенствование методологии и методов, использование мирового опыта в области прогнозирования и разработки плановых документов социально-экономического развития, научную оценку состояния и обоснование возможных перспектив социально-экономического развития.

2. Принцип комплексности и системности, который состоит в том, что каждый региональный документ должен рассматриваться как элемент всей системы документов планирования в стране, с учетом его взаимосвязей с другими документами, а также учитывать внутреннюю структуру объекта планирования (институциональную, внутритерриториальную, воспроизводственную, секторальную и отраслевую) и его внешние отношения.

3. Принцип достоверности, реалистичности и ресурсной обеспеченности, означающий практическую возможность реализации целей, задач и мероприятий, содержащихся в региональном документе планирования с учетом запланированных источников финансовых, людских, материальных и нематериальных ресурсов.

4. Принцип приоритетности, который означает, что из всех задач, поставленных в стратегии, должны быть выделены те, на которые в первоочередном порядке будут направлены усилия и ресурсы.

5. Принцип многовариантности (сценарности), который предполагает разработку альтернативных вариантов проекта документа для принятия наиболее обоснованного окончательного решения с учетом возможных различных вариантов воздействия внешних и внутренних факторов и условий развития региона, в том числе вариантов принимаемых управленческих решений.

6. Принцип эффективности и результативности функционирования системы планирования, который означает, что выбор планового варианта развития региона должен осуществляться на основе критериев максимальной результативности при имеющихся ограничениях по ресурсам или обеспечения минимального использования ресурсов при достижении заданных результатов.

ОБЩАЯ СХЕМА ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (проект)

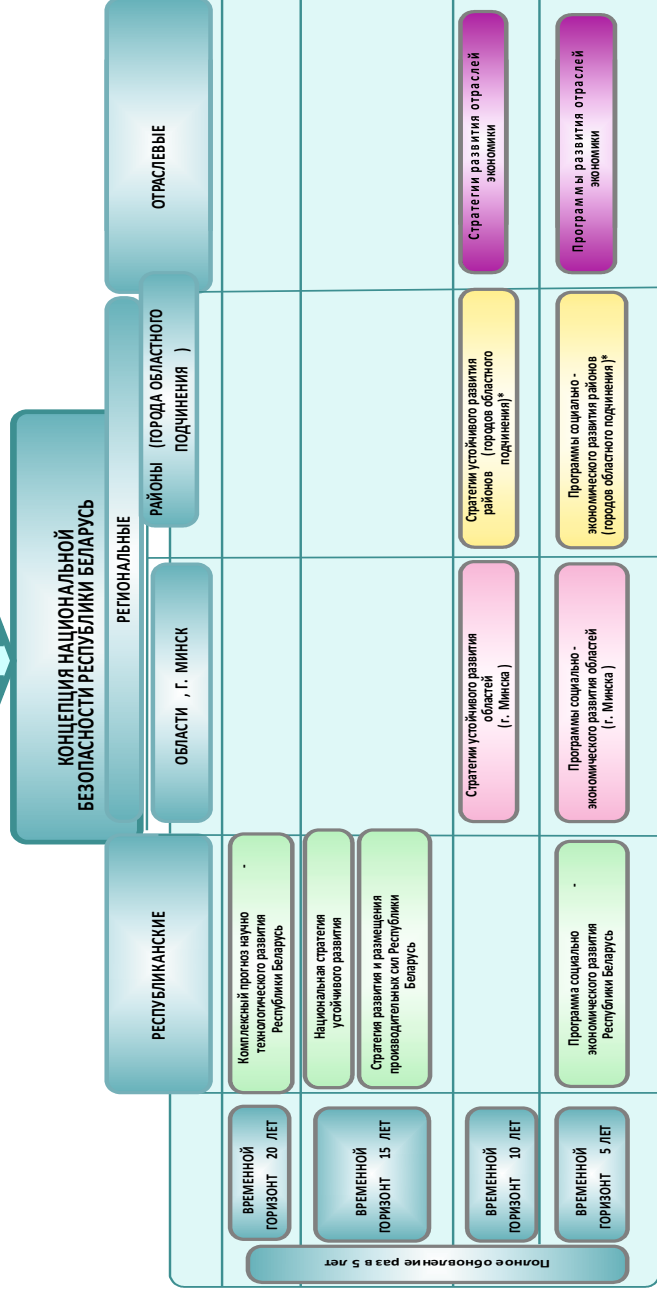


Рисунок 2.1. – Общая схема долгосрочных и среднесрочных документов планирования в Республике Беларусь (проект)

7. Принцип сбалансированности и скоординированности предлагает, что каждый документ и вся система плановых документов в целом должны быть согласованы и взаимосвязаны по целям, задачам, мероприятиям, материальным и финансовым ресурсам, показателям и срокам исполнения.

8. Принцип непрерывности и последовательности означает, что процесс разработки, мониторинга и корректировки регионального документа планирования имеет постоянный характер, функционирует система ступенчатости разработки документов, обеспечивающая подчиненность целей и задач документов планирования нижнего уровня (по горизонту и объекту планирования) целям и задачам документов верхнего уровня.

9. Принцип гибкости (своевременности корректировки) предполагает, что если в процессе реализации стратегии будет выявлено несоответствие целей, приоритетов и задач интересам развития соответствующего региона, либо будут найдены более эффективные пути достижения поставленных целей, либо в процессе мониторинга будет выявлена нереалистичность поставленных целей, задач и показателей, то документ планирования подлежит корректировке, которая должна быть осуществлена в сроки, позволяющие принять эффективное решение.

10. Принцип сочетания самостоятельности и ответственности государственных органов и иных организаций означает, что участники процесса планирования свободны в пределах своей компетенции в определении целей и задач, выборе путей и методов достижения целей и решения задач, но одновременно несут ответственность за своевременность разработки документов планирования, достижение поставленных целей и неэффективность механизмов решения поставленных задач.

11. Принцип прозрачности и открытости означает, что проекты документов планирования, за исключением положений, содержащих информацию, относящуюся к государственным секретам, являются предметом общественного обсуждения, а принятые в установленном порядке подлежат официальному опубликованию.

12. Принцип обеспечения национальной безопасности означает, что из всех вариантов плановых решений принимаются те, которые обеспечивают соблюдение пороговых значений индикаторов национальной безопасности в процессе достижения поставленных целей и решения задач социально-экономического развития.

13. Принцип преемственности означает, что социально-экономические системы в своем развитии обладают значительной инерционностью, связанной как с материальными основами функционирования объекта планирования, так и институтами (особенно неформальными), определяющими социально-экономическую среду. Это требует учитывать сложившиеся тренды, осуществляя постепенность замещения старых целей и институтов новыми, сохраняя те из них, которые хорошо зарекомендовали себя в прошлом и обеспечат основу стабильности в будущем. При этом новые плановые решения должны основываться на тех результатах, которые были достигнуты при реализации предыдущих плановых документов.

14. Принцип преимущественной опоры на собственный потенциал означает, что в основу стратегии закладываются, в первую очередь, факторы развития, основанные на собственных человеческом и природно-географическом потенциалах, возможностях региональных частных и государственных структур по обеспечению развития объекта планирования и лишь затем, с более низкой вероятностью, на возможности привлечения внешних ресурсов.

15. Принцип измеримости поставленных целей, предполагающий возможность использования количественных и качественных приоритетов и показателей оценки достижения целей развития.

16. Принцип недопустимости необоснованного вмешательства государственных органов и иных организаций в деятельность других организаций в процессе формирования и достижения поставленных целей и задач, в том числе путем непосредственного прямого доведения интегральных прогнозных параметров в качестве директивных задач.

СУР административного района (города областного подчинения) целесообразно разбить на функциональные блоки и подразделы в соответствии со следующей матрицей.

Примерная структура и содержание разделов СУР района (города областного подчинения)

Разделы стратегии	Структурные части раздела	Содержание
Введение	Нормативно-правовые предпосылки разработки стратегии	Излагаются нормативно-правовые основы разработки стратегии, правовой статус стратегии
	Внешние и внутренние условия разработки	Приводятся в кратком изложении социально-экономические, внутри- и внешнеполитические, экологические и другие базовые условия, факторы и вызовы, определяющие содержание стратегии
	Назначение стратегии	Дается краткое изложение тех задач и проблем, на решение которых нацелена стратегия
Аналитический блок	Анализ выполнения ранее принятых плановых документов	Анализируется уровень выполнения ранее принятых планов, прогнозов, стратегий, программ, причины невыполнения отдельных показателей этих документов
	Анализ социального развития региона	Анализируются динамика важнейших социальных показателей: доходов населения, заработной платы, системы социальной защиты, развития демографической ситуации и миграции населения, уровень занятости и безработицы, уровень расслоения населения, развития здравоохранения, образования, культуры, жилищные условия и др.

Разделы стратегии	Структурные части раздела	Содержание
Аналитический блок	Анализ экономического развития	Анализируется динамика важнейших экономических показателей валовой добавленной стоимости (ВДС) по видам деятельности (материалоемкость, энергоёмкость и производительность труда, рентабельность производства, доходы и расходы бюджета, внешнеэкономическая деятельность, объемы и структура инвестиций, рыночная, социальная и производственная инфраструктуры, инновационные процессы, бизнес-среда, развитие МСП и др.) и факторы, их определяющие
	Анализ экологического состояния и природопользования	Анализируется экологическая емкость территории и уровень ее использования, особенно земли, воздуха, воды. Оценивается уровень использования местных природных ресурсов
	Выявление диспропорций развития	Анализируются пропорции производства для внутреннего и внешнего рынка, соотношения роста доходов населения и производства, сбережения и накопления и другие показатели сбалансированности экономики
	Диагностика экономического потенциала региона	Оценивается географический и природный потенциал, человеческий потенциал, производственно-технические ресурсы, инфраструктурная обеспеченность, финансовые ресурсы, информационные ресурсы, научно-технический и инновационный потенциал, инновационный потенциал, инвестиционный потенциал, внешнеэкономические возможности, потенциал малого бизнеса
Аналитический блок	Выявление конкурентных преимуществ и уровня их использования	Оцениваются базовые факторы конкурентоспособности региона (географические, природные, климатические, численность трудоспособного населения и др.) и созданные (производственная и социальная инфраструктуры, уровень квалификации рабочей силы, бизнес-климат, развитость рынков и др.)
	Основные риски и проблемы в развитии региона	Определяются основные внутренние и внешние риски развития. Формулируются основные проблемы функционирования региона в основных сферах

Разделы стратегии	Структурные части раздела	Содержание
Целевой блок	Определение миссии региона	Определяется «образ» будущего, желаемая модель региона, главная идея стратегии
	Определение главной обобщающей цели	Формируется главная цель социального, экономического и экологического развития, вытекающие из миссии и главных выводов аналитического блока
	Определение приоритетов развития (стратегических целей)	Формируются главные определяющие устойчивое развитие задачи, решение которых будет в первоочередном порядке обеспечиваться ресурсами
Обеспечивающий блок	Определение операционных целей (задач) развития	На основе построения дерева целей формулируются задачи, решение которых должно обеспечить достижение поставленных целей и сформулированных приоритетов
	Модернизация экономических институтов и организационных механизмов	Содержит меры по совершенствованию системы управления, снятию административных барьеров, либерализации рыночных отношений, развитию субконтракции и франчайзинга, направления развития инфраструктуры предпринимательства, улучшению бизнес-климата, обеспечению финансовой доступности, улучшению использования имущественного потенциала региона (продажа, аренда, совместное использование производственных объектов), развитию ГЧП, холдингов, кластеров и др.
	Меры по модернизации технологий, основных средств, продуктов труда	Определяются направления инновационного развития экономики региона, внедрения новых технологий и продуктов, создание новых высокопроизводительных рабочих мест и потребности в государственных и внебюджетных инвестиционных ресурсах
	Меры по развитию человеческого потенциала	Определяются меры по достижению положительного сальдо миграции высококвалифицированной рабочей силы в регионе, развития здравоохранения, образования, культуры, туризма и т. д.
	Меры, направленные на улучшение экологии и рациональное природопользование Стратегические проекты	Определяются главные направления и механизмы улучшения экологии и природопользования Содержит название, сроки, объемы финансирования и ожидаемые результаты реализуемых в регионе стратегических (в т. ч. инвестиционных) проектов, направленных на достижение социальных, экономических и экологических целей и приоритетов региона

Разделы стратегии	Структурные части раздела	Содержание
Обеспечивающий блок	Финансовое обеспечение регионального развития	Содержит оценку общих затрат на реализацию стратегии, источники и механизмы привлечения финансовых ресурсов (ГЧП, размещение ценных бумаг, привлечение иностранных инвестиций и т. д.)
	Обеспечение социально-экономической безопасности	Дается перечень показателей региональной безопасности и определяются их пороговые значения. Содержит мероприятия по повышению уровня безопасности и оценивается перспективное изменение показателей социально-экономической безопасности
	Маркетинговое обеспечение стратегии региона	Содержит системное решение проблемы позиционирования региона и подходы и меры регионального маркетинга на внешнем и внутреннем рынках
Блок мониторинга	Мониторинг развития региона Мониторинг реализации стратегии	Содержит систему показателей и условий, подлежащих мониторингу, механизмы и периодичность мониторинга Содержит систему показателей стратегии, подлежащих мониторингу, механизмы и периодичность мониторинга, условия корректировки стратегии

3 Организация разработки, рассмотрения и принятия стратегии устойчивого развития региона

Ввиду многообразия тем и большого числа потенциально значимых субъектов, которых необходимо вовлечь в процесс, разработка интегрированной СУР – непростая задача. Ниже представлена модель, предназначенная для целенаправленного управления этим процессом с позиций стратегического менеджмента. Эту модель следует рассматривать как набор ориентиров, а не как инструкцию, подлежащую выполнению пункт за пунктом. Использование модели всегда требует ее адаптации к соответствующим местным данным и особенностям. При этом можно опираться в работе на уже имеющиеся структуры, проделанные исследования, чтобы исключить ненужное дублирование.

Схема разработки СУР включает шесть основных шагов (рисунок 3.1).

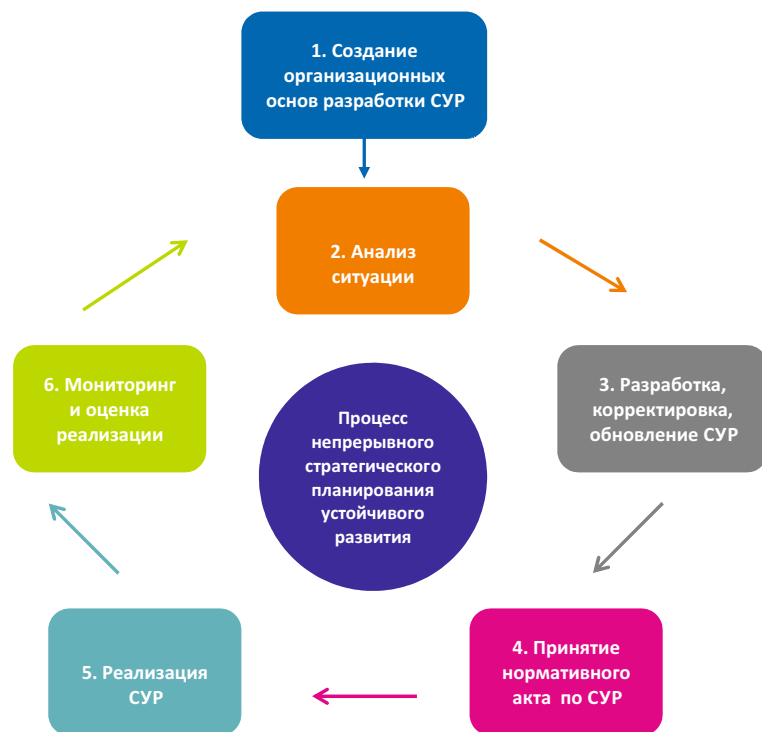


Рисунок 3.1 – Схема процесса разработки СУР.

На первом шаге формируются организационные основы разработки, реализации, мониторинга и корректировки СУР. На этом же этапе необходимо проинформировать все значимые субъекты и население о планах по разработке СУР и создать рабочие органы.

Задача второго шага – анализ текущей ситуации, проводимый количественными и качественными методами, с целью определения сферы (например, здравоохранение, экономика, энергоснабжение, экология, жилой фонд и т. д.), где требуются неотложные действия по обеспечению УР.

На третьем шаге этот анализ служит основанием для собственно разработки стратегической программы действий. Разработка организуется как participative процесс, открывающий различным субъектам возможность активного участия путем высказывания своих представлений, пожеланий и выделения ресурсов (денег, знаний, времени, власти). Конкретным результатом этого процесса должна стать СУР в форме письменного документа.

Чтобы этот документ обрел реальную силу и стал руководством к действию во всех сферах регионального развития, на четвертом шаге осуществляется его принятие региональными органами власти в качестве нормативного акта.

С момента придания СУР официальной силы начинается пятый шаг – реализация мер, сформулированных в программе действий, в соответствии с приведенным там же порядком. Принятие мер для достижения поставленных целей сопровождается мониторингом соответствующих показателей. На основании результатов мониторинга регулярно проводится оценка успешности стратегии, а результат оценки фиксируется в отчетах.

В рамках указанного процесса происходит постоянная разработка, корректировка и обновление СУР. Тем самым обеспечивается ее адаптация к изменившимся внешним и внутренним условиям и ее постоянная актуализация.

3.1 Создание организационных основ разработки стратегии устойчивого развития

Для проведения анализа, разработки и реализации СУР необходимо создать организационную структуру с постоянным статусом. В ее рамках необходимо четко определить сферы ответственности и функции, обеспечить прозрачность и сотрудничество различных субъектов, представляющих исполнительную власть и гражданское общество. Организационно указанная структура должна состоять из следующих компонент (рисунок 3.2).

Координатор выполняет ключевую функцию в рамках организационной структуры. Он берет на себя задачу организационного управления процессом разработки и реализации СУР, например, координирует проведение различных заседаний ведущей команды и управляющей группы, распространяет информацию о ходе процесса. Координатор является основным контактным лицом для всех участников и заинтересованных и одновременно отвечает за фиксацию результатов процесса, обеспечивает непрерывную коммуникацию внутри организационной структуры и вовне (работа с общественностью). Координатор и его заместитель / помощник входят в состав ведущей команды.

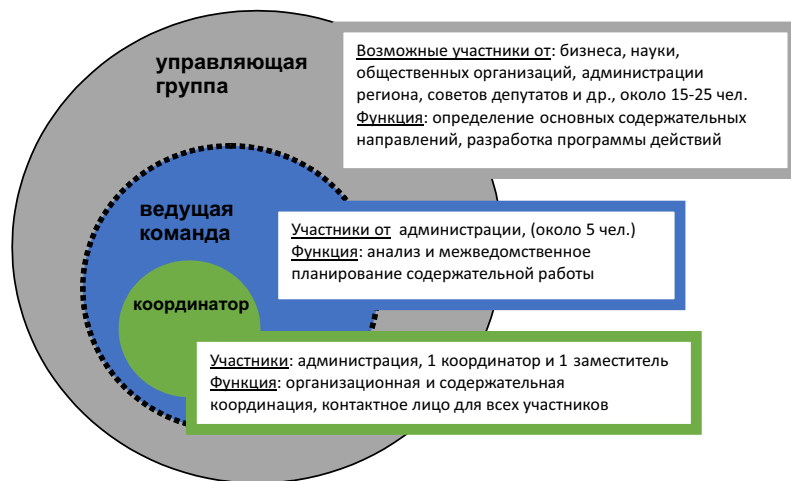


Рисунок 3.2 – Структура коллектива по разработке СУР

Состоящая из работников администрации **ведущая команда** поддерживает координатора в вопросах организации и сопровождения процесса разработки и реализации СУР. Кроме того, здесь готовят содержательную основу для работы управляющей группы, например, проводя исследования, анализируя начавшиеся ранее процессы, касающиеся УР, или собирая иную необходимую информацию. В состав ведущей команды могут входить до пяти человек, представляющих разные отделы / ведомства (напр., планирование, здравоохранение, окружающая среда, транспорт, социальная сфера, дела молодежи и т. д.), так чтобы обеспечивалась интеграция различных подходов к рассмотрению и решению проблем. В зависимости от направления содержательной работы к работе ведущей команды могут также временно привлекаться другие представители администрации или внешние эксперты (напр., для более глубокого анализа, сбора сведений и т. п.). Ведущая команда входит в состав управляющей группы.

Управляющая группа является инстанцией, отвечающей за разработку целей и мер, включаемых в программу действий. Она объединяет около 15-25 представителей институциональных субъектов, которые на основании своего положения или функции представляют различные интересы широких слоев общества. Организации, которые целесообразно привлечь к работе управляющей группы (напр., хозяйствующие субъекты, научные учреждения, общественные организации, церкви, иные исполнительные органы и т. д.), получают приглашение от руководства администрации и направляют своего представителя на различные заседания управляющей группы. Все члены управляющей группы равноправны и участвуют в разработке СУР на равных, в соответствии со своей специфической компетентностью. В зависимости от основных тематических направлений, которые с течением времени вполне могут измениться, в управляющую группу вводят новых субъектов.

Если в районе уже существуют подобные структуры, они также могут брать на себя описанные функции. Создание дублирующих структур совершенно излишне. В то же время наличие постоянной организационной структуры важно для обеспечения стабильности процесса в целом. Описанным выше органам следует тесно сотрудничать с официальными структурами районной власти. С учетом имеющегося проекта НСУР Республики Беларусь на период до 2030 г. (по состоянию на январь 2015 г.) и нынешнего белорусского законодательства уместным представляется создание общественных советов по устойчивому развитию, которые могут стать институциональной базой управляющей группы. В соответствии с нормами законодательства Республики Беларусь такой совет может иметь следующую структуру:



Рисунок 3.3 – Рамочный формат общественного совета по УР при райисполкоме

Право принятия окончательных решений касательно СУР и реализации различных мер остается за органами государственной власти.

3.2 Анализ текущей ситуации

Анализ текущей ситуации предполагает широкое исследование текущего положения дел в различных сферах, значимых для УР. Такой анализ протекает в несколько этапов (рисунок 3.4).



Рисунок 3.4 – Этапность процесса устойчивого развития

В начале ведущая команда (при необходимости привлекая поддержку извне) проводит относительно поверхностный, затрагивающий широкий спектр тем, анализ различных данных, значимых для УР, и готовит по итогам презентацию для управляющей группы. Этот количественный (т. е. основанный на цифрах и статистике) анализ дополняется качественным со стороны ведущей команды. Для этого обобщаются сведения об инициированных в прошлом процессах, наблюдаемых тенденциях, принятых концепциях и других документах по отдельным аспектам УР, благодаря чему выявляются существующие отправные точки для разработки и реализации интегрированной СУР.

В ходе первого заседания управляющей группы (подробнее о последовательности этапов participatory process см. в следующем разделе) ее участники на основании этого первого анализа, своих специфических компетенций и интересов приходят к согласию относительно тематических блоков, требующих в данном районе незамедлительных действий.

Затем ведущая команда (при необходимости опять-таки с поддержкой) проводит детальное изучение тематик, которые управляющая группа сочла особо важными. Нужно, чтобы исследование выявило совершенно конкретные, по возможности количественно измеримые потребности и проблемы по каждому тематическому блоку, а также представило потенциальные возможности решения названных проблем по опыту других регионов. Результаты оцениваются с помощью SWOT-анализа в контексте характерных для данного района сильных и слабых сторон, внешних возможностей и угроз. Для этого по каждому отобранному тематическому блоку составляется отдельная матрица SWOT (рисунок 3.5).

внутренне/изменяемые предпосылки	сильные стороны (Strengths)	слабые стороны (Weaknesses)
	Какими причинами объясняются прежние успехи? Какой имеются возможности синергии, которые можно использовать благодаря новым стратегиям?	Каких слабостей следует избегать в будущем? В каких аспектах ощущается особый дефицит?
внешние/данное рамочные условия	возможности (Opportunities)	угрозы (Threats)
	Какие возможности открыты? Какие тенденции стоит отслеживать?	Какие общесоциальные проблемы имеют место? Какое влияние оказывает деятельность других регионов? Есть ли стабильная политическая среда для собственной активности?

Рисунок 3.5 – Матрица SWOT-анализа

На основании этого обстоятельного анализа управляющая группа, учитывая указанные сильные и слабые стороны, а также возможности и угрозы, определяет приоритетные на данный момент тематические блоки СУР и формулирует относящиеся к ним стратегические цели.

3.3 Разработка стратегии устойчивого развития

СУР разрабатывается в ходе participatory процесса в рамках управляющей группы с учетом мнений, высказанных в рамках консультаций широкой общественностью района. Этот процесс происходит поэтапно (рисунок 3.6).

Предусматривается, что управляющая группа разработает СУР и лежащую в ее основе программу действий в целом за пять заседаний, причем второе заседание должно проходить в формате рассчитанной на целый день «мастерской будущего». Формат «мастерской будущего» специально предназначен помогать в создании образов будущего, из которых участники черпают множество идей для устойчивого развития. Это дает толчок к составлению первого проекта программы действий, который дополняется на последующих рабочих заседаниях, обсуждается и, наконец, принимается управляющей группой в качестве результата своей работы.

Образ желаемого будущего является составной частью стратегии устойчивого развития. Из образа желаемого будущего берут свое начало стратегические цели. Путем дальнейшей конкретизации стратегических целей на основании операционных целей и конкретных мероприятий, образ будущего становится системообразующим фактором и достижения результатов и долгосрочных эффектов для района или города и его стратегии устойчивого развития.

Образ будущего, с одной стороны, выполняет функцию ориентира внутри района для участников различных процессов устойчивого развития, а также служит их долгосрочной мотивации:

✓ Какова наша мотивация, почему мы хотим устойчиво организовать наше совместное развитие?

- ✓ Чего мы хотим достичь все вместе в рамках устойчивого развития?
- ✓ Каковы наши ценности и принципы, направляющие наши действия на пути к устойчивому развитию?

С другой стороны, для внешнего окружения, потенциальных партнеров и инвесторов образ желаемого будущего является демонстрацией стремления не только руководства, но и всех жителей к устойчивому развитию. Образ желаемого будущего является инструментом «нормативного менеджмента».

Чтобы образ будущего был руководством к действию, он должен быть предъявлен официальным органам (местная исполнительная и законодательная власть) и быть ими принят.

В основе разработки образа будущего лежит методика «Мастерской будущего». Основанием для проведения «Мастерской будущего» во время второго заседания управляющей группы является предварительный выбор возможных основных тем для обсуждения на первой встрече группы. Тем самым, «Мастерская будущего» должна проводиться внутри определенных тематических рамок, иначе она будет перегружена многочисленными возможными темами устойчивого развития.

«Мастерская будущего» проходит 3 фазы: *фаза критики; фаза выработки видения/образа; фаза реализации.*

На этапе *критики* проводится анализ современного развития района. При этом должны быть критично оценены факторы, препятствующие и, наоборот, способствующие развитию района. Все аспекты фиксируются членами управляющей группы на карточках, которые затем группируются по темам и направлениям.

На стадии разработки *видения/образа* на основании названных недостатков, проблем, вызовов вырабатывается картина идеального будущего, в которой озвученные проблемы больше не существуют. При этом важно ограничивать себя в мечтах о будущем своей территории. На данном этапе мы не учитываем риски, обстоятельства, потенциальные сложности. Участники при этом должны попытаться выйти за рамки привычных аспектов и описать идеальную картину будущего со всей возможной фантазией и креативностью. Все высказывания также фиксируются на модерационных карточках, объединяются модераторами в тематические группы и в завершение представляются всей группе.

На стадии *реализации* ликвидируется водораздел между этапом *критики* (положение, существующее на данный момент и требующее улучшения) и фазой *выработки видения/образа будущего* (идеальное будущее). Здесь участники должны иметь возможность обсудить и обдумать возможные пути по реализации образа будущего. Это первый шаг по направлению к дальнейшей конкретизации и формулировке стратегических целей, оперативных целей и, наконец, реализуемых мероприятий. *Таким образом, на стадии реализации определяются долгосрочные реалистичные пути по достижению идеального положения.*

Промежутки между заседаниями управляющей группы являются периодами содержательной работы ведущей команды, во время которых проводятся описанные выше аналитические исследования, консультации

с гражданами в различных форматах (интервью, опросы, формы и т. д.), обработка итогов заседаний управляющей группы и внесение результатов в проект СУР.

Привлечение к процессу разработки граждан / общественности, начинающееся после второго заседания управляющей группы, может происходить в концентрированной форме общественного собрания.

Все эти этапы партиципативного процесса по разработке СУР сопровождаются постоянной работой с общественностью, которую ведет координатор. Тем самым обеспечивается прозрачность и понятность хода разработки стратегии в глазах населения.

Программа действий представляет собой главный продукт процесса по созданию СУР. Это руководство к действию, описывающее меры по реализации стратегии в краткосрочной, средне- и долгосрочной перспективе. В ней сведены воедино все меры и проекты, необходимые для достижения принятых целей. Важнейшим моментом для программы действий является реалистичность предписаний, т. е. указание конкретных мер по реализации определенной цели с ответственными за них, сроками реализации, задействованными ресурсами и индикаторами.

Все цели должны соответствовать **критериям SMART** согласно разъяснениям в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Критерии SMART

Наименование критериев	Пояснение
S – конкретность (specific)	Желаемые результаты описываются точно, понятно и однозначно. Четко очерчиваются сферы ответственности.
M – измеримость (measurable)	Существует мера достижения цели, результат оценивается на основании количественных или качественных индикаторов.
A – достижимость (attainable)	Возможность достижения цели, утопичные цели могут вызвать разочарование у причастных
R – актуальность (relevant)	Значимость, существует согласие о необходимости достижения цели
T – ограниченность во времени (timebounded)	Определен график реализации, конечный срок, по необходимости промежуточные вехи.

3.6 Мониторинг и оценка реализации

Стратегию и программу действий необходимо с определенной периодичностью подвергать всеобъемлющей оценке. На основании установленных в программе действий индикаторов производится сопоставление желаемого (целевого значения индикатора, зафиксированного в описании операционной цели) и наличного состояния (действительного значения по результатам текущих измерений). Это позволяет оценить степень прогресса в достижении каждой цели и реалистичность ее достижения в предполагаемый срок.

Индикаторами мы называем количественные или качественные показатели, позволяющие понять, вносит ли некоторая принятая мера вклад в достижение поставленной цели или нет. Чтобы, к примеру, измерить, достигается ли цель по повышению доли возобновляемой энергии в энергопотреблении, можно ввести следующий индикатор:

$$\frac{\text{электроэнергия из возобновляемых источников (кВт*ч)}}{\text{совокупное потребление электроэнергии (кВт*ч)}} = \text{доля возобновляемой энергии}$$

Результаты оценки обобщаются в отчете, который представляется на рассмотрение управляющей группе. Это становится началом процесса по корректировке или обновлению СУР. Принятый официальными органами отчет о реализации СУР подлежит опубликованию.

Эти постоянно повторяющиеся шаги являются базовыми для стратегического управления любым процессом. Непрерывный процесс стратегического планирования призван гарантировать, что СУР в каждом новом цикле будет адаптироваться к наличным обстоятельствам и качественно развиваться (рисунок 3.8).



Рисунок 3.8 – Непрерывный процесс стратегического планирования устойчивого развития

Таблица 3.2 – Программа действий в табличном представлении

Стратегические цели (приоритеты)	Операционные цели	Меры	Ответственные	Проведение	Начало	Окончание	Статус	Ресурсы	Индикатор
Стратегическая цель 1	цель 1.1	мера 1.1.1							
		мера 1.1.2							
		мера 1.1.3							
	цель 1.2	мера 1.2.1							
		мера 1.2.2							
	цель 1.3	мера 1.3.1							
		...							
	цель 2.1	...							
		цель 2.2							
цель 2.3									

4 Разработка стратегии экономического развития

Экономическая составляющая является важнейшим элементом устойчивого развития территории, оказывая решающее влияние на все его компоненты. Экономический комплекс района выступает:

во-первых, средством удовлетворения потребностей населения в денежных доходах, материальных благах и услугах,

во-вторых, источником получения бюджетных доходов территории как ключевого ресурса для обеспечения функционирования социальной сферы;

в-третьих, основным потребителем природных и материальных ресурсов, оказывающим решающее влияние на состояние окружающей среды.

Кроме того, он определяет масштабы и характер занятости населения, условия и содержание трудовой деятельности, которые являются неотъемлемыми компонентами социальной составляющей устойчивого развития, привлекательности территории как места жительства и работы. Решения, принимаемые в экономической сфере, требуют взвешенного подхода, учета не только экономических, но также экологических и социальных эффектов и последствий.

Цель устойчивого экономического развития заключается в удовлетворении возрастающих потребностей населения и бюджета с наименьшими затратами при сокращении использования невозобновляемых ресурсов и ущерба окружающей среде. Это предполагает, с одной стороны, выбор направлений развития, обеспечивающих долгосрочную конкурентоспособность хозяйственного комплекса территории исходя из рыночных тенденций и способствующих непрерывному росту доходов населения и бюджета в соответствии с возрастающими потребностями. С другой стороны, не менее важно добиться повышения эффективности использования экономических ресурсов на основе роста производительности, углубления переработки сырья и материалов, расширения их повторного и безотходного использования, перехода к применению возобновляемых источников энергии. Конечной задачей этого процесса может рассматриваться достижение такого уровня развития экономики района, при котором устойчивый экономический рост будет обеспечиваться без расширения использования невозобновляемых ресурсов, при нулевом количестве отходов производства и выбросов в окружающую среду и исключении необратимых изменений в ее состоянии.

4.1 «Зеленый» вектор – основа трансформации структуры экономики региона

В экономическом развитии территории важен переход к **«зеленой» экономике** – экономике, основанной на энерго- и ресурсосберегающих технологиях, обеспечивающих преодоление зависимости между экономическим ростом и деградацией окружающей среды. Такой переход основан на изменении отношения человека к окружающему

миру исходя из принципа «экономически выгодно то, что экологически безопасно». Это особенно актуально в тех секторах и видах экономической деятельности, через которые проходят основные потоки ресурсов: промышленности, в том числе энергетике, сельском хозяйстве, транспорте, жизнеобеспечении, включая строительство зданий, организацию коммунального хозяйства.

Такой переход предполагает выбор в пользу инвестиций в те технологии и направления деятельности, при которых экономический рост и охрана окружающей среды выступают взаимодополняющими стратегиями. К ним относятся:

внедрение энергосберегающих технологий и процессов в сфере производства и на транспорте (электромобили, гибридные автомобили, альтернативное топливо);

переход к получению энергии из возобновляемых источников, прежде всего, солнечной, ветровой, гидро- и биоэнергии;

развитие малой энергетики с получением энергии от местных источников, независимых от централизованных сетей;

обеспечение когенерации производства энергии путем одновременного производства электрической и тепловой энергии на основе одного и того же первичного источника;

развитие производств на основе инновационных технологий и материалов (нанотехнологии, биотехнологии, экологичные материалы);

создание технологической инфраструктуры и производственных мощностей для раздельного сбора, утилизации, переработки и повторного использования отходов;

строительство экологических и энергоэффективных жилых и офисных зданий;

органическое агропроизводство – выращивание сельскохозяйственной продукции без применения средств агрохимии и ГМО при минимальном воздействии на почву и с использованием естественных биологических приемов и средств повышения ее плодородия;

развитие экологического туризма и рекреационного потенциала.

В организации трудовой деятельности принципы «зеленой» экономики реализуются с помощью новых возможностей коммуникации и связи, в частности, путем развития беспроводного Интернета, перехода к электронному документообороту. Новые схемы организации работы через «удаленное» рабочее место и применение модели аутсорсинга дают возможность более рационально использовать время как для работодателя, так и для работника.

В целом во всех областях деятельности актуален подход к технологической модернизации на основе широко распространенной в мире концепции «наилучшей доступной / существующей технологии», задающей высокие научно-технические стандарты для используемого оборудования, в том числе в области ограничений на потребление природных ресурсов и производимых загрязнений.

Чтобы определить, исходя из анализа внутренней и внешней экономической ситуации, миссии и целей, конкретные перспективные

направления развития экономики района, рассматриваются различные **стратегические альтернативы развития** и выбираются наиболее приемлемые из них. При этом происходит отсев возможных вариантов с учетом внутренних и внешних ограничений (рисунок 4.1). При выборе стратегических альтернатив важно учитывать, насколько они отвечают сложившейся специализации территории, позволяют объединять усилия с прилегающими районами или территориями, имеющими схожие ресурсы или виды экономической деятельности, обеспечивают максимально быструю отдачу от вложения инвестиционных средств, достижение необходимых социальных и экологических эффектов.

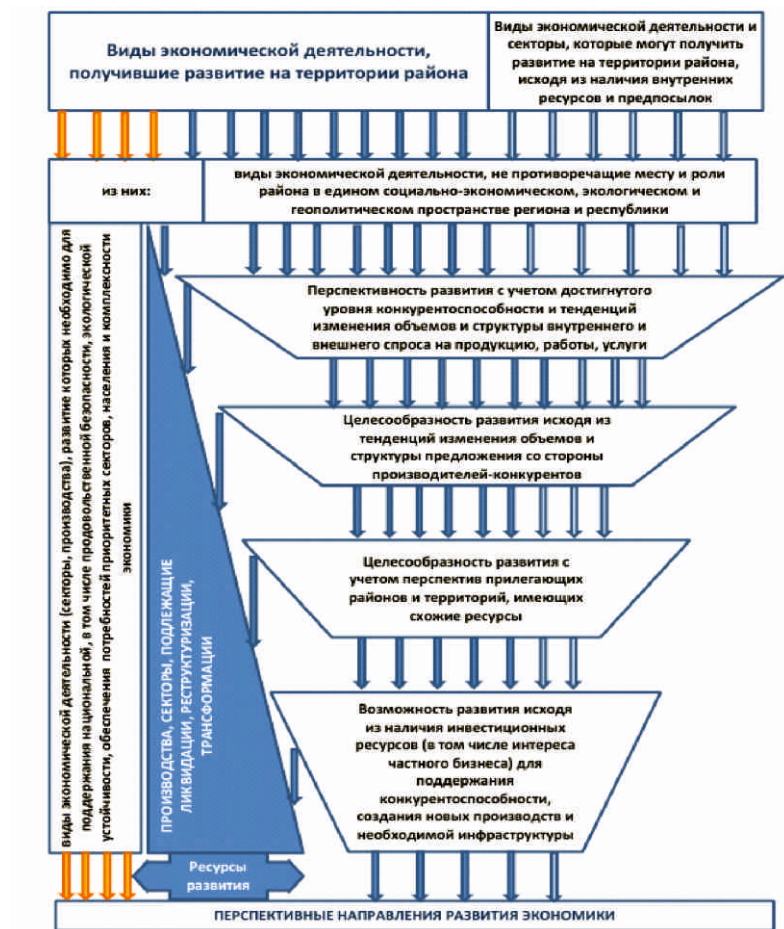


Рисунок 4.1 – Схема определения направлений развития экономики района на перспективу

Так, матричная модель «доля рынка – рост рынка», известная как Бостонская матрица, или матрица BCG (матрица, разработанная компанией Boston Consulting Group), позволяет определить стратегию района по отношению к конкретному продукту или виду экономической деятельности с учетом критериев, определяющих их конкурентоспособность и привлекательность. В классическом варианте в качестве параметра, характеризующего конкурентоспособность, предлагается использовать долю рынка, которую занимает данный продукт (вид экономической деятельности), для характеристики привлекательности – темп роста рынка, определяющий перспективы роста объемов продаж. Сопоставление этих двух параметров позволяет выбрать стратегии развития по отношению к каждому анализируемому продукту или виду экономической деятельности (рисунок 4.2)

Критерии оценки	Доля рынка:	
	высокая	низкая
Темп роста рынка	«Звезды» (стратегия сохранения лидерства)	«Знаки вопроса» (стратегия инвестирования и увеличения доли рынка)
	«Дойные коровы» (стратегия максимизации прибыли)	«Собаки» (стратегия ухода с рынка)

Рисунок 4.2 – Стратегии развития на основе матричной модели BCG

Вместе с тем надо учитывать, что для определения приоритетов будущего развития важно не столько то, как развивался тот или иной сегмент в прошлом и настоящем, сколько его будущие характеристики. О перспективных темпах развития можно судить по параметрам инвестиционной активности, в том числе по объемам и темпам роста иностранных инвестиций. Для оценок перспективной доли рынка важны тенденции изменения объемов и структуры спроса.

Матричная модель McKinsey (разработана совместно специалистами General Electric и консалтинговой компании McKinsey) позволяет определить наиболее целесообразную стратегию в отношении выпускаемых видов продукции, видов экономической деятельности или отдельных сегментов местной экономики с учетом привлекательности потенциального рынка и наличия определенных конкурентных преимуществ (рисунок 4.3). При этом также могут сопоставляться другие параметры, например, рыночная и технологическая позиция.

Критерии оценки	Привлекательность рынка			
	высокая	средняя	низкая	
Конкурентные преимущества	высокие	Стратегия роста	Стратегия роста	Стратегия ограниченного роста и стабилизации
	средние	Стратегия роста	Стратегия ограниченного роста и стабилизации	Стратегия выживания
	низкие	Стратегия ограниченного роста и стабилизации	Стратегия выживания	Стратегия выживания

Рисунок 4.3 – Стратегии развития на основе матричной модели McKinsey

При отборе стратегических альтернатив широкими возможностями применения обладает матричная модель оценки проектов (матрица Жан-Жака Ламбена). Она позволяет оценить перспективность проекта для территории с точки зрения вероятности успеха его реализации, связанного с наличием необходимых ресурсов или продвижением на рынок нового продукта, и привлекательности (целесообразности) проекта для территории (рисунок 4.4).

Критерии оценки	Вероятность успеха		
	низкая	высокая	
Привлекательность	высокая	«Распускающиеся почки» (стратегия усиление конкурентных преимуществ)	«Жемчужины» (стратегия увеличения прибыльности и расширения производства)
	низкая	«Проигранные дела» (стратегия сворачивания производства)	«Тарелки с кашей» (стратегия постепенного снижения затрат на реализацию проектов и сворачивания производства)

Рисунок 4.4 – Матричная модель оценки проектов

В основу анализа по данной модели могут быть положены самые различные комплексные критерии. Вероятность успеха, например, может оцениваться параметрами и уровнями рисков (политических, экономических, конкурентных, экологических, социальных и др.). Привлекательность проекта для территории может характеризоваться объемом инвестиционных вложений, коммерческим, бюджетным, социальным или экологическим эффектом.

Матричные методы могут использоваться как для обобщающих оценок на основе сопоставления факторов внутренней и внешней среды, так и для более глубокого анализа, поиска альтернативных вариантов развития или решения проблем в отдельных сегментах регионального хозяйства. Для получения значимых выводов важно обеспечить их

методически правильное применение с точки зрения параметров оценки. Такая оценка может осуществляться двумя способами: аналитическим и экспертным.

В первом случае оценка проводится по одному или нескольким показателям, характеризующим предмет оценки (продукт, рынок, вид экономической деятельности, проект) с точки зрения рассматриваемых параметров. Предварительно по первому и второму параметру необходимо составить перечень таких показателей, по каждому из них определить критерии или шкалу оценки для отнесения в ту или иную группу, предусмотренную матричной моделью. Если показателей несколько, то важна процедура получения комплексной оценки. Наиболее часто применяются баллы, по сумме которых делается обобщающее заключение.

Во втором случае для оценки привлекается группа экспертов, исходя из мнений которых определяется уровень оцениваемого параметра. Заключение по рассматриваемому параметру может составляться коллегиально или также на основе балльных оценок каждого эксперта. Экспертные оценки могут быть единственным способом в случаях, когда отсутствует возможность количественного измерения параметра или информация о таких показателях недоступна.

На заключительном этапе необходимо собственно разработать **стратегию реализации выбранных стратегических альтернатив**, то есть последовательность действий для их воплощения. Стратегия экономического развития может быть представлена как комплекс проектов и мероприятий в производственной, инфраструктурной и институциональной сферах. Успешность ее во многом определяется тем, насколько обеспечивается целостность и сбалансированность экономического развития по ресурсам и применяемым инструментам реализации, насколько проекты и мероприятия стратегии согласованы и подчинены достижению синергетических, взаимно усиливающих эффектов.

4.2 Кластерные формы организации экономического развития района

Кластерные механизмы развития призваны обеспечивать эффективную самоорганизацию бизнеса и мобилизацию внутренних ресурсов. Международный опыт показывает, что кластерно ориентированная политика является одной из наиболее эффективных технологий управления региональным развитием. Кластерные стратегии могут стать инструментом, способствующим вовлечению слабо развитых территорий в зону экономической активности промышленных и многофункциональных центров, наиболее эффективно к использованию местных конкурентных преимуществ и возможностей.

Региональный кластер – группа географически локализованных организаций, действующих в одной или смежных видах экономической деятельности на партнерской основе с централизацией отдельных функций при сохранении полной юридической самостоятельности и конкуренции, имеющих общие цели и взаимодополняющих друг друга в процессе создания добавленной стоимости.

Общность условий хозяйствования способствует формированию схожих интересов и получению синергетических эффектов взаимодействия. Эти эффекты достигаются за счет объединения усилий в совместном продвижении продукции (работ, услуг) на рынок, экономии на обеспечении сырьем, материалами, комплектующими, создании комплексов взаимодополняющих видов экономической деятельности, участвующих в единой цепочке создания стоимости, проведении совместных исследований, подготовке кадров и др.

Возникновение или создание кластеров предполагает наличие определенных предпосылок. Особое значение придается следующим из них:

- 1) наличие конкурентоспособных организаций, которые могут стать центром кластеризации;
- 2) наличие в районе (группе районов) конкурентных преимуществ для развития кластера;
- 3) высокий уровень территориальной концентрации, наличие в районе или группе районов «критической массы» субъектов хозяйствования, которые потенциально могут быть вовлечены в процесс кластеризации;
- 4) наличие связей или схожесть каналов взаимодействия между потенциальными участниками кластера;
- 5) географическая концентрация и близость, позволяющие достигать синергетического эффекта.

Поэтому ключевые вопросы, которые требуют ответа при выборе кластерной стратегии регионального развития: «Есть ли предпосылки создания кластеров (или кластера) в районе?» и «В каких именно видах экономической деятельности следует их (его) создавать?». Получение ответов на эти вопросы является достаточно сложной задачей, для решения которой в мировой практике используются различные способы идентификации кластеров.

Наиболее распространенным подходом, применяемым для оценки потенциала кластеризации экономики страны или региона, а также выделения территориальных и отраслевых сегментов, в которых он сконцентрирован, является расчет коэффициентов локализации. Показатель вычисляется как отношение доли занятых в конкретном виде деятельности района в общем количестве занятых в экономике района к доле занятых в данном виде экономической деятельности в регионе (стране) в общем количестве занятых в экономике региона (страны) (1).

$$\hat{E}_{\ddot{e}} = \frac{C_{i\ddot{d}}}{C_{\ddot{d}}} / \frac{C_{i\ddot{n}}}{C_{\ddot{n}}} \quad (1)$$

где $C_{i\ddot{d}}$ – количество занятых в виде экономической деятельности в районе;

$C_{\ddot{d}}$ – количество занятых в экономике района;

$C_{i\ddot{n}}$ – количество занятых в экономической деятельности в регионе (стране);

$C_{\ddot{n}}$ – количество занятых в регионе (стране).

В зависимости от полученных значений определяются отрасли специализации региона. На этапе анализа имеющихся предпосылок заслуживают внимания все виды экономической деятельности, в которых проявляются какие-либо признаки специализации, т. е. коэффициент локализации имеет значение выше 1. При этом для получения более полной информации целесообразно рассчитывать коэффициент локализации не только по численности занятых, но и по другим параметрам, характеризующим масштабы развития отрасли. С точки зрения потенциала кластеризации интерес представляют количество организаций, а также объем произведенной продукции, товаров, работ, услуг.

Каждый из трех параметров (локализация по количеству субъектов хозяйствования, численности занятых и объему произведенной продукции, товаров, работ, услуг) характеризует различные грани специализации региона и может служить ориентиром при определении путей или выборе стратегии кластерного развития. Если территория характеризуется более высоким скоплением родственных субъектов хозяйствования, задача в большей степени может заключаться в налаживании партнерских отношений между ними. При концентрации занятых усилия могут быть направлены на стимулирование создания новых компаний в данном сегменте. Значительная доля в объемах производства продукции, товаров, работ, услуг может служить сигналом к необходимости развития комплексизирующих и обслуживающих отраслей.

Для интегрированной оценки потенциала кластеризации каждого вида экономической деятельности может быть выполнена агрегация полученных значений по формуле геометрической средней (2):

$$\hat{E}_{\ddot{e}} = \sqrt[3]{\hat{E}_{i\ddot{d}\ddot{a}} \times \times_{\zeta} \times \hat{A}_{i\ddot{d}}} \quad (2)$$

где $\hat{E}_{\ddot{e}}$ – интегрированный коэффициент локализации вида экономической деятельности в районе;

$\hat{E}_{i\ddot{d}\ddot{a}}$ – коэффициент локализации по количеству субъектов хозяйствования,

\times_{ζ} – коэффициент локализации по численности занятых,

$\hat{A}_{i\ddot{d}}$ – коэффициент локализации по объему производства продукции, товаров, работ, услуг.

4.3 Планирование инвестиционных и инновационных проектов

Параллельно целесообразно проведение анкетирования потенциальных участников кластерных образований по выявленным перспективным направлениям на предмет их готовности к кластерному взаимодействию, а также наличие препятствий для сотрудничества, мер, которые могут способствовать их преодолению.

Условием успешной реализации экономической стратегии является тщательное **планирование**⁵ **проектов** по инвестиционным, материальным, кадровым ресурсам и срокам выполнения. При этом важно учитывать длительность прохождения необходимых процедур согласования, разработки проектно-сметной документации, аукционов, оформления

недвижимости, тендеров, получения кредитных ресурсов или льгот не только предусмотренную нормативными правовыми актами, но и складывающуюся в практике хозяйствования. Следует оценить возможные риски реализации проектов, исходя из пограничных вариантов обеспеченности ресурсами, изменения условий их привлечения, параметров внешней среды, и предусмотреть меры по их снижению.

Особое внимание необходимо уделить оптимальному выбору источников инвестиционных ресурсов, в качестве которых могут выступать:

- собственные средства организаций;
- частные, в том числе иностранные инвестиции;
- кредиты (займы) банков, в том числе иностранных и по иностранным кредитным линиям;
- средства инновационных и инвестиционных фондов, фондов энергосбережения (республиканских, отраслевых, региональных);
- средства, выделяемые из централизованных источников для поддержки предпринимательства;
- средства международных программ технической помощи и сотрудничества;
- средства консолидированного бюджета региона;
- средства населения.

Задача органов местного управления и самоуправления – определить наиболее эффективный источник ресурсов по каждому инвестиционному направлению, исходя из его специфики, экономической и социальной значимости для достижения целей стратегии, инвестиционной привлекательности для частного сектора экономики, иностранных инвесторов. Прежде всего, это касается важнейших инвестиционных проектов, играющих ключевую роль в реализации стратегии. К ним следует относить инновационные проекты, которые направлены на структурную трансформацию социально-экономического комплекса, коренную модернизацию и повышение технологического уровня видов деятельности, составляющих или призванных составить в будущем основу экономики района, обеспечивают существенное повышение конкурентоспособности территории на внешних и внутренних рынках ресурсов, товаров и услуг, способствуют устойчивому развитию за счет сокращения зависимости от импортных сырья, материалов, комплектующих, энергосбережению, снижению нагрузки на окружающую среду, а также устранению имеющихся диспропорций в региональном развитии.

Порядок и содержание работ по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов утвержден Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 31 августа 2005 г. № 158 «Об утверждении Правил по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов». Последние изменения внесены Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 25 июля 2014 г. № 55 «Об установлении формы заключения по инвестиционному проекту, подготавливаемому по результатам проведения локальной экспертизы инвестиционного проекта, внесении изменений и дополнений в постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 31 августа 2005 г. № 158 и признании утратившими силу постановлений Министерства экономики Республики Беларусь от 3 июня 2005 г. № 102 и от 30 сентября 2005 г. № 168».

Следует учитывать, что участниками инновационных проектов могут являться не только организации, внедряющие новшество в производственную или хозяйственную деятельность, инвесторы, но и разработчики новшества, владельцы интеллектуальной собственности, что требует внимания к объективной оценке ее стоимости, а также к юридическим вопросам приобретения или передачи.

На этапе разработки экономической стратегии необходимо обеспечить коллективное обсуждение инвестиционной составляющей с участием представителей бизнеса и общественных организаций с целью выделить направления, представляющие интерес для частных инвесторов, в том числе иностранных, и сектор ответственности государства, а также рассмотреть возможности государственно-частного партнерства. Распределение сфер ответственности – важное условие эффективного использования инвестиций. Результаты такого обсуждения являются основой для разработки комплекса мероприятий по привлечению необходимых инвестиционных источников в стратегических для региона направлениях, с учетом специфики и интересов каждой группы инвесторов.

При реализации инфраструктурных проектов, в том числе в социальной сфере, необходимо всесторонне оценить возможности применения **государственно-частного партнерства** (ГЧП) как нового эффективного инструмента развития инфраструктуры и повышения качества оказываемых услуг в условиях дефицита бюджетных ресурсов. ГЧП – это все формы сотрудничества между государственными органами и частным сектором, направленные на обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, эксплуатации, технического обслуживания государственного объекта и (или) управление им, а также на (или) оказание услуг.

При реализации инвестиционного проекта на принципах ГЧП объединяются ресурсы и потенциалы двух хозяйствующих субъектов: государства в форме его собственности и бизнеса в виде частнопредпринимательских инициатив, принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента, инноваций. Построенный (либо восстановленный) и введенный в эксплуатацию объект принадлежит государству, обслуживается на протяжении, как правило, 20-30 лет частным сектором (партнером по соглашению), после чего передается государству, что по своей сути является альтернативой приватизации. Заинтересованность инвесторов, в том числе иностранных, в проектах ГЧП, объясняется потенциальными возможностями инвестировать крупные средства на длительный срок в конкретные объекты и получать от таких вложений стабильный гарантированный доход на протяжении ряда лет.

Первым шагом к запуску механизмов ГЧП является формирование перечня инфраструктурных объектов, нуждающихся в строительстве, реконструкции, модернизации и (или) в отношении которых возможна (необходима) передача функций технического обслуживания, эксплуатации и предоставления услуг от государства частному партнеру. Дальнейшие действия требуют привлечения специалистов для тщательной оценки вариантов и целесообразности ГЧП в отношении конкретных

объектов. Учитывая долгосрочность заключаемых соглашений, процесс обоснования проекта ГЧП, заключения контрактов достаточно сложный и требует тщательной экономической и юридической проработки.⁶

4.4 Развитие и поддержка малого и среднего бизнеса

Не менее важно в стратегии предусмотреть формирование и развитие институциональных и организационных условий для активизации предпринимательского потенциала территории. Особую роль в этом призваны играть субъекты **инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства**. В соответствии с законодательством Республики Беларусь к ним относятся центры поддержки предпринимательства и инкубаторы малого предпринимательства.

Задачи центров поддержки предпринимательства – оказание субъектам малого и среднего предпринимательства, а также гражданам, желающим начать свое дело, информационных, методических и консультационных услуг по организации и ведению предпринимательской деятельности, содействие в получении финансовых и материально-технических ресурсов, подготовке, переподготовке и привлечении квалифицированных кадров, участии в выставках, ярмарках, продвижении продукции (работ, услуг) на внутреннем и внешнем рынках, налаживании деловых контактов, проведение маркетинговых исследований.

Инкубатор малого предпринимательства – юридическое лицо, имеющее в собственности специально оборудованные под офисы и производство товаров (выполнение работ, оказание услуг) помещения с находящимся в них имуществом и предоставляющее их в пользование на срок не более пяти лет начинающим свою деятельность субъектам малого предпринимательства в целях оказания им помощи в развитии и приобретении финансовой самостоятельности. Помимо льготной арендной платы преимуществами размещения на площадях инкубатора является возможность совместного пользования офисным оборудованием и специальными помещениями, бухгалтерскими и юридическими услугами. Помимо этого инкубаторы оказывают информационные и консультационные услуги, содействуют в поиске партнеров, получении финансовых ресурсов.

При разработке стратегии района важно проанализировать, насколько функционирование имеющейся инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства отвечает стоящим задачам, предусмотреть меры по повышению эффективности деятельности таких субъектов. Для выявления проблемных вопросов и направлений, требующих особого внимания, целесообразно провести анкетирование представителей малого и среднего бизнеса района, а возможно, и близлежащих территорий, в случае если соответствующие субъекты инфраструктуры поддержки МСП оказывают услуги по кустовому принципу.

Государственно-частное партнерство: обучающие материалы для государственного сектора / Европейская экономическая комиссия ООН. – Минск, 2014. – 198 с.

Необходимо обеспечить широкое информационное продвижение оказываемых услуг, их доступность для субъектов бизнеса и потенциальных предпринимателей по стоимости. С этой целью возможно использование не только централизованных бюджетных источников, но и привлечение средств союзов, ассоциаций, объединений предпринимателей, субъектов среднего и крупного бизнеса, учебных заведений, заинтересованных в развитии тех или иных направлений предпринимательства.

Для успешной реализации стратегии важно обеспечить согласованность всех проектов и мероприятий во времени, что требует разработки подробных графиков их реализации и выявления критических точек, в которых отсутствие запланированных результатов может негативно повлиять на дальнейшее выполнение. Поэтому необходимым элементом стратегии является четкий механизм реализации и мониторинга хода ее выполнения с назначением ответственных и определением функциональных обязанностей каждого участника процесса.

4.5 Пространственное развитие

Целью пространственного развития является обеспечение эффективного территориального размещения производства и использования земель, сбалансированного развития различных видов экономической деятельности и необходимости сохранения окружающей среды, достижения социальных и экономических целей.

Разработка основных направлений пространственного развития района предполагает достижение компромисса между общереспубликанскими и местными интересами относительно различных видов и режимов использования территории района с учетом социально-экономических потребностей, экологических ограничений, ресурсных возможностей, конкурентных преимуществ.

Основными *задачами* пространственного развития являются:

- выработка видения будущего территориально-пространственного развития на основе эффективного использования конкурентных преимуществ и ресурсов рационального управления, возможностей привлечения частных и иностранных инвестиций;
- содействие территориальной сплоченности административного района (города областного подчинения) за счет более сбалансированного социального, экономического и экологического развития и повышения конкурентоспособности;
- разработка и обоснование подходов и механизмов, направленных на повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель, совершенствование лесохозяйственного землепользования, охрану и восстановление природных комплексов, территориальное развитие населенных пунктов и инфраструктуры всех видов;
- формирования внутрирайонных территориальных комплексов исходя из общей пространственной организации территориальной системы района и ее роли в социально-экономическом развитии всей страны.

При стратегическом планировании применительно к пространственному развитию необходимо следующее:

1) изучение пространственного положения района (города областного подчинения) в области и стране; рассмотрение потенциального воздействия внешних факторов на местные условия; определение основных условий, тенденций, конкурентных преимуществ, важных для будущего данного района;

2) диагностика ключевых проблем пространственного развития, решение которых затруднено или требует сценарных проработок;

3) согласование целей, задач и направлений пространственного развития с установками стратегии устойчивого развития в целом;

4) установление стратегических направлений пространственного развития и локализации производств в регионе;

5) определение институционального и организационного обеспечения пространственного развития.

Перспективы пространственного развития административного района определяются национальной и региональной градостроительной политикой, а также разработанными документами территориального планирования на национальном и областном уровнях.

Меры и механизмы пространственного развития определяются следующими нормативно-правовыми актами:

- кодексами Республики Беларусь о земле, недрах, Гражданским, Лесным и Водным кодексами Республики Беларусь;

- законами Республики Беларусь: «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»; «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь»; «Об особо охраняемых природных территориях»; «О государственной экологической экспертизе» и др.

При определении видения пространственного развития административного района необходимо учитывать ранее разработанные документы территориального планирования:

- градостроительные проекты общего планирования (государственную схему комплексной территориальной организации Республики Беларусь; схему комплексной территориальной организации Республики Беларусь; схему комплексной территориальной организации области и административного района; генеральные планы городов и иных населенных пунктов);

- градостроительные проекты специального планирования (территориального развития зон, подвергшихся воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; развития и рационального размещения системы особо охраняемых природных территорий; территориального развития систем энергетики, связи, транспортных коммуникаций и иных объектов инфраструктуры);

- землеустроительную документацию (схему землеустройства административного района);

- лесоустроительную документацию (проект организации и ведения лесного хозяйства государственного лесохозяйственного учреждения);

- природоохранную документацию (региональные схемы рациональ-

ного размещения особо охраняемых природных территорий местного значения) и др.

Важнейшая задача пространственного развития – взаимоувязать и согласовать государственные прогнозы и программы социально-экономического развития района с документами территориального планирования.

Перспективы пространственного развития административного района необходимо определить на основе интеграции проектных предложений, содержащихся в документах территориального планирования.

Схемы комплексной территориальной организации административного района (находится в отделе архитектуры и строительства райисполкома) определяют перспективную территориальную организацию:

- развитие системы расселения;

- функционально-планировочное районирование и территориальное зонирование;

- территориальное развитие социальной инфраструктуры;

- территориальное развитие системы отдыха и оздоровления, развитие туризма;

- территориальное развитие транспортной инфраструктуры;

- территориальное развитие инженерно-технической инфраструктуры (газоснабжение, теплоснабжение, связь, санитарная очистка территории, мелиорация, водное благоустройство и др.).

В рамках *схемы землеустройства административного района* формируются решения, включающие:

- ограничения хозяйственного использования земель (природоохранные ограничения; земли, занятые лесами, отнесенными к категориям защитности и особо защитным участкам леса; ограничение землепользования на территории памятников археологии, архитектуры, истории, их охранных зон и др.);

- предложения по совершенствованию землепользования (формирование региональной экологической сети; структурно-функциональная организация территории района; стратегия использования земель; мероприятия по перераспределению земель).

Проект организации и ведения лесного хозяйства государственного лесохозяйственного учреждения определяет перспективы развития лесного хозяйства, облесения, создания природоохранных территорий, развития лесохозяйственной инфраструктуры.

Отдельно рассматриваются перспективы развития административного центра района – города или городского поселка, а также крупных поселений на территории района. Данные перспективные решения содержатся в *генеральном плане населенного пункта*, научно обоснованном перспективном плане развития, его реконструкции и дальнейшего развития. Для обоснования пространственного развития из генплана необходимы: перспективные границы населенного пункта, а также стратегические решения по: определению социально-экономического и территориального развития населенного пункта; развитию системы общественного обслуживания; охране окружающей среды; развитию

системы транспортной и инженерной инфраструктур; реконструкции, модернизации и выносу промышленных организаций, расположенных на территории города, за его пределы; планированию инвестиционных процессов на проектируемой территории.

Перспективы пространственного развития административного района отражаются на планово-картографическом материале в масштабе 1:50000 или 1:100000. Для разработки тематических карт необходимо использовать геоинформационные технологии, к примеру, Земельно-информационную систему Локального уровня (на платформе ArcView или ArcGIS), которая эксплуатируется в землеустроительной и геодезической службе района.

Стратегия пространственного развития должна определять развитие территориально-локализованных производств и видов деятельности и связанных с ним различных элементов инженерной инфраструктуры региона района как единой системы транспортного, инженерного и коммунального обслуживания проектируемой территории, увязанной с системой инженерно-технической инфраструктуры вышестоящего территориального уровня.

В качестве индикаторов устойчивого пространственного развития административного района необходимо использовать: плотность населения, чел./км²; уровень урбанизации, % городского населения; площадь (удельный вес) сельскохозяйственных земель, тыс. га (%); площадь (удельный вес) земель населенных пунктов (городских/сельских), тыс. га (%); площадь земель запаса, тыс. га; протяженность автомобильных дорог (республиканских/местных), км; плотность транспортной сети (железнодорожной/автомобильной) км/км² и др.

5 Разработка стратегии развития человеческого потенциала

В качестве основной цели стратегии развития человеческого потенциала выступает повышение благосостояния и стандартов жизни населения на основе обеспечения устойчивого экономического развития, создания условий для полноценной жизнедеятельности граждан и роста доходов, развития социальной инфраструктуры, повышения качества и доступности социальных услуг для всех граждан независимо от места жительства. Основными составляющими уровня также выступают обеспеченность населения жильем повышенной комфортности, широкий доступ к культурным благам, высокие стандарты жизнеобеспечения и экологически безопасного проживания.

5.1 Оценка и анализ уровня и условий развития человеческого потенциала

Основой разработки стратегии развития человеческого потенциала является оценка и анализ достигнутого уровня жизни населения в районе (городе областного подчинения).

Для этого проводится анализ по следующим компонентам, характеризующим различные аспекты человеческого потенциала:

- демографическое воспроизводство (численность и возрастная структура населения, уровень рождаемости и смертности, тенденции миграции населения, ожидаемая продолжительность жизни);
- занятость населения (численность занятых в экономике, уровень безработицы и др.);
- уровень доходов и социальной защищенности населения (изменение реальной заработной платы, уровень малообеспеченности населения, среднемесячная пенсия по возрасту, соотношение средней заработной платы и среднемесячной пенсии и др.);
- уровень здоровья (обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом, больничными койками) и образовательный потенциал населения (охват детей дошкольным и общим средним образованием, доля работников с высшим и средним специальным образованием в общей численности занятых в экономике);
- достигнутые стандарты жизнеобеспечения (жилищный фонд и обеспеченность населения жильем, уровень обеспеченности учреждениями социальной сферы, уровень потребления материальных благ и услуг).

На основе анализа определяются имеющиеся в районе (городе областного подчинения) социальные проблемы, выявляются условия и факторы, влияющие на уровень и качество жизни населения, а также социальные угрозы и риски развития человеческого потенциала в перспективном периоде.

При их обосновании следует изучить следующие проблемы и риски:

- стабильная тенденция естественной убыли и продолжающийся миграционный отток граждан и, как следствие, обезлюдение ряда сельских территорий;

- прогрессирующее постарение населения и рост демографической нагрузки;
- нарастающая миграционная убыль и угроза оттока квалифицированных кадров;
- сужение возможности для занятости населения и дефицит квалифицированных кадров, дисбаланс спроса и предложения рабочих мест на локальном рынке труда;
- высокий уровень заболеваемости и ухудшение качества здоровья граждан, особенно в районах с неблагоприятной экологической обстановкой, риск появления новых заболеваний;
- относительно невысокие доходы населения, значительная доля социально уязвимых домохозяйств с денежными доходами ниже величины минимального потребительского бюджета;
- неразвитость социальной инфраструктуры;
- риск сохранения неравенства в доступе граждан к социальным благам и услугам;
- низкий уровень удовлетворения потребностей населения в жилье и социально-бытовом обслуживании, особенно в сельских районах.

5.2 Формирование целей и задач человеческого развития

Исходя из проведенного анализа, формулируются цели, задачи, приоритетные направления развития человеческого потенциала и меры по их реализации.

При постановке целей и задач социальной стратегии необходимо исходить из общеэкономических условий развития района и потенциала роста его экономики, выступающей материальной базой для достижения прогнозных параметров развития человеческого потенциала. Кроме того, должны учитываться поставленные задачи и целевые параметры социальной политики, определенные в НСУР–2030 и других программных документах, а также величина социальных стандартов жизни населения в районе в сравнении с областным уровнем с целью выравнивания необоснованной дифференциации по показателям развития человеческого потенциала.

Необходимо предусмотреть решение следующих задач:

- повышение уровня доходов населения на основе обеспечения динамичного экономического развития, создания новых производств и высокопроизводительных рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса, сельского предпринимательства;
- повышение качества и доступности медицинских, образовательных и иных социальных услуг, совершенствование системы предоставления бюджетных услуг и развитие альтернативного рынка социальных услуг;
- создание условий для самореализации населения, роста его профессионального уровня, трудовой и территориальной мобильности;
- модернизация и развитие социальной и инженерной инфраструктуры;

- совершенствование жилищного строительства и благоустройства жилого фонда сельских поселений;
- повышение адресности и обоснованности преференций и льгот населению.

5.3 Выбор направлений и механизмов развития человеческого потенциала

Необходимо определить основные направления и приоритеты развития человеческого потенциала и обеспечения социальных гарантий населению. По каждому направлению реализации поставленных задач разработать комплекс правовых и социально-экономических мер.

Реализация поставленных задач предполагает разработку стратегии обеспечения устойчивого социального развития по следующим направлениям.

1. Улучшение воспроизводства населения и обеспечение демографической безопасности (стимулирование рождаемости и укрепление института семьи, повышение ожидаемой продолжительности жизни населения и др.). Особое внимание необходимо уделить разработке комплекса мер по решению проблемы постарения населения, включая меры по вовлечению лиц старших возрастов в общественную и трудовую деятельность.

2. Создание условий для эффективной занятости и самозанятости населения, обеспечение баланса спроса и предложения рабочей силы на локальных рынках труда.

Стратегия региональной политики в социально-трудовой сфере должна быть нацелена на обеспечение наиболее полной и эффективной занятости населения и снижение напряженности на локальных рынках труда. Ее реализация предполагает:

- сокращение профессионально-квалификационного дисбаланса спроса и предложения рабочей силы в районах и удержание безработицы в пределах социально допустимого уровня;
- совершенствование структуры занятости путем создания новых высокодоходных рабочих мест с учетом перспектив и направлений структурной трансформации экономики районов и потребностей в развитии социальной инфраструктуры;
- повышение конкурентоспособности и трудовой мобильности рабочей силы;
- содействие развитию малого бизнеса и самозанятости населения, народных промыслов и ремесел;
- стимулирование притока кадров в труднедостаточные районы и разработка мер по закреплению их в сельской местности;
- усиление социальной защиты населения от безработицы и минимизация ее негативных социально-экономических последствий для развития районов, интеграция в трудовую сферу граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

В целях достижения поставленных задач по обеспечению занятости населения следует предусмотреть меры по:

- организации в малых городских поселениях филиалов крупных промышленных организаций, небольших производств на базе реструктурируемых предприятий;
- содействию развитию малого предпринимательства, фермерства, народных ремесел и промыслов с учетом региональной специфики;
- развитию гибких и нестандартных форм занятости, расширению надомного труда;
- организации общественных работ, в т. ч. в коммунальном хозяйстве, на строительстве объектов социальной инфраструктуры, вспомогательных работах на условиях почасовой занятости в сфере услуг и др.;
- стимулированию нанимателей к созданию рабочих мест в районах с высоким оттоком населения и критическим состоянием рынка труда, в том числе путем организации работ вахтовым методом;
- созданию рабочих мест в рамках осуществления специальных программ по обеспечению занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы и особо нуждающихся в социальной защите.

Особое внимание необходимо следует уделить разработке мер по развитию сельского предпринимательства и обеспечению самозанятости населения, включая стимулирование занятости в сфере агро- и экотуризма, приусадебных хозяйств и на садово-огородных участках, содействие развитию местных промыслов и творческих занятий.

Необходимо разработать стратегический подход по закреплению кадров в сельской местности, и прежде всего по усилению мотивации труда и жизни молодых людей, на основе совершенствования системы стимулирования престижности сельскохозяйственного труда, формирования базовых условий социально-бытового комфорта на селе.

3. Обеспечение достойных доходов и высоких стандартов благосостояния населения как основного фактора улучшения качества жизни.

Среди главных задач: обеспечение роста реальной заработной платы в соответствии с ростом производительности труда; внедрение новых гибких форм вознаграждения; создание условий для роста доходов от собственной и предпринимательской деятельности.

Акцент должен быть сделан на разработку комплекса мер по снижению уровня малообеспеченности населения посредством совершенствования системы оказания адресной социальной помощи, дополнительных выплат социально уязвимым категориям населения на районном уровне за счет местных бюджетов, повышения эффективности и доступности социального обслуживания путем внедрения новых видов социальных услуг для пожилых и людей с ограниченными возможностями.

Решение задачи по совершенствованию системы социальной поддержки граждан предусматривает следующие направления:

- повышение размера социальных выплат для компенсации инфляционных потерь доходов населения;
- привлечение внебюджетных средств для социальной поддержки и оказания адресной помощи (коммерческого сектора, общественных организаций, благотворительных фондов);

- усиление адресности социальных пособий с уточнением региональных критериев нуждаемости по спектру социальной помощи населению и сокращения социально неоправданных льгот;

- повышение качества и доступности сети социальных служб (развитие стационарных учреждений соцобслуживания малой вместимости, сезонных домов-интернатов, расширение надомного обслуживания пожилых и лиц с ограниченными возможностями и др.).

4. Улучшение здоровья населения на основе повышения доступности и качества медицинской помощи и распространения ценностей здорового образа жизни.

В качестве мер и механизмов реализации данного приоритета можно обозначить:

- внедрение системы мониторинга потребностей проживающего населения в необходимых объемах медицинской помощи и ее качества, оказываемой на районном уровне;
- структурная реорганизация медицинской помощи, включая переход к общеврачебной практике;
- внедрение в практику здравоохранения новых медицинских технологий диагностики, лечения и реабилитации;
- внедрение современных стандартов качества медицинской помощи с учетом изменяющейся потребности в медицинских услугах в соответствии с возрастной структурой населения района;
- обеспечение равного доступа к качественной медицинской помощи для социально уязвимых групп населения, включая повышение доступности медицинской помощи в малонаселенных пунктах на основе развития передвижных форм лечебно-диагностической помощи;
- наиболее полное обеспечение населения качественными, безопасными и эффективными лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;
- повышение уровня обеспеченности административных районов медицинскими кадрами;
- создание на районном уровне механизма поддержки здорового образа жизни.

Осуществление намеченных мероприятий будет способствовать обеспечению граждан доступной медицинской помощью высокого качества, сокращению территориального разрыва в показателях здоровья населения, снижению уровня заболеваемости и увеличению продолжительности здоровой жизни.

5. Создание современной, доступной и высококачественной социальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения условий безопасной жизнедеятельности населения и устойчивого развития территорий.

Система практических мер должна иметь четкую территориальную адресность и выстраиваться с учетом наличия природно-ресурсного и демографического потенциалов, уровня социально-экономического развития и направлений экономической стратегии каждого конкретного административного района.

В качестве прогнозных параметров уровня и качества жизни населения в перспективном периоде на уровне района могут быть использованы показатели, приведенные выше, используемые для анализа уровня жизни. При обосновании прогнозных параметров особое внимание должно быть уделено соблюдению пропорций между экономическими и социальными показателями, уровнем оплаты и производительностью труда; денежными доходами населения и их обеспечением товарами и услугами, социальными гарантиями и их увеличением до целевых нормативов или среднеобластного значения. В этих целях можно использовать программно-целевой подход, который позволяет, исходя из системы целевых нормативов и определения необходимых и возможных ресурсов для достижения поставленных целевых ориентиров, определить временные периоды достижения целей.

6 Экологическая стратегия устойчивого развития

Стратегической целью в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды является обеспечение благоприятных экологических и природно-ресурсных условий для жизнедеятельности нынешних и будущих поколений людей. Для реализации этой цели необходимо определить направления и масштабы воздействия хозяйственной деятельности на природно-ресурсный потенциал региона и его отдельные элементы и разработать меры по активному переводу производственной деятельности на малоотходные и безотходные технологические процессы во всех звеньях хозяйственной деятельности. Для обеспечения благоприятной экологической ситуации в районе (городе областного подчинения) необходимо предусмотреть:

- в области рационального водопользования: строительство и улучшение систем водоснабжения и очистных сооружений, сокращение загрязнения поверхностных и подземных водных объектов сточными водами, а также вредными веществами, поступающими с урбанизированных и сельскохозяйственных территорий; снабжение населения чистой питьевой водой;

- в области охраны и использования земельных ресурсов: обеспечение комплексного подхода к использованию и охране земель (почв) для их устойчивого использования;

- в области охраны и использования лесных ресурсов: обеспечение стабильного функционирования лесных экосистем, сохранение биологического и генетического разнообразия лесов, повышение эколого-экономического потенциала лесного сектора экономики;

- в сфере обращения с отходами: предотвращение или минимизация образования отходов за счет внедрения мало- и безотходных технологий;

- в сфере заповедного дела: обеспечение условий сохранения биологического разнообразия, оптимизация сети особо охраняемых природных территорий.

Меры и механизмы рационального природопользования и охраны окружающей среды должны быть нацелены на поддержание благоприятной для здоровья населения экологической ситуации, обеспечение сбалансированного воспроизводства и использования возобновляемых природных ресурсов, рациональное расходование невозобновляемых ресурсов.

Стратегия оптимизации экологических условий на территории района предполагает проведение мероприятий по:

- усилению санирующих функций природного комплекса (природоохранная деятельность, формирование природного каркаса, охрана водоемов, лесов и др.);

- снижению (предотвращению) антропогенно-техногенных воздействий на окружающую среду (выбросы в атмосферный воздух, стоки в водоемы, накопление отходов, загрязнение и нарушение почв, воздействие физических факторов и др.);

- рациональному использованию природных ресурсов, применению малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий.

При разработке положений экологической стратегии устойчивого развития района следует руководствоваться положениями следующих нормативно-правовых актов: законы Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях», «О государственной экологической экспертизе», «О мелиорации земель», «Об охране окружающей среды», «Об обращении с отходами», Положение о порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны вод, Инструкция об определении требований к составу и содержанию территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и др.

Для формирования экологической стратегии анализируется существующее состояние окружающей среды и наносится на планово-картографический материал следующая информация: месторождения полезных ископаемых, зоны санитарной охраны месторождений лечебных минеральных вод и лечебных сапропелей; болота; зоны паводкового затопления; водоохраные зоны водных объектов; III пояс зон санитарной охраны источников (подземных и поверхностных) хозяйственно-питьевого водоснабжения; зоны санитарной охраны курортов; зеленые зоны городов; лесопарковая часть зеленых зон городов, курортные и рекреационные леса; особо охраняемые природные территории; территории, неблагоприятные для застройки по инженерно-геологическим условиям; мелиорированные территории; экологически неблагополучные территории; зоны высокобалльных земель (40 баллов и выше); санитарно-защитные зоны производственных и иных объектов (300 метров и более); коридоры магистральных транспортных и инженерно-технических коммуникаций.

В процессе формирования стратегии также выявляются и картографируются объекты видов деятельности, отнесенные к экологически опасным согласно Указу Президента Республики Беларусь от 24 июня 2008 г. № 349 «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности». К примеру, к таким видам деятельности относятся: эксплуатация объекта по выращиванию и откорму крупного рогатого скота мощностью 5 тыс. голов и более; открытая добыча полезных ископаемых с площадью поверхности разрабатываемого участка 20 га и более; эксплуатация производства по переработке нефти, попутного нефтяного и природного газа и др.

Состояние окружающей среды и прогноз устойчивого использования природных ресурсов определяется по следующим составляющим: атмосферный воздух, водные, земельные и лесные ресурсы, животный и растительный мир, отходы производства.

Анализ и оценка состояния природной среды района выполняется на основании данных, полученных на пунктах наблюдений Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (мониторинг земель (почв), мониторинг поверхностных вод, мониторинг подземных вод, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг растительного мира, мониторинг лесов, мониторинг животного мира, радиационный мониторинг), которые расположены на территории района,

социально-гигиенического мониторинга, данных системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

При прогнозировании выбросов загрязняющих веществ в *атмосферный воздух* от стационарных источников учитываются темпы роста продукции промышленности в административном районе; прогнозные параметры энергосбережения; уровни потребления промышленными предприятиями различных видов топлива; намечаемый рост количества уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферный воздух веществ за счет оснащения источников выбросов эффективными системами улавливания и очистки.

В качестве основных индикаторов необходимо использовать (в тыс. тонн): выбросы загрязняющих веществ; количество уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферный воздух веществ, отходящих от стационарных источников, по областям, городам и районам.⁷

В прогнозе использования и охраны *водных ресурсов* используют материалы Государственного водного кадастра, содержащего кадастр поверхностных вод, кадастр подземных вод и кадастр использования водных ресурсов. Прогноз дается по основным индикаторам: объем использования воды; объем сброса сточных вод в поверхностные водные объекты; объем воды, используемой в системах оборотного и повторного водоснабжения. Прогноз использования воды и сброса сточных вод определяется исходя из роста объемов промышленного производства, изменения демографической ситуации, расширения жилищного фонда, развития централизованного водоснабжения в агрогородках, малых и средних городских поселениях, сокращения удельных показателей использования воды в промышленности, совершенствования системы учета расхода воды.

В качестве основных индикаторов необходимо использовать (в млн. м³): добыча (изъятие) воды из природных источников для использования; использование воды; использование воды на производственные нужды; использование воды на хозяйственно-питьевые нужды; использование воды на орошение и сельскохозяйственное водоснабжение; объем оборотного и повторного (последовательного) водоснабжения; отведение сточных вод.

Прогноз использования *земельных ресурсов* осуществляется на материалах государственного земельного кадастра, включающего реестр земельных ресурсов Республики Беларусь, который содержит сведения о распределении земель по категориям, видам и землепользователям, составе, структуре, состоянии, качестве и хозяйственном использовании земель.

Перспективы землепользования в районе целесообразно определить с учетом схемы землеустройства административного района. В ней намечаются комплекс мероприятий:

- по перераспределению земельных ресурсов между категориями земель и землепользователей;

⁷ Статистический сборник Национального статистического комитета «Охрана окружающей среды в Республике Беларусь», http://www.belstat.gov.by/uploads/bgd_files/140267411777777.zip

- по выделению земель, подлежащих окультуриванию, осушению, рекультивации;
- по повышению плодородия земель и борьбе с деградацией земель и др.

Прогноз состояния земель производится с учетом различных видов деградации земель (химическое загрязнение земель; ветровая и водная эрозия; минерализация осушенных торфяно-болотных почв, подтопление и заболачивание сельскохозяйственных земель и др.), а также выбытия из сельскохозяйственного оборота земель, загрязненных радионуклидами.

В качестве основных индикаторов необходимо использовать (тыс. га): площадь сельскохозяйственных земель; площадь не сельскохозяйственных земель; наличие и распределение осушенных земель; наличие и распределение орошаемых земель.

Прогноз использования *лесных ресурсов* осуществляется на материалах государственного лесного кадастра, содержащего сведения об экологических, экономических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда. Перспективы лесопользования в районе целесообразно определить на основе проекта организации и ведения лесного хозяйства государственных лесохозяйственных учреждений, которые расположены на территории административного района. Основными технико-экономическими показателями являются лесовосстановление и лесоразведение, расчетная лесосека, объем заготовки древесины в лесах лесного фонда. Необходимо также предусмотреть обеспечение стабильного функционирования лесных экосистем, сохранение биологического и генетического разнообразия лесов, повышение эколого-экономического потенциала лесного сектора экономики, усиление роли леса в сохранении биосферы. В качестве индикатора устойчивого развития необходимо использовать лесистость территории (в процентах).

В целях создания рациональной системы *природоохранных территорий*, сохранения их в естественном состоянии как эталонов природы, сохранения и воспроизводства генетического фонда растений и диких животных следует предусматривать организацию особо охраняемых территорий на основе Национальной стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий до 2030 г. В качестве индикатора необходимо использовать долю особо охраняемых природных территорий в общей площади административного района (в процентах).

Реализация стратегии устойчивого обращения с отходами должна предусматривать:

- развитие системы раздельного сбора твердых коммунальных отходов, особенно в сельской местности;
- создание региональных (местных) центров по сбору отходов, прежде всего отходов сложной бытовой техники и транспортных средств.

Прогноз образования отходов производства определяется исходя из темпов роста промышленной продукции, внедрения ресурсосберегающих и малоотходных технологий. Прогноз использования отходов производства должен учитывать повышение уровня извлечения матери-

альных ресурсов из отходов и использования их в качестве вторичного сырья, а равно темпы строительства новых, реконструкции и модернизации существующих объектов по сбору (заготовке) и использованию вторичных материальных ресурсов в промышленном производстве, сельском хозяйстве, для получения тепловой и электрической энергии.

В качестве важнейших факторов, оказывающих определяющее воздействие на динамику показателя использования отходов производства, рекомендуется рассмотреть технический уровень производственной базы района в области переработки отходов, развитие рынка вторичного сырья; уровень качества вторичного сырья и выпускаемой с его использованием продукции.

В качестве индикаторов необходимо использовать образование и удаление отходов производства в организациях (в тыс. тонн).

7 Финансовое обеспечение регионального развития

Социально-экономическое развитие территорий (региона) определяется **уровнем финансового обеспечения территориального (районного) развития**. Планирование финансового обеспечения развития района должно основываться на: планах развития страны, области, района; прогнозировании динамики доходов, собираемых в районный бюджет, налоговой политики на всех уровнях, развития межбюджетных отношений и динамики будущих трансфертов, расходов районного бюджета, долгосрочных заимствований и инвестиций в район. Стратегия финансового обеспечения развития района должна строиться на базе эффективного использования собственных средств, заимствований и трансфертов из республиканского и областного бюджетов, привлечения средств населения и частных инвесторов. В целом необходим выход на финансовое самообеспечение.

Формирование финансовых ресурсов района происходит за счет ресурсов местных бюджетов (например, поселковых, городских), дотаций и субсидий бюджетов вышестоящих уровней, ресурсов целевых бюджетных и внебюджетных фондов, средств предприятий, средств населения, кредитных ресурсов, средств на депозитах, поступлений из-за пределов района и др. В подробной детализации и систематизации данные финансовые ресурсы района запланированно могут образовываться **из следующих поступлений:**

источники финансовых ресурсов местных органов власти: налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные перечисления, республиканский, областной и коммунальный кредит, доходы от лотерей;

источники финансовых ресурсов населения: заработная плата, доходы от предпринимательской деятельности, доходы от операций с личным имуществом и кредитно-финансовых операций, социальные трансферты (пенсии, пособия, стипендии);

источники финансовых ресурсов организаций: прибыль до налогообложения, амортизационные отчисления, устойчивые пассивы, средства от продажи ценных бумаг и финансовых операций с временно свободной денежной наличностью, долгосрочные кредиты и займы, взносы в уставный капитал.

В бюджеты базового уровня (районные и городские (городов областного подчинения)) зачисляются следующие **налоговые доходы** (по нормативу отчислений от налогового дохода, получаемого соответственно на территории района, города районного подчинения, являющегося центром административно-территориальной единицы и не имеющего бюджета, или города областного подчинения, если иное не установлено законодательными актами):

походный налог с физических лиц, кроме исчисленного с доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности, – по нормативам, определяемым решениями Советов депутатов базового территориального уровня, с учетом нормативов отчислений в консолидированный бюджет района, бюджет города областного подчинения, определяемых решениями областных Советов депутатов, – не менее 80

процентов поступлений на территории района, города районного подчинения, являющегося центром административно-территориальной единицы и не имеющего бюджета, и не менее 50 процентов поступлений на территории города областного подчинения;

походный налог с физических лиц, исчисленный с доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности, – 100 процентов;

налог на прибыль, уплачиваемый организациями, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь, и организациями, в уставных фондах которых 50 и более процентов акций (долей) принадлежит Республике Беларусь, а также организациями, являющимися участниками холдингов, в уставных фондах управляющих компаний которых 50 и более процентов акций (долей) находится в республиканской собственности и передано республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, в управление, – по нормативу, определяемому решением соответствующего областного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год от поступлений по нормативу, установленному законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год;

налог на прибыль, уплачиваемый организациями, не указанными предыдущем пункте, – по нормативу, определяемому решением соответствующего областного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год;

налог на доходы от осуществления лотерейной деятельности по районным (городским) лотереям – 100 процентов;

налог на недвижимость, исчисленный по объектам, находящимся на территории города областного подчинения, – не менее 60 процентов;

налог на недвижимость, исчисленный по объектам, находящимся на территории города районного подчинения, являющегося центром административно-территориальной единицы и не имеющего бюджета, – 100 процентов;

налог на недвижимость, исчисленный по принадлежащим организациям и членам садоводческих товариществ объектам, находящимся на территории района, кроме налога на недвижимость, исчисленного по не завершенным строительством объектам, – 100 процентов;

земельный налог на земельные участки, находящиеся на территории района, уплачиваемый организациями и членами садоводческих товариществ, – 100 процентов;

земельный налог на земельные участки, находящиеся на территории города областного подчинения, города районного подчинения, являющегося центром административно-территориальной единицы и не имеющего бюджета, – 100 процентов;

налог на добавленную стоимость – по нормативу, определенному решением соответствующего областного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год от поступлений по нормативу, установленному законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год;

налог при упрощенной системе налогообложения – 100 процентов;

единый налог с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц – 100 процентов;

единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции – 100 процентов;

налог на игорный бизнес – 100 процентов, если иное не установлено законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год;

сбор за осуществление ремесленной деятельности – 100 процентов;

налог за добычу (изъятие) природных ресурсов (за исключением нефти и калийной соли), уплачиваемый плательщиком по месту нахождения объекта налогообложения, – 100 процентов;

государственная пошлина, зачисляемая в бюджеты базового уровня в соответствии с актами законодательства, – 100 процентов;

местные налоги и сборы по нормативам, определяемым Советом депутатов базового территориального уровня при утверждении соответствующих бюджетов, с учетом нормативов отчислений в консолидированный бюджет района, бюджет города областного подчинения, определяемых областным Советом депутатов при утверждении соответствующих бюджетов;

другие налоговые доходы, установленные Президентом Республики Беларусь и (или) законами.

Справочно: Согласно статье 35 Бюджетного Кодекса РБ неналоговые доходы местных бюджетов включают:

– дивиденды (доходы от размещения денежных средств бюджетов базового уровня, дивиденды по акциям (во владении местных органов власти));

– арендные платежи (доходы от сдачи в аренду земельных участков, находящихся на территории района; плата за право заключения договоров аренды земельных участков в соответствии с законодательством; плата за право заключения договоров аренды капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений, машино-мест, их частей, находящихся в коммунальной собственности административно-территориальной единицы; доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в коммунальной собственности административно-территориальных единиц; средства, полученные от проведения конкурса или аукциона на право заключения договора аренды охотничьих, рыболовных угодий, – в соответствии с решением районного Совета депутатов о проведении торгов);

– административные платежи и штрафы (плату за предоставление гарантий исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня по кредитам, выдаваемым банками Республики Беларусь; вознаграждение за исполнение государственными служащими обязанностей представителей местных исполнительных и распорядительных органов в хозяйственных обществах, акции (доли в уставных фондах) которых находятся в коммунальной собственности административно-территориальных единиц; средства, поступающие в бюджеты базового уровня в счет компенсации расходов государства в соответствии с законодательством; штрафы, подлежащие уплате в бюджеты базового уровня в соответствии с Бюджетным Кодексом РБ и иными актами законодательства);

ельства (удержания из заработной платы лиц, освобожденных от уголовной ответственности в соответствии с законодательством; плата за размещение (распространение) наружной рекламы (рекламы на транспортном средстве); возмещение вреда, причиненного имуществу, находящемуся в коммунальной собственности административно-территориальных единиц базового уровня);

– доходы от реализации имущества (доходы от реализации имущества, включая доходы от приватизации жилых помещений государственного жилищного фонда, имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности, находящиеся в коммунальной собственности административно-территориальных единиц базового уровня, кроме иных средств от реализации имущества в соответствии с законодательством о приватизации; доходы от имущества, конфискованного и иным способом обращенного в доход государства (средства, полученные от реализации обращенных в доход государства бесхозяйного имущества, находок или кладов, безнадзорных животных, находящихся на территории города областного подчинения, города районного подчинения, являющегося центром административно-территориальной единицы, доходы, полученные субъектами хозяйствования, государственная регистрация которых признана недействительной, уплачиваемые плательщиком по месту постановки на учет в налоговых органах); плата от продажи земельных участков в частную собственность гражданам, негосударственным юридическим лицам в соответствии с законодательными актами;

– иные доходы (добровольные взносы, поступающие в бюджеты; другие неналоговые доходы, установленные законодательством).

Для обеспечения высокого качества финансового программирования местным органам управления целесообразно составлять на постоянной основе **сводный финансовый баланс**, который отражает все поступления и образование финансовых ресурсов региона (государственных, корпоративных, банковских, домашних хозяйств, внешних) и их использование и который должен позволить точнее определять объемы финансовых ресурсов, имеющихся в районе и необходимых для прогнозирования мер финансового обеспечения, предусмотренных в стратегии устойчивого развития.

Помимо определения источников финансирования развития района, местным органам власти необходимо определить следующие **группы мероприятий, позволяющие оптимизировать финансовое обеспечение** развития района:

– препятствующие оттоку финансовых средств из района, что может происходить в результате покупки товаров и услуг в других регионах и вложений в финансовые активы других районов. Поэтому задача местных органов власти заключается в увеличении инвестиционной привлекательности района, чтобы приток финансовых ресурсов превышал их утечку;

– повышающие эффективность финансовых расходов;

– создающие условия для рационального управления профицитом бюджета, безусловного выполнения основных статей бюджета (возможно

создание специализированных групп из сотрудников-финансистов и других специалистов под прямым управлением руководства района для точечного централизованного таргетирования бюджета, управления финансовыми потоками в сложных условиях);

– создающие эффективную систему управления общим долгом (долгами) местного (районного) бюджета (или рационального управления дефицитом бюджета).

С целью формирования дополнительных источников развития местные органы власти могут планировать создание целевых бюджетных и внебюджетных фондов (например, дорожный фонд, фонд поддержки ведомственных дошкольных учреждений и т. п.) или инициировать создание частных фондов местного развития (в рамках действующего законодательства).

Для финансового обеспечения устойчивого развития района целесообразно предусмотреть работу по следующим важным аспектам:

1) направленность системы финансовой активности частного бизнеса на поддержку и стимулирование инвестиционной активности, модернизацию, техническое перевооружение и реконструкцию производства, внедрение инноваций. Использование инвестиционного налогового кредита для поощрения капиталовложений в слабые сферы экономики района и прогрессивные отрасли, требующие новых инвестиций, создание инновационных кластеров;

2) развитие **венчурного финансирования**, связанного с инновационными проектами. Создание венчурной инновационной компании и венчурного инновационного фонда, охватывающего как крупный район, так и группу небольших районов;

3) **стимулирование частных инвестиций населения**;

4) **привлечение иностранных инвестиций**, в том числе путем создания благоприятного инвестиционного климата;

5) ориентированность на **низкий уровень бюджетного дефицита и местного долга**. Финансирование обязательств района должно происходить, прежде всего, за счет увеличения собственных доходов, а также от полноценной реализации программы приватизации коммунальных активов;

6) возможность создания **фонда местного (территориального) развития**, где будут аккумулироваться финансовые ресурсы, в том числе международных экономических структур (банков, фондов и т. п.), для решения различных региональных проблем;

7) использование других методов финансового регулирования устойчивого развития региона: субвенции для предприятий, находящихся в сложных социально-экономических и экологических условиях; компенсация дополнительных затрат хозяйствующих субъектов при размещении их в районах со сложными условиями; налоговая скидка при истощении запасов природных ресурсов (для районов с экстремальными условиями, например, пострадавшими от аварии на ЧАЭС); льготные ставки арендной платы при изъятии площадей под строительство территориальной структуры районной экономики; регионально дифференцированная амортизация, направленная на ускоренную амортизацию

собственного производства в районах со сложными условиями; финансовые санкции для организаций, загрязняющих окружающую среду, особенно в наиболее неблагоприятных районах.

В рамках планирования финансового обеспечения местного развития необходимо **определить финансовые показатели**, которые должны отображать показатели инвестиционного, налогового и трансфертного стимулирования устойчивого развития района.

В целом с учетом быстрого возрастания потребности региона в финансовых ресурсах для устойчивого развития и ограниченности бюджетных возможностей региона в стратегии необходимо предусматривать увеличение доли внебюджетных средств и механизмы их привлечения на эти цели. Это позволит региону ускоренно двигаться по пути устойчивого развития.

8 Обеспечение социально-экономической и экологической безопасности региона

Социально-экономическая и экологическая безопасность региона – это защищенность устойчивого развития социально-экономической и экологической сфер региона от внешних и внутренних угроз. Региональная социально-экономическая и экологическая безопасность является одновременно составной частью и основой национальной безопасности в социальной, экономической и экологической сферах.

В качестве основных возможных угроз региональному устойчивому развитию могут выступать:

- снижение уровня благосостояния и качества жизни населения, падение доходов в регионе в целом или отдельных групп населения, увеличение уровня дифференциации доходов, рост безработицы, старение населения, массовый отъезд населения из региона, рост забора емкости населения, алкоголизация населения;
- падение конкурентоспособности, потеря рынков (в первую очередь внутреннего), спад производственной, деловой и инвестиционной активности, вытеснение импортом продукции местных производителей, сложность обеспечения сырьевыми и энергетическими ресурсами, увеличение финансовой нестабильности, снижение уровня рентабельности предприятий реального сектора, рост долговых обязательств регионального бюджета, массовый отток капитала (отечественного и иностранного) из региона, банкротство предприятий;
- деиндустриализация экономики региона, снижение числа инновационно активных предприятий, отъезд высокообразованных кадров из региона;
- криминализация экономики, рост коррупционных и экономических преступлений, разрастание мафиозных структур;
- утрата продовольственной безопасности, рост зависимости от импорта продовольствия и снижение качества продуктов питания;
- деградация природной сферы, земель, лесов и природных комплексов, истощение водных, минерально-сырьевых и биологических ресурсов, уменьшение биологического многообразия, рост накопления бытовых и производственных отходов.

Для обеспечения управляемости в сфере региональной социально-экономической и экологической безопасности необходимо использовать систему соответствующих социально-экономических и экологических показателей. Для целей разработки региональной стратегии устойчивого развития за основу можно взять систему показателей безопасности, содержащуюся в Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 г., а также в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, адаптировав ее в соответствии с региональными особенностями.

Для построения (адаптации) системы показателей региональной безопасности необходимо исходить из реальных и ожидаемых (прогнозируемых) угроз и рисков для социально-экономического и экологического

развития конкретного региона. По каждой угрозе (рisku) должны быть определены показатели региональной безопасности. Возможны, по крайней мере, три подхода к построению таких показателей.

Первый метод основан на соотношении экономического показателя, отражающего неблагоприятное событие (явление, процесс, тенденцию и т. д.) с его нормативным (пороговым) значением. Под пороговыми значениями экономической безопасности понимаются такие характеристики социально-экономических и экологических показателей, достижение и превышение которых препятствует нормативному развитию событий, ведет к разрушительным тенденциям в экономике и обществе. При таком подходе к измерению безопасности ее показатель отражает меру удаления конкретных социально-экономических и экологических показателей от их пороговых значений.

Второй метод базируется на сопоставлении меры воздействия неблагоприятного события (угрозы) с потенциалом защиты от данной угрозы. При реализации данного подхода к измерению безопасности важно, чтобы мера угрозы и мера потенциала защиты выражались в одинаковых измерителях. Построенный таким образом показатель безопасности выражает степень (меру) способности региона противостоять соответствующим неблагоприятным событиям (угрозам). Примером таких показателей является соотношение затрат по обслуживанию бюджетного долга к доходам регионального бюджета, соотношение урона возобновляемого природного ресурса к потенциалу его самовосстановления и др.

Третий метод оценки безопасности основан на определении степени или масштабов ущерба (потерь), обусловленного неблагоприятным воздействием. Эта мера представляет собой разность между значениями показателей функционирования региона при отсутствии негативного воздействия и при условии его осуществления (в том числе с учетом затрат на ликвидацию его последствий). Фактически при этом подходе мера безопасности измеряется мерой экономического ущерба.

Обеспечение безопасного социально-экономического и экологического развития региона предполагает правильное определение пороговых значений соответствующих социально-экономических и экологических показателей, определяющих коридор безопасного развития региона, в пределах которого осуществляется поиск стратегии устойчивого развития региона. На практике не всегда удается обеспечить нахождение показателей региональной системы в пределах пороговых значений. В результате выхода за пороговые значения региональная система теряет устойчивость. Поэтому период пребывания в опасной зоне социально-экономических и экологических показателей должно быть минимальным.

Для определения пороговых значений показателей существуют различные методы: метод сопоставления и анализа сценариев; метод аналогий; метод выявления узких мест в развитии; метод экспертных оценок и другие. В соответствии с методом сопоставления и анализа сценариев проигрываются различные гипотетические сценарии развития событий при прохождении различных реперных значений показателя и на основе оценки вероятности негативного развития событий определяется

предельно допустимое его значение. Для оценки пороговых значений по методу аналогий подбираются регионы, близкие по характеристикам к анализируемому региону, для которых уже установлены пороговые значения либо которые уже входили в кризисное, нестабильное, неустойчивое состояние в результате изменения их социально-экономических и экологических показателей. При определении пороговых значений по методу выявления узких мест руководствуются принципом установления «слабого звена», которое лимитирует развитием региона и по нему определяется пороговое значение. Метод экспертных оценок является наиболее распространенным способом определения пороговых значений. Для получения наиболее адекватных оценок по этому методу требуется отбор качественных, высококвалифицированных экспертов и проведение экспертных опросов по всем правилам проведения этих процедур.

На практике оценку пороговых значений безопасности следует осуществлять на основе комбинированного применения нескольких методов. Такой подход позволяет более точно оценить критические точки социально-экономических и экологических процессов. Кроме того, при определении пороговых значений безопасности необходимо также учитывать пороговые значения национальной безопасности.

Показатели социально-экономической и экологической безопасности и пороговые значения безопасности должны использоваться на всех стадиях разработки региональных стратегий устойчивого развития. Во-первых, при формировании целей, приоритетов, задач устойчивого развития должны учитываться уровень текущей безопасности и ожидаемые ее изменения с учетом прогнозируемых угроз и рисков, а также мер по их преодолению. Во-вторых, при определении путей и направлений устойчивого развития необходимо учитывать коридор безопасного развития, очерченный пороговыми значениями социально-экономических и экологических показателей. В-третьих, в основу мониторинга реализации стратегии устойчивого развития должны быть положены сбор, обработка и анализ показателей безопасности, на основе которых будет приниматься решение о целесообразности корректировки стратегии.

9 Региональный маркетинг и позиционирование территории

Целью маркетинга территории является поддержка стратегии развития и повышения конкурентоспособности региона. В ее основе лежит комплексный подход к развитию территории и повышению ее привлекательности для местного населения, инвесторов и туристов.

Основные задачи маркетинга территории:

- повысить привлекательность территории как места работы и проживания населения;
- стимулировать приток государственных и частных инвестиций в ключевые отрасли экономики;
- активизировать экспортные возможности местных производителей товаров и услуг;
- привлекать туристические потоки в район.

Основными потребителями продуктов территориального маркетинга являются:

- постоянное население территории;
- временные посетители (туристы);
- потенциальные жители (мигранты);
- предприниматели (резиденты и нерезиденты);
- инвесторы.

По аналогии с рыночно ориентированной хозяйствующей единицей район вступает в конкуренцию с другими подобными себе районами. Целью районных (городских) исполнительных комитетов должно быть формирование привлекательного имиджа территории для потенциальных клиентов, демонстрация ее возможностей, благоприятных условий для жизнедеятельности и ведения бизнеса, качества сосредоточенных в регионе природно-климатических, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов.

Для реализации мер территориального маркетинга необходимо:

- 1) определение всех субъектов территориального маркетинга в районе, создание некоммерческой организации, призванной осуществлять конкретные мероприятия в области территориального маркетинга;
- 2) организация сбора и анализа информации, в т. ч. отдельных населенных пунктов, что позволит разработать стратегию территориального маркетинга;
- 3) создание механизма постоянного мониторинга, позволяющего корректировать принятые решения по региональному маркетингу с целью повышения его эффективности.

Раздел региональной стратегии устойчивого развития, посвященный территориальному маркетингу, должен содержать главные качественные характеристики привлекательности района, касающиеся миссии территории, целей территориального управления, природных ресурсов территории, географического положения, населения (персонала), качества жизни, инфраструктуры, способности работать с высокими технологиями, уровня деловой активности, уровня развития сферы предпринимательства, рекламного рынка, аудита и т. д.

Выделяют четыре направления маркетинга территорий, нацеленных на привлечение потребителей, развитие промышленности и экспорта региональных продуктов:

- маркетинг имиджа;
- маркетинг притягательности;
- маркетинг инфраструктуры;
- маркетинг населения, персонала;

Маркетинг имиджа. Его основная цель – создание и развитие положительного образа территории, обеспечение ему общественного признания. Основным инструментом здесь являются коммуникационные мероприятия, которые показывают открытость территории для контактов, позволяют больше узнать о территории и о ее преимуществах по отношению к другим территориям.

Маркетинг притягательности. В основном это мероприятия, направленные на повышение притягательности данной территории для человека, ее гуманизацию. Это может быть продвижение историко-архитектурных объектов, которые являются особыми чертами данной территории и обеспечивают ей конкурентные преимущества по сравнению с другими.

Маркетинг инфраструктуры. На территории должно быть удобно жить, работать и развиваться, а для этого необходимо развивать инфраструктуру жилых районов, промышленных зон и в целом рыночную инфраструктуру. Необходимо обеспечить личную безопасность и охрану общественного порядка, надлежащее состояние и эксплуатацию жилищного фонда, а также гостиниц, дорог, транспортное обслуживание, водо-, газо-, тепло-, электроснабжение, уборку мусора, наличие парков, благоустройство, наличие и развитие школ, детских дошкольных учреждений. Для бизнеса это – налоговые стимулы, возможность приобретения или аренды земли и компонентов инфраструктуры.

Маркетинг населения, персонала. На разных территориях может быть разное состояние дел, проблем и потребностей в сфере занятости населения. Так, территории с низким уровнем занятости и дешевой рабочей силой могут выдвигать это как аргумент для привлечения промышленников и предпринимателей сферы услуг и др. с целью создания новых рабочих мест.

В разделе по маркетингу территории должны быть предусмотрены соответствующие мероприятия, позволяющие положительно позиционировать регионы: региональные экономические форумы, участие в ярмарках, фестивалях и их проведение, выпуск медиа-продукции и др.

Список использованной литературы

1. Ансофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989.
2. Антошин В., Дремова О. Социально-экономическое развитие региона // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция, 2006, IV. – С. 4–27.
3. Богданович А.В. Конкурентоспособность регионов и вопросы ее оценки // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 4. – С. 43–49.
4. Богданович А.В. Стратегическое планирование территориального развития в Республике Беларусь: состояние и направления совершенствования // Экономический бюллетень НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь. – 2007. – № 11. – С. 76–87.
5. Боровик Л.С. Региональные аспекты развития человеческого потенциала: методология оценки и направления стратегии // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: материалы XV Международной научно-практической конференции (Минск, 23–24 октября 2014 г.) в 3-х тт. Том 1. – Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2014.
6. Бюджетный кодекс Республики Беларусь, <http://kodeks.by/byudzhetnyj-kodeks-rl/>.
7. Важенин С.Г., Берснев В.Л., Важенина И.С., Татаркин А.И. Территориальная конкуренция в экономическом пространстве. – Екатеринбург: Институт экономики Уральского отделения РАН, 2011. – 540 с.
8. Вопросы практической реализации решений Главы государства и Правительства, направленных на развитие регионов, малых и средних городских поселений (справочное пособие) / Сост. А.В. Богданович и др.; Министерство экономики РБ. – Минск: Беларусь, 2007, 88 с.
9. Гісторыя і культура у сельскім развіцці / Пад агул. рэд. М.М. Малінінай. – Минск: Прапілеі, 2014. – 200 с.
10. Государственно-частное партнерство: обучающие материалы для государственного сектора / Европейская экономическая комиссия ООН. – Минск, 2014. – 198 с.
11. Дадеркина, Е.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и перспективы для Республики Беларусь. – Минск, 2013. – 46 с.
12. Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2015 год» от 30 декабря 2014 г. № 225-3.
13. Зиновский В.И. Статистический сборник: Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь. – Минск, 2014. – 326 с.
14. Инструкция о порядке разработки схем землеустройства районов: утв. постановлением Гос. комитета по имуществу Респ. Беларусь, 29 мая 2008 г. № 43 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 8 августа 2008 г. № 8/19288.
15. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. – СПб: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.
16. Капустина Л.М., Меньшенина И.Г. Кластерообразование в региональной экономике: монография / Федер. агентство по образованию, Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2008. – 154 с.
17. Планирование национальной экономики, отраслей и регионов, предприятий: справ. пособие / В.И. Борисевич и др.; под ред. В.И. Борисева. – Минск: Современная школа, 2008. – 576 с.
18. Поддержка малого бизнеса как фактор активизации предпринимательской деятельности в регионах. Современные финансовые и иные механизмы / Под ред. Невяка, Свена-Олафа. – Минск: БСПН, 2010. – 182 с.
19. Портер М.Э. Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость / пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
20. Развитие кластеров: сущность, актуальные подходы, зарубежный опыт / авт.-сост. С.Ф. Пятинкин, Т.П. Быкова. – Минск: Тесей, 2008. – 72 с.
21. Развитие регионов с опорой на частный сектор (Пособие по стратегическому планированию развития региона) / В.В. Пинигин и др.; под науч. ред. В.В. Пинигина. – Минск: Асар, 2013. – 126 с.
22. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Под ред. Гранберга А.Г. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
23. Савельев Ю.В., Шишкин А.И. Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия). – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2003.

24. Савельев Ю.В., Титов А.Ф., Шевчук И.Н., Шишкин А.А. Стратегическое планирование периферийных территорий (на примере Республики Карелия). – Петрозаводск, 2008. – 153 с.
25. Сачук, Т.В. Поведение потребителей в территориальном маркетинге / Карел. науч. центр РАН, Ин-т экономики. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2005 – 157 с.
26. Серкебаева Л.Т. Уровень жизни населения: понятие, система показателей // Международный экономический форум [электронный ресурс]. – Москва, 2013. – Режим доступа: <http://conference.be5.biz/r2011/1673.htm>
27. Сивограков О.В. Индикаторы устойчивого развития местного сообщества (как оценить результаты Местной повестки – 21). – Минск: Прописи, 2008. – 92 с.
28. Событийная Беларусь: алгоритм создания события: методическо-справочное пособие по организации и проведению фестивалей, праздников open-air / Авт.-сост. А.Д. Акантинов, А.В. Колик. – Минск, 2014. – 98 с.
29. Территориальное планирование в Республике Беларусь / В.И. Быль [и др.]; под ред. Г.В.Дудко. – Минск: ФУАинформ, 2007. – 312 с.
30. Технический кодекс установившейся практики. Градостроительство. Схема комплексной территориальной организации региона (области, района, группы районов). Правила проектирования: ТКП 45-3.01-118-2008 (02250). – Минск: Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь, 2008. – 26 с.
31. Формирование механизма финансового регулирования территориального развития в Республике Беларусь / Науч. ред. Никитенко П.Г., Вертинская Т.С. – Минск: Право и экономика, 2006. – 205 с.
32. Худеева В.В. Управление конкурентоспособностью регионов на основе разработки технологии стимулирования социально-экономического развития территорий – Вестник ТГУ. – 2011. – № 1. – С. 203-209.
33. Червяков А.В., Боровик Л.С. Приоритеты Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2030 года // Экономический бюллетень НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь. – 2014. – № 11. – С. 4-11.
34. Шарьгин М.Д. Территориальное управление и планирование – Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 2007. – 267 с.
35. Шеховцева Л.С. Управляемое развитие региона: стратегическое целеполагание. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.