

УДК 338:98
ББК 65.9(2p)-1
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./ под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf

Глава 8

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

8.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Сущность устойчивого развития. Российские регионы находятся на пути к формированию новых социальных и экономических отношений, и стратегическое территориальное планирование является одним из условий обеспечения успешного реформирования и устойчивого развития.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию, которая приняла два важнейших документа: «Декларацию по окружающей среде и развитию» и «Повестку дня на 21 век», в которых в качестве основного тезиса была выдвинута необходимость обеспечить нашей планете такое развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не подрывая возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности. Такое развитие получило название «устойчивое развитие».

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию отмечено, что это последовательный процесс, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений¹.

Фундаментальное отличие концепции устойчивого развития от традиционных воззрений и практики управления заключается в интегральном подходе к развитию как целостному процессу сбалансированного взаимодействия природно-экологической, социальной и экономической систем. Схематично устойчивое развитие можно определить как «триединый» процесс взаимодейст-

¹ Указ Президента РФ № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». – М., 1996.

вия «природы – населения – хозяйства». Эта классическая триада приобретает в свете концепции устойчивого развития не только интегральное выражение, но и новые приоритеты. В качестве целеполагания выступает благополучие ныне живущих и будущих поколений, его основа – природно-экологические системы жизнеобеспечения, производство – двигатель развития¹.

В своей основе такое развитие должно всё в большей мере ориентироваться на отдаленную перспективу, обеспечивая сохранение природной среды и целостность биогеохимических циклов круговорота веществ для будущих поколений.

Экономический подход к устойчивому развитию основан на концепции максимального потока дохода Хикса-Линдаля, который может быть произведен при условии сохранения активов (или капитала), с помощью которого производится этот доход. Это подразумевает оптимальное и экономное использование ограниченных ресурсов.

Социальная составляющая направлена на сохранение социальной стабильности и культурного многообразия в глобальных масштабах.

Для экологической безопасности должна быть обеспечена устойчивость природных систем и способность их к самовосстановлению и адаптации к меняющимся внешним условиям².

Согласование этих различных точек зрения поставило перед человечеством новые проблемы. Так, в результате взаимодействия экономического и социального аспектов возникла задача справедливого распределения дохода внутри одного поколения. Взаимосвязь экологического и экономического элементов породила проблему стоимостной оценки и интернализации воздействий на окружающую среду. Совместное рассмотрение социального и экологического компонентов требует учитывать права будущих поколений и привлекать население к процессу принятия решений³.

¹ Емельянов В.А., Спасов В.П., Сдасюк Г.В. Переход к устойчивому развитию сельского хозяйства и сельских территорий: локальный уровень: Материалы для чтения / Великолукская гос. с.-х. акад. – ИГ РАН, 2001.

² Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004.

³ Мунасингхе М., Вильфридо К. Экономическая политика и окружающая среда // Программа подготовки преподавателей по вопросам политики и экономики в области окружающей среды: Учеб. материалы Института экономического развития Всемирного Банка. – М., 1996.

Устойчивое развитие сельских территорий. Соответственно, происходит сдвиг в понимании процесса развития: многие исследователи считают стратегию комплексного развития сельской местности ключевым звеном развития общества в целом. Так, Гуннар Мюрдаль, лауреат Нобелевской премии по экономике, утверждает, что «...исход борьбы за устойчивое долговременное развитие будет решаться в аграрном секторе». С ним солидарен Френсис Бланшар, генеральный директор Международной организации труда, считающий, что «...основное бремя развития и обеспечения ляжет на плечи той части экономики, где сельскохозяйственная деятельность доминирует, т.е. на аграрный сектор».

Без интегрированного подхода к развитию сельских районов промышленный рост будет заторможен или приведет к возникновению тяжелейших диспропорций и диспозиций в экономике, дальнейшему распространению бедности, неравенства и безработицы.

Идея комплексного регионального развития, как считают некоторые ученые, зародилась в сельской местности, когда сельские регионы перестали рассматривать себя только в роли поставщиков сырья и компенсационных территорий для крупных экономических центров. Они стали искать свой собственный путь развития: преодолевать структурные дефициты не столько за счет внешних инвестиций, сколько за счет создания *саморазвивающихся территориальных экономических систем*, представляющих собой интегрированные хозяйственные структуры на основе формирования экономического оборота внутренних ресурсов, опираясь преимущественно на местные предприятия; развивать малый и средний бизнес (особенно несельскохозяйственного направления), максимально и рачительно использовать природные и иные потенциалы своих территорий, человеческие ресурсы.

На смену ограниченному отраслевому подходу к развитию сельских территорий приходит системный подход, охватывающий основные направления комплексного решения проблем сельской местности: гармоничное сочетание всех отраслей и возможных видов деятельности, без которых устойчивое развитие неосуществимо.

Сельская экономика представлена следующими основными отраслями: сельское и лесное хозяйство, водное хозяйство, торговля, промышленность, производство стройматериалов. Более активно в последние годы начинают развиваться туризм и сфера

услуг. Однако устойчивое развитие сельской местности в значительной степени зависит от состояния сельского хозяйства, которое в настоящее время является одним из основных работодателей на селе и единственной крупной сферой экономики, обеспечивающей сохранение природного ландшафта и уход за культурным ландшафтом.

Поскольку в настоящее время и на ближайшую перспективу в системе сельской экономики наиболее представительными являются и будут оставаться сельскохозяйственная и лесная отрасли, устойчивости их развития уделяется особое внимание. Соответственно, вводятся понятия устойчивости, связанные с этими направлениями человеческой деятельности.

Под устойчивым сельскохозяйственным производством понимается такая система его ведения, которая обеспечивает постоянное и достаточное снабжение населения продовольствием и промышленности сырьем при условии эффективности хозяйственной деятельности без ущерба для окружающей природной среды на основе передовых экологически ориентированных технологий¹.

Более широкое определение устойчивого сельского хозяйства дано Минсельхозом США в Программах по исследованию и обучению устойчивому сельскому хозяйству и развитию консультационной кооперативной службы (Programs of the USDA's Sustainable Agriculture Research and Education (SARE) and Cooperative State Research, Education and Extension Service (CSREES)).

Устойчивое сельское хозяйство – это система, которая:

- создает и контролирует естественные биологические циклы;
- защищает и восстанавливает плодородие почвы и естественные ресурсы;
- оптимизирует использование ресурсов на предприятии;
- сокращает использование невозобновляемых ресурсов;
- обеспечивает стабильный доход сельскому населению;
- применяет возможности семейного и общественного фермерства;
- минимизирует вредное воздействие на здоровье, безопасность, природу, качество воды и окружающую среду.

¹ Материалы «круглого стола» по проблеме «Устойчивое развитие сельской местности» от 12.07.2000 г. / Минсельхоз России и проект ТАСИС (FD RUS 9802) — М., 2000.

Под *устойчивым лесным хозяйством* понимается такая система его ведения, которая обеспечивает постоянное и достаточное удовлетворение потребностей человечества в биохимических ресурсах, поставляемых лесными массивами, при условии приемлемой эффективности хозяйственного использования части лесных ресурсов на основе передовых экологически ориентированных технологий без ущерба для леса в долгосрочной перспективе.

Основной акцент при этом делается не просто на необходимости возобновления используемых лесных ресурсов, но и на развитии этих ресурсов в связи с ростом населения и, соответственно, с использованием их в больших объемах последующими поколениями жителей Земли.

Понятие *устойчивого сельского развития* более комплексно, так как не все виды деятельности на селе связаны напрямую с сельским и лесным хозяйством. Более того, в последнее время все большее развитие получают новые виды деятельности, напрямую не связанные с сельским и лесным хозяйством. Такое развитие включает в себя формирование саморазвивающейся и самобытной социо-эколого-экономической территориальной системы, способной противодействовать антропогенной перегрузке и разрушению ландшафта, обеспечивающей сохранение культурных ценностей, долговременное использование всех природных ресурсов для сельского хозяйства, местной промышленности, ремесел, промыслов, туризма, рекреации и других сфер хозяйственной деятельности, а также обеспечивающей достижение достойных условий жизни населения¹.

Таким образом, при рассмотрении проблем устойчивого развития сельских территорий в качестве основы можно принять следующие принципы:

- сельский регион – это единая социо-эколого-экономическая территориальная система;
- условия проживания должны формироваться на территории максимально единообразными и достойными для всех слоев общества;
- необходимо всемерно сохранять духовные, культурные и исторические ценности и традиционный сельский уклад жизни;

¹ Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформ-агротех», 2004.

– использование всех видов ресурсов на селе (человеческих, природных, материальных, финансовых) должно отвечать условиям устойчивости системы в отдаленной перспективе;

– следует привлекать активное местное население к развитию своей территории, обеспечивая принцип «встречных потоков».

Созданию предпосылок для устойчивого развития села способствует решение следующих задач:

- обеспечение занятости сельского населения и повышение его доходов;

- формирование конкурентоспособного, высокопроизводительного, рыночно ориентированного и экологического сельского и лесного хозяйства;

- диверсификация сельскохозяйственного производства путем развития местной промышленности, переработки, туризма и сферы услуг, повышение экономической активности населения вне сельскохозяйственной сферы, внедрение новых технологий и возрождение традиционных производств, ремесел и промыслов;

- учет экологической компоненты - стимулирование производства экологически безопасной продукции, внедрение ресурсосберегающих и малоотходных технологий, охрана природных ресурсов;

- интеграция и кооперация в производственной, сбытовой, финансовой сферах;

- развитие производственной и социальной инфраструктуры, отвечающей потребностям населения и способствующей повышению производительности производства (транспортная и информационная инфраструктура, объекты коммунального хозяйства, снабженческие организации, сфера здравоохранения и образования, социально-бытовые и культурно-просветительские учреждения);

- повышение привлекательности проживания и создание самобытного имиджа сельского региона;

- преодоление информационной изолированности села;

- эффективная демографическая политика, регулирование миграционных потоков;

- создание эффективной структуры управления сельскими территориями на всех уровнях власти и системы местного само-

управления, ориентированной на решение проблем местного населения¹.

Концепция устойчивого развития сельских территорий России. В России с ее территориальным разнообразием, как и во всем мире, проблеме устойчивого развития сельских территорий должно уделяться повышенное внимание. Усилия должны быть направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Необходим научно обоснованный системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обуславливающих связей, широким и творческим использованием передового международного опыта.

В настоящее время завершается разработка «Концепции устойчивого развития сельских территорий», которую ведет Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова с участием ученых других организаций, в том числе Московской сельскохозяйственной академии им. К.А. Тимирязева.

В проекте Концепции определено, что обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой и возможно при условии:

- макроэкономической стабильности;
- сбалансированного развития экономики;
- обеспечения экономического роста в сельском хозяйстве;
- расширения несельскохозяйственной занятости в сельской местности;
- достижения на селе социально близких с городом условий получения доходов и общественных благ;
- улучшения доступа для хозяйствующих субъектов, ведущих предпринимательскую деятельность на селе, к рынкам материально-технических, кредитных, информационных, других ресурсов;
- формирования в сельской местности институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту экономических и социальных интересов различных групп сельского населения;
- осуществления программ по улучшению экологической ситуации в сельской местности.

¹ Чепурных Н.В., Мерзлов А.В., Антипов А.Н. Устойчивое развитие сельской местности в России: Концепция и рекомендации. – Иркутск: ИГ СО РАН, 2000.

В проекте также отмечено, что актуальнейшими задачами являются преодоление административной разобщенности в управлении сельскими территориями и усиление координации в обеспечении сельского развития между: федеральными министерствами и ведомствами; федеральными, региональными и местными органами власти; органами государственной и муниципальной власти, общественными и коммерческими организациями, объектами бизнеса и населением.

С позиций государственного управления в проекте Концепции сделан упор на то, что для устойчивого развития сельских территорий должны быть приняты и реализованы меры (региональные и муниципальные программы) по социально-экономическому развитию российской деревни, направленные прежде всего на повышение занятости и доходов сельского населения, развитие сельского самоуправления, стимулирование развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

Государственная стратегия устойчивого развития сельских территорий, как отмечено в проекте Концепции, должна основываться на следующих принципах:

- сохранение традиционных сельских территорий;
- развитие сельской территории как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;
- развитие всех форм собственности на землю;
- преодоление обособленности села на основе расширения и углубления его связей с городом, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции и кооперации, создания различных хозяйственных структур с совмещенными функциями (сельско-городские структуры), развития дорожно-транспортных коммуникаций, телефонной и других форм связи, создания единых систем общественного обслуживания населения, постепенной агломерации города и села в динамично развивающееся единство;
- взаимодействие программ по устойчивому развитию сельских территорий с мероприятиями агропродовольственной политики государства на ближайшую перспективу, в том числе со структурной перестройкой сельскохозяйственного производства (основной сферой занятости сельского населения);

- развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и сельским населением;
- максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности на основе повышения эффективности институциональных преобразований и усиления мотивационных механизмов развития;
- экономическая и территориальная доступность социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп сельского населения;
- сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов, которыми располагают сельские сообщества;
- выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития сельских территорий;
- демократизация жизни сельских сообществ, повышение участия населения в принятии решений, связанных с развитием производства, планировкой и застройкой поселений, другими аспектами жизни сельского социума путем развития коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, развития местного самоуправления, деятельности общественных и общественно-хозяйственных организаций (потребительской, промысловой, кредитной кооперации и др.);
- экологически щадящий подход и бережное отношение к невосполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения сельских жителей.

Для обеспечения устойчивости сельского хозяйства и развития сельских территорий, согласно проекту Концепции, необходимо:

- разработка комплексных мер по решению проблемы устойчивого сельского развития и обоснование механизмов их реализации на федеральном и региональном уровнях, включая многоканальное финансирование;
- формирование соответствующих направлений совершенствования качества услуг на селе (стандартов социально-экономических условий сельских территорий и стандартов доступа сельского населения к социальным услугам) и организация мониторинга их достижения;
- пересмотр существующих ведомственных подходов к развитию села;

- реализация в ряде регионов Российской Федерации пилотных проектов по совершенствованию механизмов организационного, финансового и информационно-консультационного обеспечения сельского развития;

- создание механизмов межведомственной координации и взаимодействия при решении проблем сельского развития, включая определение порядка совместного финансирования программных мероприятий из федерального, региональных и муниципальных бюджетов, внебюджетных источников, а также разработку методики оценки эффективности использования финансовых ресурсов.

Кроме того, при формировании направлений совершенствования качества услуг на селе необходимо содействовать расширению видов деятельности в этой сфере, привлекать субъекты малого и среднего бизнеса.

Необходимы также коренные институциональные преобразования в системе организации деятельности на сельских территориях: формирование дееспособного института местного самоуправления, повышение эффективности деятельности его органов, формирование систем информационной и консультационной поддержки, изменение механизмов материальной поддержки экономических субъектов сельских территорий и многое другое.

Сельские территории Сибирского федерального округа.

В федеральных округах и субъектах Федерации обязанности по контролю за исполнением Закона № 131-ФЗ возложены на полномочных представителей Президента РФ в соответствующих округах.

По состоянию на 01.01.2006 г. Сибирский федеральный округ включает 16 субъектов Российской Федерации. Три из них – Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа – в соответствии с результатами проведенного в 2005 г. референдума объединились. Два субъекта Федерации – Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский округ – находятся в процессе объединения.

На территории Сибирского федерального округа в 2006 г. функционировало 4203 муниципальных образования, их количество более чем удвоилось (в основном за счет сельских поселений). Вместе с тем муниципальный статус получили многие малые города и поселки, которые раньше входили в состав район-

ных муниципальных образований. Всего создано 399 муниципальных районов и городских округов и 3804 городских и сельских поселения, из которых около 80% были образованы в конце 2005 г.

В Сибирском федеральном округе работает комиссия по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления. Ее возглавляет полномочный представитель Президента России. Комиссия провела серию выездных заседаний в субъектах Федерации, на которых рассматривался ход реформы местного самоуправления.

В межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» создан и активно работает координационный совет по вопросам реформы местного самоуправления. Представители различных муниципальных образований СФО входят в состав этих органов.

В Сибирском федеральном округе аппаратом полномочного представителя Президента РФ, исполкомом межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», администрациями субъектов Федерации проводится большая работа по организации комплексного планирования, разработке и внедрению новых методов и технологий управления процессами социально-экономического развития в субъектах Федерации, муниципальных районах, городских округах, городских и сельских поселениях.

Большой вклад в исследовательский процесс и разработку научных основ территориального управления вносят ученые ИЭОПП Сибирского отделения РАН, подготовившие ряд монографий по актуальным проблемам комплексного социально-экономического развития сибирских регионов, по совершенствованию государственного и муниципального управления сибирскими территориями¹.

Специалистами и учеными сибирских регионов разрабатываются рекомендации по комплексному планированию и управлению реализацией социально-экономического развития субъектов Федерации, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, отрабатываются механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

¹ Пространственный аспект стратегии социально-экономического развития региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006; Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.

В качестве пилотных проектов (объектов по накоплению и распространению опыта) в области формирования комплексных программ социально-экономического развития утвержден перечень муниципальных образований, предложенных субъектами РФ Сибирского федерального округа (табл. 8.1).

Очевидно, что для устойчивого развития сельских территорий недостаточно проведения суммы отдельных мероприятий по поддержке сельского хозяйства или содействию развития предпринимательства, поскольку любая отраслевая политика, в том числе и развитие сельского хозяйства, может полностью совпадать с целями функционирования сельских территорий, либо частично с ними пересекаться и даже противоречить им.

Таблица 8.1

**Перечень муниципальных образований СФО,
в которых осуществлен пилотный проект по формированию
комплексных программ социально-экономического развития**

№ п/п	Субъекты Российской Федерации	Количество муниципальных образований	Муниципальное образование (пилотный проект)
1	Республика Алтай	103	Майминский район
2	Республика Бурятия	296	Иволгинский район
3	Республика Тыва	142	Кызылский кожуун
4	Республика Хакасия	101	Алтайский район
5	Алтайский край	799	Тальменский район
6	Красноярский край	559	Балахтинский район
7	Иркутская обл.	392	Усольский район
8	Кемеровская обл.	223	Промышленновский район
9	Новосибирская обл.	490	Черепановский район
10	Омская обл.	424	Нововаршавский район
11	Томская обл.	140	Парабельский район
12	Читинская обл.	376	Читинский район
			Шилкинский район
13	Агинский Бурятский АО	42	Могоутуйский район
14	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	5	Таймырский район
15	Усть-Ордынский Бурятский АО	83	Аларский район
16	Эвенкийский АО	25	Эвенкийский район

Для эффективной и сбалансированной жизнедеятельности сельских территорий отраслевой подход должен быть дополнен проектами их комплексного интегрированного развития, охватывающими не только сельское, но и лесное, водное хозяйства, строительство, туризм, местную промышленность и другие отрасли и виды деятельности, без учета которых устойчивое развитие неосуществимо. И все это должно базироваться на активном участии населения и поддержке государства: только такой подход позволит создать саморазвивающуюся экономически эффективную систему современной цивилизации на сельских территориях.

На основе использования специальных инструментов управления (планирование устойчивого развития на уровне районов, диверсификация сельскохозяйственного производства, маркетинг, кооперация, государственно-частное партнерство и др.) происходит мобилизация человеческого и экономического потенциалов, постепенное преодоление бедности и повышение благосостояния населения, переход к устойчивому саморазвитию сельских территорий, основанному на использовании собственных ресурсов.

Но даже максимальное использование потенциалов саморазвития и привлечение инвестиций далеко не всегда решают проблему устойчивого развития сельских территорий. Одна из главных проблем – создание условий, развитие социально-бытовой сферы. При этом государству следует формировать рамочные условия перехода к устойчивому развитию, например, в рамках приоритетных национальных проектов решать проблему обеспечения жильем, детскими учреждениями, медицинской помощью, газом, дорогами. На местном уровне нужно обеспечить активизацию и мобилизацию всех внутренних потенциалов саморазвития сельских территорий.

Комплексный территориальный подход к развитию позволяет сочетать на сельских территориях одновременно национальные проекты в области здравоохранения, образования и жилищного строительства, госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что обеспечит максимально эффективное использование потенциалов государственной поддержки и саморазвития сельских территорий.

Система стратегического управления устойчивым развитием сельских территорий. Развитие сельской местности выделяется в особый объект экономической и социальной политики и в России. Об устойчивом развитии сельских территорий как специальном направлении усилий государства говорится в «Основных направлениях агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 гг.» (2000). Создание условий для устойчивого развития сельских территорий, обеспечения занятости и повышения уровня жизни является одной из стратегических целей Минсельхоза России на среднесрочную перспективу, что отражено в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Меры по развитию социальной и инженерной инфраструктуры села содержатся в ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года», которая в дальнейшем будет преобразована в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий».

Под устойчивым развитием сельской территории понимается стабильное развитие сельского сообщества (т.е. населения, проживающего на местности вне городов), отвечающее критериям экономической, социальной и экологической эффективности и обеспечивающее:

- 1) выполнение селом его народно-хозяйственных функций;
- 2) расширенное воспроизводство сельского населения, рост уровня его жизни;
- 3) улучшение экологической ситуации в сельской местности.

Основными критериями устойчивого развития сельской местности являются:

- рост эффективности сельского хозяйства;
- диверсификация сельской экономики в целом;
- продовольственная безопасность страны;
- естественный прирост сельского населения;
- повышение уровня и качества жизни на селе;
- сохранение социального контроля над исторически освоенными территориями;
- улучшение почвенного плодородия и экологической ситуации в сельских районах.

Эти критерии и цели достигаются мерами программно-целевого управления на основе принципов государственно-частного партнерства. Содержание программ, направленных на обеспечение устойчивого развития сельской местности, различается в зависимости от уровня управления (федеральный, региональный, муниципальный) и основных направлений проводимой политики, среди которых можно выделить следующие:

- 1) аграрно-экономическое направление:
 - * стимулирование малых форм предпринимательства на селе,
 - * развитие вертикальной сельскохозяйственной кооперации,
 - * поощрение социальных инвестиций крупных агрофирм;
- 2) демографическое и социально-экономическое направление:
 - * стимулирование демографического роста,
 - * повышение занятости и доходов населения,
 - * развитие социальной инфраструктуры;
- 3) землеустройство и градостроительное направление:
 - * совершенствование землеустройства,
 - * улучшение планировки и застройки сельских поселений,
 - * развитие инженерной инфраструктуры;
- 4) экологическое направление:
 - * охрана ландшафта и повышение плодородия почв,
 - * стимулирование «экологического» сельского хозяйства;
- 5) институциональное направление:
 - * поощрение гражданского участия в программах сельского развития,
 - * развитие информационно-консультационных служб,
 - * развитие местного самоуправления в сельских поселениях и районах.

В «Концепции устойчивого развития сельских территорий»¹, которую подготовил Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова с участием Московской сельскохозяйственной академии им. К.А. Тимирязева, определено, что обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой.

Первостепенными задачами являются преодоление административной разобщенности в управлении сельскими территориями и усиление координации в обеспечении сельского раз-

¹ Устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004.

вития между: федеральными министерствами и ведомствами; федеральными, региональными и местными органами власти; органами государственной и муниципальной власти, общественными и коммерческими организациями, объектами бизнеса и населением.

Важно, что устойчивое развитие сельских территорий невозможно достигнуть без интегрированного решения комплексных проблем, увеличения значения местного самоуправления и широкого вовлечения населения в процесс принятия решений, который становится прозрачным и строится снизу вверх.

8.2. ПЛАНИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. определяет в качестве стратегического курса переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному пути развития, основанному на более полном использовании конкурентных преимуществ страны и регионов, задействовании новых источников экономического роста. Это требует формирования эффективной системы государственного управления на основе современных методов и механизмов стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием, увязанных с механизмами бюджетного планирования.

Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. (Постановление Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года») и Схема территориального планирования Новосибирской области (Постановление Администрации Новосибирской области от 07.09.2009 № 339-па «Об утверждении Схемы территориального планирования Новосибирской области») являются ядром системы стратегического управления и планирования в Новосибирской области. Эти документы создают комплекс стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития области, механизмы и условия, обеспечивающие достижение поставленных целей, взаимосвязанных с градостроительными решениями, направленными на

создание предпосылок эффективного использования природного, трудового, интеллектуального и научно-производственного потенциала области (Закон Новосибирской области «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» от 15.12.2007 № 166-ОЗ).

Важнейшим элементом многоуровневой системы стратегического планирования в Новосибирской области является Программа социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г. (Распоряжение Администрации Новосибирской области от 6.10.2008 г. № 382-ра «О разработке Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года»).

Программа развивает, дополняет и конкретизирует на период до 2015 г. основные стратегические установки, отраслевые и территориальные приоритеты, цели и задачи, отраженные в Стратегии социально-экономического развития и в Схеме территориального планирования Новосибирской области на период до 2025 г., обеспечивая преемственность разноуровневых планово-прогнозных документов. В основе Программы лежит система из 11 взаимосвязанных управляющих политик – комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области (Постановление Губернатора Новосибирской области от 17.04.2009 № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области»), одной из которых является повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Решение стратегических задач развития Российской Федерации в целом и Новосибирской области, в частности, предполагает внимательное отношение к проблеме наиболее полного и эффективного использования потенциала развития всех её территорий. Концентрация экономической деятельности в мегаполисах подрывает возможности развития огромного количества районов и мелких населенных пунктов, что ведет к снижению уровня и качества жизни населения, «обезлюдиванию» значительного количества территорий. Уже сейчас ощущаются негативные последствия недостаточно эффективного регулирования, хаотичного рыночного развития всех крупных мегаполисов, в том числе и Новосибирска, в ущерб развитию основной массы территорий, особенно сельской местности.

Если эти тенденции будут продолжаться, то они станут серьезной угрозой развитию всей социально-экономической системы региона. Для Новосибирской области, занимающей 178,2 тыс. кв. км (как и для России, обладающей огромной территорией), принципиально важно обеспечить развитие сельских территорий, сделать всю территорию Новосибирской области привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций.

Таким образом, стратегической целью пространственной политики Новосибирской области является организация экономического пространства, обеспечивающая комфортные условия и достойный уровень жизни населения на всей территории области за счет максимального использования природно-ресурсного, человеческого потенциала, высокого уровня занятости населения.

Комплексный подход к развитию сельских территорий.

Сельское население является хранителем специфического сельского образа жизни и традиционной культуры. Современный подход к развитию сельских территорий должен заключаться, прежде всего, в сохранении сельского образа жизни, но в качественно новом, современном виде.

Это означает, что политика органов государственной власти должна быть направлена на сельское развитие в целом, включающее три основных элемента: развитие сельской экономики, развитие сельских территорий, развитие человека.

Село, как социально-территориальная подсистема общества, выполняет ряд важнейших народно-хозяйственных функций¹, успешное выполнение которых является условием активного социально-экономического развития:

- ◆ производственную – удовлетворение потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного, охотничье-промыслового и рыбного хозяйства, другой не-сельскохозяйственной продукции;

- ◆ демографическую – пополнение демографического потенциала страны;

- ◆ трудовую – обеспечение города рабочей силой, мигрировавшей из села, прежде всего на рабочих местах, не востребованных горожанами; использование на городских предприятиях

¹ Проект концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. / Министерство сельского хозяйства РФ.

трудоспособного сельского населения, проживающего в пригородах; привлечение трудоспособного сельского населения для работы на размещаемых в сельской местности городскими хозяйствующими субъектами предприятиях (филиалах);

◆ социально-культурную – сохранение специфического сельского образа жизни и национального духовного менталитета – морально-нравственных постулатов, обычаев, обрядов, народных традиций, памятников природы, архитектуры, других историко-художественных ценностей, расположенных на внегородских территориях, пополнение общенационального культурного наследия новыми духовными ценностями;

◆ природоохранную – поддержание экологического равновесия на всей территории страны, сохранение, восстановление и улучшение потенциала живой природы – почвы, воды, растительности, атмосферы, сохранение природных и культурных ландшафтов, содержание заповедников, заказников, национальных парков;

◆ рекреационную и агорекреационную – размещение в сельской местности учреждений отдыха, оздоровления и туризма, дач и садово-огородных участков горожан, другие формы отдыха на природе, предоставление в пользование рекреационным учреждениям и отдельным гражданам в период отдыха объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

◆ жилищную – размещение на сельских территориях жилых домов граждан, имеющих доходное занятие в городе, предоставление им в пользовании объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

◆ пространственно-коммуникационную – размещение и обслуживание дорог, линий электропередачи, связи, водопроводов и других инженерных коммуникаций;

◆ социального контроля над территорией – содействие органам государственной власти и местного самоуправления в обеспечении общественного порядка и безопасности на малолюдных территориях и в поселениях, охране пограничных зон, недр, земельных, водных и лесных ресурсов, флоры и фауны.

Следует отметить, что сельская местность Новосибирской области имеет большой потенциал развития. Более полное, рациональное и эффективное его использование способно обеспечить устойчивое развитие сельских территорий на основе полифункциональности аграрного сектора, многопрофильности сельской эконо-

мики, многоукладности аграрного производства, а также полную и продуктивную занятость трудоспособного населения, качественный прорыв в повышении уровня и качества жизни сельского населения при сохранении неурбанизированного образа жизни.

В последнее время на всех уровнях власти много сделано и делается для развития сельского хозяйства. Реализация мер поддержки сельхозпроизводителей обеспечила существенное ускорение технического перевооружения и оснащения современной техникой больших и малых хозяйств. В качестве важнейшего результата развития отрасли на протяжении последних лет можно назвать формирование к ней отношения как к привлекательному для инвестиций, достаточно эффективному бизнесу. К этому располагают и современные тенденции на мировом продовольственном рынке.

В то же время активное переоснащение сельского хозяйства сопровождается существенным повышением производительности труда и требований к профессиональной квалификации работников, высвобождением избыточной рабочей силы. Однако это не означает неизбежность постепенного сокращения численности сельского населения или нарастания безработицы: сельская экономика должна всё больше приобретать многоотраслевой характер, создавая больше рабочих мест с достойной оплатой труда.

В современных условиях недопустим узкоотраслевой аграрный подход к развитию села. Усилия должны быть направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Необходим научно обоснованный стратегический, системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обуславливающих связей, с широким и творческим использованием передового опыта и инноваций¹.

Развитие экономики тесно переплетается с задачами социально-го развития. Экономические преобразования должны повлечь за собой улучшение качества жизни всех слоев населения. В то же время без развития человеческого потенциала, создания лучших условий жизни, профессионального и духовного развития на всей территории не может быть обеспечено устойчивое развитие области. Комплексный подход к организации социально-экономического развития диктуется самой жизнью. Его реализация требует понимания

¹ Инновации – устойчивому развитию сельских территорий / под ред. В.Н. Папело. – Новосибирск, 2008.

глубокой перспективы, правильной постановки управленческих задач и эффективных механизмов их решения.

В долгосрочной перспективе социально-экономическая политика должна соответствовать глобальным принципам развития сельских территорий. Прежде всего это построение современного динамичного инновационного сельского хозяйства, что невозможно в условиях продолжающейся деградации социальной инфраструктуры села. Мероприятия ФЦП «Социальное развитие села» и другие аналогичные программы в целом носят нескоординированный, фрагментарный характер. В итоге не обеспечивается комплексное развитие конкретных сельских поселений, а значит и должное качество жизни проживающих там людей¹.

Проблемы развития сельских территорий Новосибирской области. Проведенный анализ позволил выявить основные проблемы, сдерживающие развитие сельских территорий Новосибирской области:

1) низкий уровень эффективности и конкурентоспособности, отсталость технологий на предприятиях в сельской местности. Недостаточными темпами развиваются производства по глубокой переработке сельскохозяйственного сырья. Используемые устаревшие технологии и оборудование не позволяют выпускать востребованную на рынке конкурентную продукцию. Избыточность примитивных форм производственной деятельности и, в связи с этим, примитивизация труда также влечет и низкий уровень оплаты труда работников таких предприятий;

2) фактически отсутствует механизм трансферта и внедрения научных разработок, передового опыта хозяйствования, новых инновационных технологий агропромышленного производства;

3) отсутствует современная сбытовая и рыночная инфраструктура, в результате чего возникла ограниченность доступа прежде всего мелких и средних товаропроизводителей к рынкам сбыта сельхозпродукции, материально-техническим и финансовым ресурсам;

4) не сформирован полноценный институт эффективных собственников, ориентированных на долговременное устойчивое развитие бизнеса в условиях повышенных рисков; не завершена реформа рыночных отношений, основанных на развитии много-

¹ Стратегия и комплексная программа устойчивого развития сельских территорий Тогучинского района на период до 2025 года / под ред. В.Н. Папело. – Новосибирск, 2009.

укладной экономики и многообразии форм собственности; не отрегулированы земельные отношения, не решена проблема использования большинства земель сельскохозяйственного назначения в качестве залога для привлечения инвестиций, медленно формируется рынок земли, имеется большая доля не востребуемых и неэффективно используемых земель, при этом доминирует виртуальная общая долевая собственность на землю;

5) недостаточность развития и низкая степень диверсификации сельской экономики. Фактически она монопрофильна – в экономике большинства сельских территорий значительна доля сельского хозяйства, сама сельскохозяйственная отрасль не достаточно диверсифицирована, что порождает дополнительные проблемы на рынке труда в сельской местности в связи с узким выбором рабочих мест. Активное переоснащение производства и увеличение производительности труда в сельском хозяйстве высвобождает трудовые ресурсы, что усугубляет проблему роста безработицы в сельской местности;

6) недостаток ресурсов для развития, обусловленный низкой инвестиционной привлекательностью сельской местности, особенно удаленных территорий;

7) отсталость большинства сельских территорий в инфраструктурном развитии: неудовлетворительное состояние сельских электрических сетей и дефицит энерго мощностей, низкий уровень развития и технического состояния дорожно-транспортной сети в сельской местности, слабая обеспеченность сельских населенных пунктов и производственных объектов современными средствами связи, доступом к Интернет-ресурсам;

8) современное состояние качества жизни в сельской местности (низкий уровень качества жилищных условий, благоустройства территорий, состояния коммунального хозяйства, качества питьевой воды и пр.); качество и доступный объем социальных услуг в сельской местности существенно отстает от уровня их развития в городах, что способствует оттоку наиболее активной части сельского населения, особенно молодежи, в Новосибирск и пригород, подрывает потенциал развития села;

9) недостаток кадров высокого уровня квалификации для работы в производственной и управленческой сфере в современных рыночных условиях, с использованием современной техники и технологий как в агропромышленном комплексе, так и других отраслях сельской экономики;

10) ведомственная разобщенность в управлении сельскими территориями. Отсутствуют целостная стратегия и эффективные механизмы осуществления программ устойчивого сельского развития на всех уровнях: федеральном, региональном, местном.

8.3. КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ И СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ

В рамках работы по формированию Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (Постановление Губернатора Новосибирской области от 17.04.2009 № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области») сформирована концепция повышения эффективности сельской экономики и создания условий для сохранения сельского образа жизни на территории области, которая является документом политико-управленческого характера, определяющим основы формирования и реализации политики органов власти в данной сфере (табл. 8.2).

Система целей и задач концепции. Стратегическая цель – формирование более высоких стандартов жизни и доходов сельских жителей и обеспечение устойчивого развития сельских территорий на основе интенсивного развития агропромышленного производства, ориентированного на удовлетворение потребностей населения и экономики России, зарубежных рынков в качественном продовольствии и современных продуктах переработки сельскохозяйственного сырья, а также на основе диверсификации и повышения эффективности сельской экономики.

Достижение цели концепции требует решения комплекса задач по повышению эффективности сельскохозяйственного производства, развитию других отраслей экономики и социальной сферы сельских территорий, среди которых можно выделить следующие.

1. Обеспечение интенсивного развития агропромышленного комплекса как базовой отрасли экономики в районах Новосибирской области на основе технического перевооружения производств, внедрения инновационных методов и технологий, индус-

стриальных форм ведения сельского хозяйства, диверсификации сельскохозяйственного производства.

Для того чтобы организациям агропромышленного комплекса Новосибирской области стать конкурентоспособными в современных условиях, повысить эффективность производства, необходим переход на стратегически отработанный перспективный путь развития. При этом требуется реализовать мероприятия, обеспечивающие устойчивое развитие производственно-сбытовой инфраструктуры и рынков реализации сельскохозяйственной продукции в первую очередь за счет глубокой переработки и производства продукции технического назначения и продовольствия с высокими потребительскими свойствами:

- развитие производственной и рыночной инфраструктуры, сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, каналов реализации продукции, сети финансовых, маркетинговых и инжиниринговых услуг;

- организация современных производств по глубокой переработке сельскохозяйственной продукции с созданием наряду с крупными перерабатывающими предприятиями минипроизводств, с приближением их к местам производства сельскохозяйственной продукции;

- продолжение технического перевооружения сельскохозяйственного производства;

- расширение масштабов внедрения научных разработок, передового опыта в сельскохозяйственных организациях и малых формах хозяйствования Новосибирской области;

- создание высокопродуктивных молочных и мясных комплексов (ферм);

- совершенствование земельных отношений и формирование института эффективных собственников в сфере сельскохозяйственного производства;

- развитие предприятий всех форм собственности при сохранении ведущей роли коллективного сектора, прогрессивных кооперативных и интегрированных формирований с учетом специфики и поддержкой малого и среднего сельскохозяйственного предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, товарные личные подсобные хозяйства;

- повышение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

Таблица 2

Система целевых индикаторов, обеспечивающих измеримость результатов достижения целей и решения задач

Целевой индикатор	Показатель
Среднегодовой прирост производства валовой продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах, %	Не менее 4
Среднегодовой прирост производительности труда в сельском хозяйстве, в руб. в расчете на одного работающего, %	Не менее 20
Удельный вес прибыльных сельскохозяйственных организаций в 2015 г., %	Не менее 95
Энергообеспеченность, л. с. на 100 га посевной площади в 2015 г.	Не менее 190
Объем производства во всех категориях хозяйств в 2015 г.: зерна, тыс. т молока, тыс. т мяса всех видов, тыс. т	4000 1000-1200 190
Продуктивность коров в сельскохозяйственных организациях в среднем по области в 2015 г., кг в т.ч. в 25% от общего поголовья коров, кг	4000 Не менее 6000
Среднегодовой прирост объема инвестиций в основной капитал в районах области (за исключением сельского хозяйства и бюджетных источников), %	Не менее 10
Объем инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве, млрд руб.	7–10 ежегодно
Доля малого и среднего бизнеса в численности занятого населения в районах Новосибирской области в 2015 г., %	25
Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве, на одного работающего в 2015 г.	Не менее минимального потребительского бюджета для населения Новосибирской области
Среднемесячные номинальные денежные доходы на душу населения в 2015 г. по отношению к уровню 2008 г.	Увеличить вдвое
Доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума в 2015 г., %	Не более 10

- развитие новых подотраслей сельского хозяйства, создание производств по выпуску новых видов сельскохозяйственной продукции, пользующихся повышенным спросом на рынке.

2. Обеспечение высокого уровня диверсификации сельской экономики и расширение рынка труда в сельской местности путем развития альтернативных сфер деятельности, технологического обновления отраслей сельской экономики:

- освоение природных и сырьевых ресурсов и развитие не-сельскохозяйственных производств (лесозаготовительных и лесоперерабатывающих производств, обеспечивающих экологически безопасную глубокую переработку древесины, производство строительных материалов), создание туристско-рекреационных зон с высоким уровнем сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями, расширение сервисного обслуживания производства и населения;

- развитие малого бизнеса в сельской местности: заготовка, переработка и реализация дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственно-технического сырья, сельскохозяйственной продукции, развитие народных промыслов, бытового, торгового обслуживания, общественного питания;

- создание современной заготовительно-сбытовой системы, сети приемно-заготовительных пунктов по закупке продукции в личных подсобных, крестьянских (фермерских) хозяйствах;

- наращивание и модернизация деятельности в сфере услуг, сельском строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве;

- повышение эффективности самозанятости населения в личных подсобных хозяйствах.

3. Модернизация инфраструктуры в районах области:

- развитие сети автомобильных дорог с твердым покрытием, связывающих сельские населенные пункты между собой и с центрами сельских муниципальных образований и опорной сетью дорог, увеличение числа сельских населенных пунктов, имеющих регулярное транспортное сообщение с административными центрами муниципальных районов Новосибирской области;

- сокращение ограничений доступности энергоресурсов в сельской местности на основе внедрения энергоэффективных технологий, создания и модернизации объектов локальной энергетики, реконструкции и развития сетей;

- обеспечение современными услугами связи и доступом к сети Интернет населения, административных, производственных, образовательных объектов в сельской местности.

4. Обеспечение модернизации условий жизнедеятельности сельского населения, создание комфортных условий проживания в собственной усадьбе при сохранении культурного многообразия, возрождении местных традиций, сохранении природных ресурсов и поддержании экологического равновесия:

- развитие строительства благоустроенного жилья в сельской местности, отвечающего особенностям сельского образа жизни, в том числе с применением автономных источников жизнеобеспечения;

- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в первую очередь сокращение количества жилья, находящегося в ветхом и аварийном состоянии или требующего капитального ремонта;

- повышение уровня обеспеченности населения газовым топливом;

- обеспечение сельского населения питьевой водой нормативного качества на основе реконструкции и развития централизованных систем водоснабжения, установки контейнерных сооружений водоподготовки, повышения санитарной надежности водозаборных сооружений;

- повышение качества коммунальных услуг и эффективности функционирования систем жизнеобеспечения в сельской местности;

- благоустройство территорий сельских населенных пунктов;

- повышение качества социального обслуживания населения и объектов общественной инфраструктуры.

5. Обеспечение квалифицированными кадрами сельского хозяйства и других отраслей диверсифицируемой сельской экономики:

- переоснащение материально-технической базы сельских учреждений общего и профессионального образования, модернизация образовательных программ профессионального образования, направленная на получение профессионального образования, соответствующего требованиям современного и перспективного рынка труда, уровню технологического развития отраслей сельской экономики и социальной сферы;

- организация подготовки и переподготовки нового поколения специалистов для сельской экономики, в том числе резерва руководителей сельскохозяйственных организаций, на основе мониторинга потребности предприятий и организаций в квалифицированных кадрах;

- привлечение молодых семей и молодых специалистов для работы в секторах сельской экономики и социальной сфере.

Основные механизмы и направления реализации мероприятий. Различия территорий, обусловленные объективными и исторически сложившимися факторами (природно-климатические условия, наличие и освоенность полезных ископаемых и других природных ресурсов, почвенный состав, степень удаленности от основных транспортных коммуникаций, развитость дорожной сети межрайонного и местного значения и т.п.), определяют разнообразие путей развития муниципальных образований Новосибирской области. Это требует создания гибкой системы механизмов управления развитием территорий с учетом базовых принципов:

- * дифференциация политики развития сельских территорий с учетом потенциала их социально-экономического развития, направленная на обеспечение роста сельской экономики, недопущение нарастания дифференциации в уровне развития экономики и уровне жизни между районами Новосибирской области;
- * обеспечение согласованности областных и муниципальных программ развития с учетом приоритетов и перспектив развития Новосибирской области, ее муниципальных образований и координации действий органов государственной власти и местного самоуправления Новосибирской области в вопросах развития территорий;
- * концентрация бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях развития в интересах достижения наилучших результатов.

1. Главным механизмом решения задач концепции являются целевые программы и проекты, реализуемые за счет бюджетных средств, направленные на привлечение инвестиций в сельскую экономику, развитие дорожной сети, инженерной и социальной инфраструктур в сельской местности. Программы должны содер-

жать привязку мероприятий к конкретным территориям и детализироваться в муниципальных и межмуниципальных программах устойчивого развития муниципальных образований Новосибирской области. Ключевыми направлениями разработки и реализации программ являются:

а) государственная поддержка развития агропромышленного комплекса:

– стимулирование технологического перевооружения, внедрения ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий, в том числе современных биотехнологий, сохраняющих возможность рационального использования рекреационных ресурсов Новосибирской области, позволяющих производить экологически чистую продукцию и предоставляющих возможность вывести сельскохозяйственные предприятия на качественно новый уровень эффективности производства;

– стимулирование сельскохозяйственных товаропроизводителей на применение инновационных продуктов в сельскохозяйственном производстве;

– стимулирование рационального размещения, эффективной специализации и концентрации агропромышленного производства с учетом схемы пространственно-территориальной модели размещения производительных сил агропромышленного комплекса;

– установление мер государственной поддержки организаций, предоставляющих сервисные, инжиниринговые, консультационные услуги сельскохозяйственным товаропроизводителям;

– создание агротехнопарков, демонстрационных площадок, районных информационных и консультационных служб;

– создание системы стимулов для сельхозтоваропроизводителей по надлежащему оформлению прав собственности или аренды на земельные участки сельскохозяйственного назначения, завершение работ по выделению невостребованных земельных долей с оформлением права государственной собственности на земельные участки, развитие системы муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Новосибирской области, особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения;

- б) государственная поддержка инвестиционной деятельности:
- создание особых условий для активизации в малых городах и сельских территориях Новосибирской области инвестиционных процессов, обеспечивающих развитие наиболее перспективных сфер экономической деятельности;
 - создание дополнительных стимулов по привлечению экономических субъектов на территории с низкой инвестиционной привлекательностью;
 - активизация разработки за счет бюджетных средств инвестиционных проектов и предложений с созданием эффективных механизмов для обеспечения их ресурсами (земельными, лесными и др.), дорожной и инженерной инфраструктурой;
 - разработка и реализация программ развития несельскохозяйственных видов деятельности, в том числе программы по развитию туризма;
- в) стимулирование развития малого и среднего предпринимательства, в том числе за счет государственной поддержки малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе;
- г) развитие жилищного строительства в сельской местности и создание эффективной системы жизнеобеспечения, социального обслуживания населения и функционирования экономики с концентрацией таких объектов в районных центрах и населенных пунктах, имеющих лучшую доступность и высокий потенциал развития:
- подготовка площадок для реализации проектов комплексной жилой застройки с обеспечением высокого уровня благоустройства с созданием системы дополнительной поддержки индивидуального строительства на селе и стимулов для работодателей, реализующих проекты строительства жилья;
 - разработка и реализация специальных мер, направленных на обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе либо изъявивших желание переехать на постоянное место жительства в сельскую местность и работать там;
 - оптимизация и развитие сети объектов общественной инфраструктуры с модернизацией материально-технической базы социальных учреждений, строительство современных объектов культуры и отдыха, спортивных сооружений с учетом меняющейся системы расселения, половозрастной структуры населения, а также требований к качеству услуг;
- д) развитие дорожной и инженерной инфраструктуры.

Планирование и реализация программ в данных сферах должны быть ориентированы на обеспечение условий для устойчивого развития населенных пунктов и производств в соответствии с перспективами трансформации территориальной организации экономики.

2. Формирование проектов комплексного развития территорий.

В первую очередь такие проекты должны быть разработаны в отношении территорий, отличающихся наиболее высоким уровнем инвестиционной и социальной привлекательности, выгодным географическим расположением и развитыми транспортными коммуникациями, наличием квалифицированных трудовых ресурсов. Реализация данного механизма предполагает проведение типологизации сельских районов Новосибирской области на основе анализа уровня их социально-экономического развития, специализации, степени диверсификации экономики и инвестиционной привлекательности.

3. Совершенствование межбюджетных отношений и механизмов стимулирования привлечения населения и бизнеса к решению вопросов развития муниципальных образований Новосибирской области:

а) дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов муниципальных образований Новосибирской области, оптимизация расходов на содержание бюджетной сферы и органов местного самоуправления;

б) развитие системы предоставления государственной поддержки, при которой выделение бюджетных средств обусловлено обязательствами хозяйствующего субъекта, муниципального образования Новосибирской области по достижению определенных показателей деятельности или уровня и качества жизни населения;

в) расширение практики грантовой системы финансирования местных социальных инициатив, позволяющей учесть специфику потребностей населения и дополнительно мобилизовать ресурсы местных сообществ.

Межотраслевой характер концепции требует создания эффективной модели управления на основе использования проектного подхода. Данный подход позволит сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения среднесрочных и долгосрочных задач концепции, обеспечить прозрачность и обоснованность

процесса выбора целей, увязывать решение задач и этапов их реализации с ресурсами.

Оценка ресурсных возможностей решения комплексной задачи. Решение комплексной задачи повышения эффективности сельской экономики и создания условия для сохранения сельского образа жизни требует консолидации усилий и средств всех уровней государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и населения.

Бюджетные ресурсы области должны обеспечивать развитие и повышение качества социальной и инженерной инфраструктуры, дорог регионального и межмуниципального значения, играть стимулирующую роль в развитии экономики, поддержке социальных инициатив населения районов Новосибирской области.

Решение задач концепции в первую очередь связано с возможностями предпринимателей и бизнес-структур по инвестированию средств в создание новых, развитие и модернизацию существующих производств, сферу услуг, внедрение новых технологий и техническое переоснащение сельского хозяйства, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, сохранение и повышение плодородия почв и т.д. В целом структура источников финансирования инвестиций в основной капитал в агропромышленном комплексе оценивается следующим образом: собственные средства хозяйствующих субъектов должны составлять 52–60%, привлеченные средства – 40–48 (из них 80–90% – кредиты и 10–20% – средства федерального, областного бюджета Новосибирской области и местных бюджетов муниципальных образований Новосибирской области).

Важнейшую роль в развитии территорий играют земельные ресурсы. Активное вовлечение земельных участков сельскохозяйственного назначения в рыночный оборот позволяет привлечь в сельское хозяйство инвесторов и существенные финансовые ресурсы, что обеспечивается при наличии надлежаще оформленных прав собственников и арендаторов таких земельных участков.

Системы планирования использования земель, управления земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, являются одними из основных инструментов развития территорий.

За счет средств бюджетов необходимо завершить разработку документов территориального планирования муниципальных образований Новосибирской области. Даже в условиях существ-

венных ограничений местных бюджетов органы местного самоуправления должны инициировать формирование инвестиционных предложений и земельных участков для жилищного строительства и размещения объектов экономики, расширять успешную практику создания структур экономического и инвестиционного развития, позволяющих с большей эффективностью использовать земельные, имущественные и финансовые ресурсы муниципальных образований Новосибирской области.

Для того чтобы более полно задействовать благоприятные факторы развития сельской территории области и решить имеющиеся проблемы, необходимо обеспечить на основе проработанной концепции повышения эффективности сельской экономики и создания условий для сохранения сельского образа жизни проведение организационно-экономических, технико-технологических и других мероприятий по повышению эффективности и конкурентоспособности аграрно-промышленного производства, диверсификации экономики села, решению социальных проблем сельских территорий.

Реализация конкурентных преимуществ и возможностей сельских территорий области (наличие в области природно-климатических зон для эффективного ведения сельского хозяйства, накопленный опыт хозяйств – «маяков», демонстрирующих модели устойчивого развития в рыночных условиях, научный потенциал Сибирского отделения Россельхозакадемии, аграрного университета) позволяет обеспечить ведение эффективного сельскохозяйственного производства.

Уход от моноотраслевой структуры производства на селе будет способствовать расширению сфер занятости трудоспособного населения, что существенно повысит социальную привлекательность сельской местности в качестве постоянного места жительства, а также использованию имеющихся ресурсов.

Важнейшим социальным результатом развития сельской экономики станет повышение уровня и качества жизни сельского населения.

Сохранение неурбанистического уклада жизни в сельской местности послужит дополнительным фактором привлекательности сельской местности не только для туристов и отдыхающих, но и горожан, предпочитающих тихий размеренный уклад жизни. Опыт развитых стран и современной России демонстрирует новые типы расселения, когда вокруг мегаполисов возникают при-

городные поселения-спутники, превращающиеся в спальные районы и зоны отдыха обеспеченных слоев населения, готовых вкладывать деньги в создание фамильных усадеб, загородных домов и дач. В таких поселениях сформируется специфическая инфраструктура по снабжению и обслуживанию горожан. Однако это не снимает задачи благоустройства сельских территорий на уровне современных стандартов. Только сочетание сельского уклада жизни с современным уровнем обслуживания и благоустройства обеспечит стабильный приток городского населения в сельскую местность на отдых, туризм и лечение.

Переплетение, взаимозависимость и значимость социальных, экономических и природных факторов в развитии сельских территорий обуславливают необходимость использования комплексного программно-целевого подхода, поскольку в современных условиях проблема повышения эффективности развития сельской экономики и сохранения сельского образа жизни – это комплексная проблема, непосредственно связанная с макроэкономическим развитием страны, осуществлением социально ориентированной политики, направленной на повышение жизненного уровня населения.