

УДК 338:98  
ББК 65.9(2Р)-1  
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.  
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.  
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

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

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере 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. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алещенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012  
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya\\_Ekonomicheskaya\\_Politika.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf)

## **Глава 12**

### **ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

#### **12.1. Пространственная структура и проблемы модернизации экономики малых городов и районов области**

Пространственное развитие, включающее в себя эффективное использование всех конкурентных преимуществ территории и создание условий для их усиления, преодоление неоправданной дифференциации в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, – является одной из наиболее важных функций управления на региональном уровне. Индикатором эффективности региональной пространственной политики служат такие параметры, как

- показатели оценки и использования ресурсного потенциала всей территории региона, характеризующего ее возможные конкурентные преимущества;
- состояние макроэкономических показателей в сравнении с общероссийскими;
- уровень дифференциации показателей социально-экономического развития между муниципальными образованиями региона.

Анализ тенденций и проблем пространственной структуры Новосибирской области, ограничений и предпосылок формирования ее финансово-экономического потенциала, инвестиционного климата свидетельствует о необходимости разработки долгосрочной региональной пространственной политики и механизма ее реализации.

Новосибирская область, к сожалению, не избежала участи многих субъектов Федерации, в которых большая часть экономического, финансового и трудового потенциала сосредоточена в городской агломерации, сконцентрированной вокруг областного центра. Оставшаяся часть территории представлена в основном малыми городами и сельскими районами с отсталой экономикой и социальной сферой. В области нет не только крупных городов кроме Новосибирска, но даже городов среднего масштаба. Между тем мировая практика показывает, что крупные города выполняют такую важную функцию, как зарождение и распространение инноваций. Именно крупные города обеспечивают население полноценным набором социально-бытовых услуг.

Без государственного регулирования пространственного развития экономики области и разработки долгосрочной стратегии социально-экономического развития ее городов и районов, направленной на сокращение асимметрии и территориальных диспропорций, дифференциация в уровне социально-экономического развития будет только усиливаться. Поэтому настойчивые утверждения Президента РФ Д.А. Медведева о необходимости максимально-

---

Раздел подготовлен по материалам исследований, проводимых по гранту РГНФ № 12-12-54001-а.

го ограничения присутствия государства в экономике и понятная заинтересованность российских чиновников в незамедлительном дележе оставшейся государственной собственности вызывают большие опасения. При этом приоритетной объявляется политика инновационного развития и модернизации экономики. Для реализации такой политики требуются огромные средства. И было бы большой наивностью полагать, что частный бизнес немедленно станет заниматься инновационной деятельностью. Инновационные процессы связаны с большим риском, с длительными сроками окупаемости, т.е. именно с теми неизбежными атрибутами, которых бизнес старается избежать. Поэтому инновационный путь станет первой жертвой политики ограничения участия государства в развитии экономики.

Второй жертвой такой политики станет пространственная деградация страны. Для того чтобы оживить социально-экономическое развитие малых городов и многочисленных сельских районов, требуются большие инвестиционные вложения, необходимые, прежде всего, для развития производственной и социальной инфраструктуры, при отсутствии которой никакой частный бизнес на эти территории не пойдет.

И, наконец, третьей жертвой станет всё остальное – система образования, здравоохранения, правоохранительная и судопроизводственная система, сельское хозяйство и все намерения о создании современной конкурентоспособной структуры экономики.

Когда речь идет о стратегии развития Новосибирской области, то прежде всего выделяются такие направления, как развитие наукоемких производств, крупнейшего логистического центра, научно-образовательной, торговой и финансовой сферы. Но все это относится только к г. Новосибирску и Новосибирской агломерации. Воспроизводственный процесс на остальном пространстве области носит другой характер, отражением которого является низкий экономический потенциал и, соответственно, низкий уровень социального развития и качества жизни. Ранжирование районов по совокупности показателей, отражающих общие закономерности развития территорий, свидетельствует прежде всего о том, что в 2010 г. различия в среднемесячной заработной плате составляли около 4-х раз. Незрелость производственной и социальной инфраструктуры, транспортная удаленность от рынков сбыта, невысокая квалификация трудовых ресурсов делают эти районы непривлекательными для частных инвесторов. По показателю инвестиционной деятельности в расчете на душу населения две трети районов области в два-три раза отстают от среднеобластного показателя.

Пространственное развитие области очень неравномерно. Доля городского населения составляет 73%. В г. Новосибирске проживает 70% городских жителей. Остальная часть горожан проживает в гг. Бердске, Искитиме и 11-ти малых городах и поселках городского типа. Новосибирск является центром крупной агломерации, к нему тяготеет население в пределах 1–2-часовой доступности. Западные и северные районы области преимущественно сельские, городских поселений нет, что отрицательно сказывается на качестве и доступности социальных услуг и уровне жизни населения.

Самой серьезной демографической проблемой области является высокая смертность населения, наблюдается повсеместная тенденция к ее росту. В целом по области в 2010 г. она составляла 14,1 умерших на 1000 чел., но в некоторых районах области она очень высокая (в Мошковском – 19,3, в Кыштовском – 20,0 умерших на 1000 чел.). Миграционный прирост в 90-е годы прошлого столетия несколько ослабил действие естественных демографических процессов, но действие этого фактора сокращается, и в большинстве районов области в последние годы сальдо миграции отрицательное.

В структуре административно-территориального устройства области статус муниципальных образований имеют 30 районов, статус городского округа получили 4 города (Бердск, Искитим, Новосибирск, Обь) и рабочий поселок (наукоград) Кольцово, статус городских поселений – 26 городов и рабочих поселков, статус сельских поселений – 429 сельсоветов. Таким образом, общее количество муниципальных образований составило 489.

Расселение в области носит моноцентрический характер. В Новосибирске сосредоточено более половины всего населения области. Остальная территория – это редкая сеть малых городов и районных центров, в большинстве примыкающих к линиям железных дорог. Наиболее интенсивно освоен Приобский район. В зависимости от местоположения можно выделить следующие типы небольших городских поселений:

- города, расположенные в зоне Новосибирской городской агломерации (Обь, Бердск, Искитим);
- города, примыкающие к зоне Новосибирской агломерации (Болотное, Тогучин, Черепаново, Чулым, Каргат);
- города Болотное, Татарск, Черепаново находятся одновременно в зоне влияния Новосибирска и соседних областных центров (Омск, Барнаул).

Другие малые города и районные центры находятся вне зоны влияния Новосибирска, и их развитие зависит от процессов, связанных с развитием сельского хозяйства. Малые города и районные центры объединяют вокруг себя сельские поселения численностью от 100 до 20 тыс. чел.

Большинство сельских жителей (74,1%) проживает в сельских населенных пунктах с населением от 501 до 2000 тыс. жителей. Количество полностью покинутых жителями сел, деревень и хуторов составило 94 сельских населенных пункта. Однако за последние 10 лет в 364 сельских населенных пунктах наблюдается рост численности населения.

Общие выводы из анализа существующей системы расселения состоят в следующем:

- плотность расселения неравномерна: средняя составляет 14,9 человека на 1 км<sup>2</sup>, в Новосибирске – 2744 человека, в Северном районе – 0,7 человека на 1 км<sup>2</sup>. Отсюда не следует, что Северный район необходимо срочно заселять, но очень большая концентрация населения и хозяйственной деятельности в зоне Новосибирской агломерации ведет к превышению емкости экологической системы, и население на этой территории проживает в неблагоприятных экологических условиях;

- в зону неперспективного расселения попадает малоосвоенная заболоченная северная часть области (Северный, Кыштовский, Кольванский районы);
- средняя зона, отдаленная от линий железных дорог (Здвинский, Доволенский районы), представлена автономной сетью поселений, ориентированных на обслуживание нужд аграрного сектора;
- зона с благоприятными условиями для расселения включает города и райцентры, прилегающие к железнодорожным магистралям Татарск – Новосибирск, Татарск – Славгород.

Необходима целенаправленная иерархизация сети городских и сельских поселений, в основе которой лежит не просто принцип административно-территориального деления, а оценка общего потенциала социально-экономического развития с определением точек роста и созданием механизма поддержки этого роста.

В области значительное число населенных пунктов имеет численность населения менее 100 человек. Так, в Куйбышевском районе при плотности населения 2,3 человека на 1 км<sup>2</sup> около 30 населенных пункта имеют численность менее 100 человек. В Кыштовском районе при плотности населения 1,3 человека на 1 км<sup>2</sup> около 20 населенных пункта имеют численность менее 100 человек.

Существующая поляризация расселения усиливается неудовлетворительным состоянием и обеспеченностью дорог. Из 1,5 тыс. населенных пунктов, расположенных на территории области, дороги с твердым покрытием имеют только 57%. Новосибирская область по удельному весу автомобильных дорог с твердым покрытием занимает 70-е место среди регионов России. На территории области полностью отсутствуют дороги I категории при наибольшей протяженности дорог II категории. Несмотря на значительное увеличение бюджетных расходов на ремонт дорог и принимаемые меры по привлечению дополнительных средств на эти цели, остается низким уровень эксплуатационных качеств дорог общего пользования. Растущая нагрузка на дорожную сеть ведет к ускоренному разрушению дорожных покрытий.

Значительна дифференциация территории области по освоенности, обеспеченности занятости и обслуживанию населения. Новосибирск и Новосибирская агломерация представлены наукоемкими производствами, научно-образовательной сферой, рыночной инфраструктурой и характеризуются достаточно высокой инвестиционной привлекательностью. Региональное развитие на остальном пространстве области носит характер, обусловленный структурой экономики малых городов и районов области, особенностями их ресурсного потенциала (развитием сельского хозяйства, состоянием фондов, наличием и состоянием инфраструктуры, кадровым потенциалом, низкими доходами населения), низкой конкурентоспособностью производимой продукции, инвестиционной непривлекательностью и многими другими факторами, определяющими уровень социально-экономического развития территории.

Районы области схожи по возрастной структуре населения, но значительно различаются по уровню занятости в экономике районов. Например, в Убинском районе население трудоспособного возраста составляет более 64%,

и только 34% из них заняты в экономике района при уровне официально зарегистрированной безработицы в 3%. Состояние рынка труда районов можно характеризовать как «скрытая трудоизбыточность».

Значительны различия в уровне и качестве жизни населения в сельских районах области. Остаются высокими дифференциация населения по доходам и доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Удельный вес населения, получающего меры социальной поддержки, в общей численности населения составлял от 68% в Ордынском районе до 5,7% в Коченевском. Объем жилищного строительства также неравномерно распределен по территории районов области.

При относительно равномерной обеспеченности жильем (в районах области минимальная площадь на одного жителя составила 16 м<sup>2</sup> в Искитимском районе, максимальная 22 м<sup>2</sup> – в Сузунском) качество жилищно-коммунальных условий проживания населения в районах значительно отличается от городского. Треть районов не имеет горячего водоснабжения. Только 6% жилого фонда Венгеровского и Кыштовского районов имеют канализацию, в Кыштовском районе водопровод имеет только 10% жилого фонда. По параметрам газификации жилья и объектов коммунальной сферы область по-прежнему существенно отстает от среднероссийского уровня. Кроме того, около 22% жилого фонда отнесено к ветхому и аварийному.

Экономика области отличается индустриально-аграрным типом хозяйства с относительно невысокой и постоянно снижающейся долей промышленной продукции, с перманентно меняющейся долей сельского хозяйства и ростом производства сферы услуг. Доля Новосибирска в общем объеме производства товаров и услуг составляет около 80%. Среди муниципальных районов наибольший удельный вес в общем объеме выпуска товаров и услуг имеют Новосибирский, Искитимский, Северный районы.

Отражением неравномерности пространственного развития области является большая дифференциация социально-экономического развития территории области, неравномерность размещения и развития объектов социальной инфраструктуры.

Изменение всей системы финансово-экономических отношений привело к серьезным последствиям, которые наиболее остро проявляются в большинстве малых городов и сельских районов. Во-первых, практически исчезли отраслевые каналы, по которым шло финансирование предпринимательского сектора и подавляющей части объектов социальной инфраструктуры этих территорий. Во-вторых, многие из этих объектов были переданы на баланс органов местной власти, на которые была возложена ответственность за принятие решений в области финансового регулирования экономического развития и обеспечения населения социальными услугами. В-третьих, большинство муниципальных образований не располагало ни экономической, ни финансовой базой для реализации таких решений. В-четвертых, реформы, направленные на повышение эффективности управления развитием социальной сферы, идут очень медленно, что не позволяет повысить качество социальных услуг и снизить неоправданные расходы бюджета.

Особенностью малых городов и районов является то, что основу их хозяйства составляют непривлекательные для инвесторов предприятия, ранее относимые к местной промышленности. Эти территории не обладают, как правило, развитой социальной инфраструктурой, современной строительной базой, квалифицированными трудовыми ресурсами, значительными запасами минерально-сырьевых ресурсов. По этим причинам они также не привлекательны для притока инвестиций и создания новых или развития старых производств.

Поддержка местного самоуправления и социально-экономического развития городов и районов является необходимым условием успеха экономических реформ. Однако современная общественно-экономическая ситуация отличается значительным обострением противоречий, связанных с разной готовностью перехода различных территорий к рыночным отношениям.

Важность проблемы определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, значительная часть населения области проживает именно в малых городах и районах. Во-вторых, одна из функций управления на областном уровне связана с управлением пространственным развитием территорий. Поэтому развитие экономики районов и городов, повышение уровня их благосостояния является непосредственной задачей управления на областном уровне и в первую очередь связано с вопросами финансовой поддержки развития районов и городов. Сокращение бюджетного финансирования, не компенсированное новыми источниками, делегирование большого объема социальных функций муниципальным органам управления без соответствующего финансового обеспечения обострили социальную ситуацию в районах и городах. Именно поэтому одной из наиболее важных становится проблема поиска методов и форм управления, обеспечивающих социально-экономическую стабилизацию и развитие городов и районов области.

Для решения проблем социально-экономического развития районов и городов областными органами управления неоднократно принимались соответствующие постановления и программы, однако практически они не выполнялись как из-за их всеобъемлющего характера и попытки одновременно решить все вопросы, так и в связи с недостаточным финансированием. Поэтому необходима активная осмысленная пространственная политика, предполагающая дифференцированный подход к различным городам и районам на основе объективного экономического анализа, которая позволит повысить эффективность управления муниципальными образованиями и формирования устойчивой финансово-бюджетной базы развития районов и городов.

Анализ показал, что среднедушевые доходы населения в районах и малых городах различаются в 3,8 раза, средняя заработная плата – в 4,1, отношение дохода к прожиточному минимуму – в 3,7, уровень безработицы – в 9,6 раза. За 2001–2010 гг. дифференциация показателей денежных доходов и заработной платы незначительно сократилась, а показателей уровня безработицы – усилилась.

Сравнительный анализ бюджетной обеспеченности районов и малых городов Новосибирской области позволил выявить существенные различия

показателей бюджетной обеспеченности на 1 жителя. Установлено, что эта дифференциация носит достаточно устойчивый характер, хотя в 2005–2010 гг. наметилась тенденция к ее сокращению: если в 2001–2005 гг. показатели бюджетной обеспеченности городов и районов различались в 2,3 раза, то в 2005–2010 гг. – в 2,0 раза.

В результате исследования выявлена пространственная асимметрия в развитии Новосибирской области, находящая свое отражение при формировании бюджетов и определении размеров дотаций городам и районам. Сложность проблемы определяется тем, что бюджеты большинства городов и районов формируются преимущественно за счет дотаций из областного бюджета, причем есть города и районы, в которых доля собственных доходов бюджета не превышает 20% (Куйбышевский, Барабинский, Татарский).

В целях обоснования направлений пространственной политики разработана матрица социально-экономических интересов различных институциональных структур муниципальных образований. Для составления матрицы были проведены экспертные опросы специалистов, в которых приняли участие представители муниципальных органов управления, общественных организаций и предпринимателей городов и районов Новосибирской области. Согласно результатам экспертных опросов, во многих городах и районах отсутствует ясность в распределении функций между субъектом Федерации и органами местного самоуправления. Только 4,2% экспертов считают, что распределение функций вполне обосновано, 27,8% отмечают, что оно частично соответствует принципам местного самоуправления, а 68% считают, что оно полностью зависит от волевых решений вышестоящего уровня управления.

Результаты экспертных опросов позволили определить направления разработки стратегии развития муниципальных образований и проранжировать их по степени значимости: формирование развитого экономического потенциала муниципальных образований (44,7%), собственной налогово-бюджетной базы (31,4%), совершенствование планово-прогнозной деятельности (12,6%), активизация участия населения в органах местного самоуправления (11,3%).

На основе составленной матрицы социально-экономических интересов институциональных структур были выявлены основные проблемы и противоречия развития городов и районов, возникшие на стыке интересов различных институциональных структур. При этом наибольшая степень противоречивости интересов отмечена в сфере налогово-бюджетной политики, в развитии социально-бытовой инфраструктуры и решении экологических проблем городов и районов. Основными причинами этого являются несовершенство законодательно установленной налогово-бюджетной автономии, низкая заинтересованность в эффективном управлении общественными финансами и в реструктуризации бюджетной сферы, отсутствие прямой зависимости доходов местных бюджетов от результатов предпринимательской деятельности на территории.

Определены факторы, влияющие на самодостаточность экономики районов и городов: отраслевая структура района и наличие в ней производств,

конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке; технический уровень производственных фондов; наличие высокодоходных рабочих мест; развитая финансово-кредитная система; другие факторы, влияющие на приток финансовых ресурсов на территорию.

Для выявления региональных особенностей инвестиционного климата городов и районов проведена экспертная оценка основных показателей ресурсного потенциала муниципальных образований Новосибирской области, включая наличие природных ресурсов, уровень развития производства, социальной и производственной инфраструктуры, наличие квалифицированных трудовых ресурсов, наличие перспективных инвестиционных проектов, уровень развития малого предпринимательства. Это позволило выявить такие факторы низкой инвестиционной привлекательности малых городов и районов, как удаленность от развитых промышленных центров и рынков сбыта продукции; расположенность в транспортно малоосвоенных районах; низкая диверсификация экономики и зависимость благополучия города, района от эффективности развития одного-двух производств; устаревшие фонды предприятий преимущественно агропромышленного профиля и производства строительных материалов; низкий уровень обеспеченности и качества производственной и социальной инфраструктуры; неблагоприятная демографическая структура населения; недостаточный уровень квалификации трудовых ресурсов; низкие доходы населения, ограничивающие развитие потребительского рынка товаров и услуг.

Неблагоприятные факторы носят не временный, а постоянный характер и ведут к тому, что в ближайшей перспективе города и районы Новосибирской области будут нуждаться в помощи и экономической поддержке областной администрации. Поскольку собственный инвестиционный потенциал недостаточен, необходимы внешние инвестиции. Учитывая непривлекательность малых городов и районов Новосибирской области для частных инвесторов, потребуются привлечение средств областного бюджета и реализация областной инвестиционной политики по привлечению внебюджетных средств.

Объективный анализ экономических предпосылок развития городов и районов области, а также факторов, ограничивающих их развитие, свидетельствует о необходимости дифференцированного подхода при разработке пространственной стратегии и обязательного участия в этом процессе администраций, предпринимательских и общественных структур муниципальных образований. Нахождение точек экономического роста каждого города и района требует обоснования возможностей создания конкурентоспособных структур, продукция которых будет востребована рынком. При выявлении таких точек роста необходимо исходить из реалистичного подхода, а также относительно небольших инвестиционных возможностей, обусловленных низкой инвестиционной привлекательностью городов и районов.

На основе обобщения данных экспертных оценок специалистов муниципальных органов управления разработаны направления повышения инвестиционной привлекательности городов и районов, включающие: разработку стратегии развития муниципального образования, обеспечивающей активиза-

цию экономики, ощутимый рост уровня и качества жизни местного сообщества и постепенное снижение нагрузки на областной бюджет; отражение в стратегии современных требований к формированию экономической структуры на инновационной основе; совершенствование инфраструктуры; использование местного потенциала для создания конкурентоспособных ниш и возможность активного включения в рыночную среду; консолидацию местного сообщества вокруг разработанной стратегии и участие в ее реализации путем долевого финансирования инвестиционных проектов, в развитии социальной сферы, в создании привлекательного имиджа территории на основе современных методов регионального маркетинга.

В настоящее время при формировании областного консолидированного бюджета области предусматривается 489 бюджетов муниципальных образований. С централизацией расходных полномочий в областном бюджете, в городах и районах существенно изменился состав и порядок распределения регулирующих налогов по уровням бюджетной системы. Произошла централизация на областном уровне налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, на имущество предприятий муниципальных образований, входящих в состав районов.

Нормативы отчислений от регулирующих налогов существенно изменились. Часть налогов, причем самых стабильных, остается в федеральном и областном бюджете. Из доходной части местных бюджетов исключаются налоги на прибыль организаций, на имущество предприятий, полностью забираются доходы от акцизов на ликёроводочную продукцию и прочие подакцизные товары (раньше 10% акцизных доходов поступало в местные бюджеты), доля налога на доходы физических лиц, зачисляемая в местные бюджеты, составляет 30%. В то же время доля поступлений от налога на единый вмененный доход увеличилась с 45 до 90%. Также с 50 до 100% увеличилась доля поступлений от налога на землю.

Эти изменения прежде всего связаны с изменениями в разграничении полномочий между областью и муниципальными образованиями. По новому закону о полномочиях субъекта Федерации из областного бюджета идет финансирование расходов на оплату труда работников учреждений образования и специализированных учреждений здравоохранения, их содержание, кроме оплаты коммунальных услуг.

В результате анализа разработаны предложения по совершенствованию механизма формирования и использования бюджетных средств, повышению бюджетной обеспеченности городов и районов Новосибирской области, а также принципы формирования системы финансовой помощи бюджетам городов и районов, включающие:

- целевое разделение финансовой помощи, включая текущую, инвестиционную, выравнивающую и стимулирующую помощь;
- максимально возможные стабильность и предсказуемость объема и правил распределения финансовой помощи, позволяющие муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу;

- обеспечение эффективного и справедливого взаимодействия областного и местных бюджетов, составляющих основу местного самоуправления, с учетом нагрузки на бюджет, определяемой необходимыми затратами на содержание бюджетной сферы, реальных возможностей формирования доходной базы, создания условий для выравнивания уровней развития материально-технической базы социальной сферы муниципалитетов.

Механизм финансовой поддержки пространственного развития области призван обеспечить формирование в областном бюджете нескольких фондов, предназначенных для выравнивания бюджетной обеспеченности и уровня развития социальной инфраструктуры, а также привлечения инвестиций, обеспечивающих рост экономики и укрепление финансово-экономического положения городов и районов. При этом финансовая поддержка районам и городам со стороны областной администрации должна отвечать двум основным принципам: принципу справедливости (выравнивание бюджетной обеспеченности и уровня развития социальной инфраструктуры) и принципу стимулирования (целевые субсидии, распределяемые на конкурсной основе с обязательным софинансированием со стороны территории, и гранты на реализацию эффективных социальных проектов, распределяемые также на конкурсной основе).

## **12.2. Обоснование направлений пространственной политики**

В целях формирования финансовой базы районов и городов и привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов необходима разработка пространственной политики, направленной на активизацию экономического развития городов и районов области, на повышение эффективности социально-экономического развития области в целом за счет рационального использования экономического потенциала ее городов и районов. Разработка пространственной политики должна проводиться с учетом оценки и понимания сильных и слабых сторон и возможностей района и города; постоянного изучения рынка товаров и услуг, на котором работают или собираются работать местные производители; на основе объединения усилий всех общественно-экономических структур территории вокруг разработанной стратегии и их активного участия в ее реализации.

В табл. 12.1 представлены следующие основные принципы формирования пространственной политики:

- ◆ социальная направленность (ориентация на развитие человеческого потенциала и создание нормальных условий жизни);
- ◆ селективная политика (оценка потенциала и конкурентоспособности территорий; определение точек роста и их поддержка; развитие малых городов как центров социального обслуживания сельских районов; принятие решений относительно проблемных территорий, которые бы обеспечили улучшение жизни населения, проживающего в этих районах);

◆ государственно-частное партнерство (прямое участие государства в развитии инфраструктуры районов области, долевое участие в развитии экономики этих районов);

◆ дифференцированная инвестиционная региональная политика (различные подходы инвестиционной поддержки в зависимости от инвестиционной привлекательности районов; например, для Новосибирска – это создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвесторов, для многих районов области – это прямые инвестиции);

◆ развитие реального местного самоуправления (обучение представителей местных сообществ основам управления муниципальным образованием, поддержка и поощрение местных инициатив, совершенствование законодательства в направлении, обеспечивающем развитие реального самоуправления);

◆ регионально-ориентированная политика (создание условий для выхода товаропроизводителей районов на региональный рынок: транспортная доступность, помощь в повышении конкурентоспособности производимой продукции).

Таблица 12.1

**Принципы региональной пространственной политики  
и направления ее реализации**

Принципы	Направления реализации
Социальная направленность (ориентация на развитие человеческого потенциала и создание достойных условий жизни)	Развитие социальной инфраструктуры. Преодоление неоправданной дифференциации по уровню и качеству жизни. Сохранение и создание новых рабочих мест и сокращение безработицы. Адаптация переселенцев. Создание условий для получения качественного образования и медицинской помощи
Селективная политика	Оценка потенциала и конкурентоспособности территорий. Определение «точек роста» и их поддержка. Развитие малых городов как центров социального обслуживания сельскохозяйственных районов. Принятие решений относительно депрессивных поселений, гарантирующих улучшение жизни их жителей
Государственно-частное партнерство	Расширение форм государственной поддержки бизнеса и населения. Разработка программ поддержки малого предпринимательства
Дифференцированная инвестиционная региональная политика	Разработка механизма поддержки районов с различным направлением специализации (промышленные, сельскохозяйственные, приграничные, пригородные, ресурсодобывающие, рекреационные)
Развитие реального местного самоуправления	Обучение местных сообществ и привитие вкуса к участию в управлении муниципальным образованием. Поддержка и поощрение местных инициатив

Направления реализации перечисленных принципов включают:

- подчиненность пространственного развития экономики области интересам социального развития ее городов и районов (создание рабочих мест, повышение доходов населения, укрепление доходной базы бюджетов городов и районов, создание условий для развития социальной сферы и повышения качества социальных услуг);
- формирование бюджетной системы с тенденцией сокращения перераспределительных функций областного бюджета за счет укрепления собственной доходной базы местных бюджетов;
- оценку ресурсного потенциала районов и городов и оптимизацию их использования с учетом емкости областного рынка и возможности расширения межрайонных связей;
- использование новых возможностей и направлений укрепления финансово-экономической базы районов и городов (освоение природных ресурсов, использование предпосылок расширения приграничной торговли, нетрадиционные для области направления развития – переработка дикорастущих растений, туризм, санаторно-курортная сфера, рациональное использование мощностей военно-промышленного комплекса и др.).

Современные процессы глобализации ведут к усилению конкуренции на всех уровнях (между странами, между регионами, между муниципальными образованиями, между фирмами и т.д.). Это вызывает необходимость использования современных подходов к развитию, одним из которых является кластерный подход. Кластер представляет собой неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых самостоятельных структур, заинтересованных в сотрудничестве в целях усиления своей конкурентоспособности. Кластерная политика призвана стать основой реализации конкурентных преимуществ области и ее районов. Для области кластерная политика состоит в участии в финансировании и координации проектов по созданию точек роста и развитию ключевых направлений экономики на территории области.

Алгоритм разработки пространственной политики области представлен на рис. 12.1.

Основные направления пространственной политики области могут быть представлены следующим образом:

- развитие предприятий традиционных отраслей, представленных в агропромышленных районах области (предприятия по переработке мясной и молочной продукции), их реконструкция и модернизация;
- вынос мясоперерабатывающих предприятий из г. Новосибирска и приближение их к сырьевой базе;
- вынос из г. Новосибирска в другие районы области металлургического производства, оловокомбината, жиркомбината и других объектов;
- активное инфраструктурное обустройство федеральной автомагистрали (строительство и ремонт дорог, развитие связи, автосервиса, автозаправочных станций, сетей закусочных, мотелей), дорога должна быть источником доходов населения и бюджета);



354

Рис. 12.1. Алгоритм разработки стратегии пространственного развития области

– формирование регионального центра международной торговли с Казахстаном и республиками Средней Азии в Карасуке. Опыт других стран (не только Китая, но и Монголии) показывает, как благодаря развитию торговли с Россией на приграничных территориях появились очаги современной цивилизации);

– развитие современной индустрии строительных материалов (наличие сырьевых ресурсов в области позволяет создать в Новосибирской области крупную базу межрегионального значения; с учетом перспектив развития жилищного строительства спрос на строительные материалы будет расти);

– активное развитие образовательных услуг, торговли в районах, граничащих с соседними областями;

– развитие зон санаторно-курортного лечения, спортивных комплексов межрегионального и международного значения, туризма;

– развитие в малых городах среднетехнических образовательных учреждений и филиалов вузов (в первую очередь педагогического, сельскохозяйственного, строительного) (рис. 12.2).

Укрепление финансовой базы районов и городов является необходимым условием реального становления и развития системы местного самоуправления, и в решении этой проблемы можно выделить несколько основных направлений.

Первое и главное направление связано с общим повышением эффективности системы управления на всех уровнях, и особенно на местном уровне, где этой проблеме до сих пор уделялось недостаточно внимания. Необходимо понимать, что районы и города являются конкурентами при привлечении финансовых ресурсов на свою территорию. Вероятность их привлечения тем больше, чем убедительнее аргументы для инвесторов. В число таких аргументов входят прежде всего следующие:

- наличие стратегии, обеспечивающей активизацию экономического потенциала муниципального образования, ощутимый рост уровня жизни населения и постепенное освобождение от зависимости от областного бюджета;

- отражение в стратегии современных требований к формированию экономической структуры, наличие в ней инновационного аспекта, а также разделов по совершенствованию социальной сферы, использованию местного потенциала для создания конкурентоспособных ниш и активного включения в рыночную среду;

- консолидация местного сообщества вокруг разработанной стратегии и его участие в реализации стратегии путем долевого финансирования инвестиционных проектов, в развитии социальной сферы, в создании привлекательного имиджа каждого района и города.

Второе направление укрепления финансовой базы муниципальных образований связано с разработкой механизма привлечения финансовых средств на территорию муниципального образования.



Рис. 12.2. Направления пространственной политики Новосибирской области

Третье направление связано с оптимизацией расходов местного бюджета, в котором должна найти отражение стратегия развития района, города. Эффективность бюджета должна оцениваться с позиций соответствия структуры затрат тем целям, которые сформулированы в стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Для рационализации бюджетных расходов необходима реализация следующих мероприятий:

- разработка обоснованной пространственной схемы размещения образовательных учреждений с целью обеспечения полноценного качественного образования, доступного для всех детей муниципального образования (закры-

тие малокомплектных школ и их укрупнение, усиление кадрового обеспечения, современное оснащение школ);

- повышение эффективности использования средств, поступающих в сферу здравоохранения на муниципальном уровне, за счет реструктуризации сети лечебно-профилактических учреждений муниципальной собственности (развитие амбулаторно-поликлинической помощи и расширение использования дневных стационаров);

- реализация ресурсосберегающих направлений жилищно-коммунальной реформы (установка приборов учета и контроля расхода воды и тепла во всех бюджетных учреждениях и стимулирование ресурсосбережения);

- адекватное использование системы муниципального заказа в целях сокращения бюджетных расходов и привлечения местных производителей товаров и услуг для удовлетворения потребностей бюджетных организаций;

- ревизия объектов муниципальной собственности и оценка эффективности их использования (продажа объектов, не связанных с осуществлением функций местного самоуправления, сдача муниципального имущества в аренду);

- инвентаризация земель, определение фактически занимаемых участков.

Совершенно очевидно, что все указанные направления тесно связаны друг с другом, безотлагательны и в совокупности отражают необходимость формирования нового механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

### **12.3. Цели и задачи долгосрочной программы развития и размещения производительных сил Новосибирской области**

Цель развития и размещения производительных сил области состоит в том, чтобы на основе использования имеющихся потенциальных конкурентных преимуществ районов области обеспечить сбалансированное пространственное развитие территории всей области: создать предпосылки для повышения комфортности проживания и достойного уровня жизни населения за счет инновационной ориентации отраслей экономики, привлечения инвестиций в инфраструктурное развитие; создать условия для повышения экономической и социальной эффективности малого и среднего предпринимательства, высокого уровня занятости населения; смягчить дифференциацию в уровне социального развития между районами области.

*Долгосрочные приоритеты* пространственной политики заключаются в

- формировании на всей территории области сфер приложения труда, обеспечивающих высокий уровень доходов населения (в том числе и в сельском хозяйстве);

- строительстве качественных дорог, обеспечивающих полную транспортную доступность Новосибирска для всех районов области, не превышающую 2–3 часов;

- наличии в каждом районном центре и в отдельных поселениях домов культуры, стадионов, рекреационных центров, позволяющих иметь всем жителям области равный доступ к получению качественных услуг в сфере культуры, спорта, досуга;
- широком развитии строительства малоэтажного комфортного жилья.

Принятые долгосрочные приоритеты определяют *первоочередные задачи* пространственного развития для всех уровней органов власти Новосибирской области. Эти задачи включают:

- динамичное развитие экономики области на основе содействия формированию центров опережающего экономического роста, в том числе территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий;
- использование конкурентных преимуществ Новосибирской области, связанных с аграрными ресурсами и развитием переработки сельскохозяйственного сырья;
- поддержку инновационного развития традиционных базовых отраслей (производство строительных материалов, сельское хозяйство, переработка мясной и молочной продукции, продукции растениеводства и т.д.), а также содействие развитию новых сфер деятельности (туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания сервисных услуг);
- смягчение дифференциации в уровне и качестве социальной среды и доходов населения, сближение стандартов жизни между Новосибирском и городами области, городским и сельским населением до уровня, обусловленного объективными различиями мест проживания;
- создание разветвленной транспортной сети, обеспечивающей бесперебойную круглогодичную транспортную доступность объектов социальной инфраструктуры и мобильность населения области;
- содействие развитию и повышению социальной эффективности деятельности малых предприятий как одного из долгосрочных факторов социально-экономического роста и повышения конкурентоспособности муниципальных образований.

*Система целевых индикаторов, обеспечивающих измеримость достижения целей и задач программы и возможность непрерывного мониторинга.* Разработка стратегических и планово-прогнозных документов – сложный процесс, но неизмеримо более сложной является их реализация, особенно учитывая неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде. Поэтому не случайно включение в управленческий процесс функции мониторинга и системы индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и задач. Система целевых индикаторов должна отвечать определенным требованиям:

- ◆ она не должна быть громоздкой, а число целевых индикаторов не должно быть безразмерным;
- ◆ система индикаторов не должна включать случайные показатели только потому, что они имеются в статистике;
- ◆ по мере удаления перспективы число индикаторов должно сокращаться;
- ◆ в качестве интегральных индикаторов, позволяющих оценить достижение цели, предлагается использовать показатели динамики численности населения территории и объемов привлекаемых инвестиций;
- ◆ с помощью одного или нескольких частных индикаторов должна существовать возможность оценки уровня достижения каждой поставленной задачи.

Исходя из этих требований, систему индикаторов оценки результатов реализации программы можно представить следующим образом:

- 1) интегральные индикаторы, характеризующие экономическое развитие территории: динамика роста численности населения муниципального образования и инвестиционных вложений;
- 2) индикаторы, характеризующие социальное развитие: средняя заработная плата, среднедушевые денежные доходы, среднедушевая обеспеченность жильем, среднедушевой розничный товарооборот, доля населения, получающего субсидии и дотации;
- 3) индикаторы, характеризующие инфраструктурное развитие территорий: объем дорожного строительства, доля дорог с твердым покрытием;
- 4) индикаторы, характеризующие дифференциацию пространственного социально-экономического развития: различия в основных показателях уровня жизни.

*Отраслевая структура размещения производительных сил и направления пространственного развития области.* В структуре валового регионального продукта области продукция промышленного производства составляет 23%, сельского хозяйства – 8, строительства – 4, сферы услуг – 65%. В структуре промышленности более 72% составили обрабатывающие отрасли промышленного производства, представленные высокотехнологичным машиностроением, производством электрооборудования, транспортных средств, предприятиями, производящими строительные материалы, продукты питания. Около 10,5% промышленной продукции приходилось на добычу полезных ископаемых, из которых 90,4% составляла добыча топливно-энергетических ресурсов (уголь, нефть). Кроме того, на территории области осуществлялась добыча нерудных материалов (гравия, песка, глины), а также золота.

Промышленный потенциал области размещен по ее территории крайне неравномерно. Более 80% всего объема промышленного производства сконцентрировано в г. Новосибирске, в Новосибирской агломерации этот показатель достигает почти 90%.

Если специализацию районов области характеризовать показателем преобладающей отрасли в общественном производстве, то можно выделить промышленные районы (доля промышленности в общественном производстве составляет около 50%), сельскохозяйственные (доля сельского хозяйства превышает 50%), районы с высоким уровнем развития розничной торговли (доля розничной торговли – более 50%) и районы, в которых отсутствуют ярко выраженные отрасли специализации. В соответствии с этой классификацией к районам с промышленной специализацией можно отнести Северный, Тогучинский, Искитимский, Чановский районы и г. Искитим. В 10-ти районах более 50% общественного производства составляет розничная торговля (Новосибирский, Маслянинский, Сузунский, Колыванский, Карасукский, Черепановский районы, гг. Обь, Куйбышев, Татарск, Барабинск), в 7-ми районах отсутствует четко выраженная специализация (Болотнинский, Купинский, Кыштовский, Мошковский, Чулымский районы, гг. Новосибирск, Бердск), остальные районы относятся к сельскохозяйственным.

Другим показателем, характеризующим специализацию районов, является показатель занятости по отраслям. Структура занятости населения в целом по области по основным отраслям представляла следующие соотношения: около 18% населения было занято в промышленности, 18,3 – в оптовой и розничной торговле, а также ремонтом автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, 10,4 – в сельском хозяйстве, 7% – в строительстве. Среди сельских районов Новосибирской области только 6 районов (Искитимский, Куйбышевский, Новосибирский, Сузунский, Тогучинский, Черепановский) имели долю занятых в промышленности в общей численности занятых свыше 10%, и 5 районов (Новосибирский, Мошковский, Куйбышевский, Колыванский, Болотнинский) – долю занятых в сельском хозяйстве ниже 10%. Еще одной отраслью, в которой занято население, является торговля. В 20-ти районах из 30-ти более 10% общей численности занятых приходится именно на торговлю. Таким образом, более половины всех районов Новосибирской области традиционно можно отнести к территориям с сельскохозяйственным типом производства, остальные – к смешанному типу.

В «Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года» муниципальные образования области объединены в территориальные кластеры, в основу которых положены следующие признаки: территориальная общность, притяжение к транспортным магистралям, относительная однородность специализации хозяйства, направления транспортно-экономических связей между муниципальными образованиями, экономический потенциал, уровень и качество жизни населения в сравнении с областными показателями. Такое объединение муниципальных образований позволяет сформировать целенаправленную региональную политику пространственного развития.

Анализ утвержденных инвестиционных проектов показывает, что в целом они соответствуют наиболее перспективным направлениям для развития экономики Новосибирской области:

- ♦ выпуск высокотехнологичной и наукоемкой продукции;

- ◆ производство современных строительных материалов и конструкций;
- ◆ модернизация и новое строительство объектов коммунальной инфраструктуры;
- ◆ глубокая переработка древесины, вторичного сырья и бытовых отходов;
- ◆ развитие инфраструктуры транспортного и терминально-складского комплекса;
- ◆ создание крупных животноводческих комплексов, высокоэффективных сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий.

Ключевым понятием для каждого муниципального образования должна стать конкурентоспособность территории и использование объективных преимуществ, обеспечивающее формирование эффективной экономики муниципального образования и на этой основе достижение устойчивого социального прогресса.

Общая концепция развития национальной экономики, стратегия развития производительных сил Сибири и анализ конкурентных преимуществ муниципальных образований Новосибирской области позволяют определить основные направления пространственного развития области, которые отражают интересы населения местных сообществ и соответствуют целям социально-экономического развития области и государства в целом.

1. Новосибирск, отраслевая структура которого представлена наукоемкой промышленностью, научно-образовательным потенциалом современного уровня, развитой многопрофильной сферой услуг – финансовых, транспортно-логистических, социальных, – должен усилить свою инновационную ориентацию и стать самым крупным центром инновационного развития на востоке страны, распространяющим свое влияние, в первую очередь, на экономику Новосибирской агломерации и всей области.

2. Носителями инноваций являются люди, проживающие в городах. Из общей численности городского населения 9% проживает в малых городах и поселках городского типа. Полноценно выполнять межселенческие функции и предоставлять весь комплекс социально-бытовых услуг высокого качества могут только крупные города. В области лишь Новосибирск отвечает этому требованию. Поэтому одной из стратегических задач является рост численности населения малых городов и формирование второго крупного города на базе Куйбышева и Барабинска, специализацией которого должна стать современная промышленность и качественная сфера услуг.

3. Главной задачей развития сельскохозяйственных районов является повышение эффективности производства сельскохозяйственной продукции на основе использования достижений агротехнической науки, современных технологий и высокопроизводительной техники. Это комплексная задача, решение которой, прежде всего, требует:

- создания механизма продвижения инноваций в сельскохозяйственное производство, стимулирования спроса потребителя на инновационную продукцию;
- повышения квалификации сельскохозяйственных работников;

- развития производственной и социально-бытовой инфраструктуры в сельскохозяйственных районах и повышения привлекательности проживания в сельской местности.

4. В малых городах и сельских районах области основными направлениями развития промышленности останутся предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, производству строительных материалов, деревообработке, ремонту и обслуживанию сельскохозяйственной техники и транспорта. При этом главной задачей является не консервация неэффективных неконкурентоспособных производств, а расширение и развитие новых на базе использования современных технологий, обеспечивающих снижение издержек и повышение качества продукции, соответствие производимых товаров и услуг требованиям рынка.

5. В малых городах и районных центрах, особенно тех, которые граничат с соседними областями и краями, должны получить развитие профессиональные образовательные учреждения по подготовке высококвалифицированных выпускников тех рабочих специальностей, потребность в которых определяется стратегией развития экономики области. Для того чтобы учеба в этих учреждениях была престижной и привлекала молодежь (в том числе из соседних областей), необходимо чтобы

- профессиональные учебные заведения были оснащены современной производственной базой, отвечающей требованиям инновационной экономики, и обеспечены квалифицированным преподавательским составом;
- учащиеся должны иметь достойный уровень жизни (благоустроенное общежитие, нормальное питание, стипендию);
- должна получить развитие целевая подготовка и широкое организационно-финансовое партнерство с предприятиями, заинтересованными в соответствующих кадрах.

Для того чтобы стабилизировать и обеспечить рост населения, обязательной специализацией всех малых городов и районных центров должно быть развитие качественной сферы социально-культурного обслуживания (здравоохранение, разнообразные объекты, обеспечивающие возможность занятий спортом, клубы и центры досуга).

6. Наряду с модернизацией традиционных отраслей экономики повышение конкурентоспособности муниципальных образований будет определяться развитием новых перспективных отраслей:

- районы области располагают значительным потенциалом для развития рекреационно-туристического бизнеса (Маслянинский, Чановский, Доволенский, Кольванский, Краснозерский, г. Бердск). Этот рынок в России находится на начальной стадии формирования, своевременное освоение этой ниши позволит области занять заметное место на рынке рекреационно-туристических услуг;

- создание крупного промышленно-логистического центра области (Новосибирский, Коченевский районы);
- формирование регионального центра международной торговли с Казахстаном и республиками Средней Азии (Карасукский район). Речь идет не только о создании современного таможенного поста, но и о строительстве торговых терминалов, гостиничных комплексов и центров проведения досуга;
- активное инфраструктурное обустройство федеральной автомагистрали (Татарский, Куйбышевский, Барабинский, Каргатский, Чулымский, Коченевский, Новосибирский районы). Строительство и ремонт дорог, развитие автосервиса, строительство автозаправочных станций, гостиниц и мотелей – все это рабочие места, доходы населения и бюджета.

7. Стабилизация населения в малых городах и районах области требует расширения жилищного строительства на базе использования имеющегося опыта строительства доступного малоэтажного жилья, оборудованного всеми необходимыми элементами коммунальной инфраструктуры.

В основе пространственного развития Новосибирской области в перспективе лежат имеющиеся инвестиционные проекты. Часть из них получила поддержку областной администрации, другие носят характер местных инициатив. Анализ реестра проектов показал, что из требуемых для реализации проектов 358,3 млрд руб. на территорию Новосибирской агломерации приходится 314,3 млрд. руб. (88%) всех инвестиций. Из них на г. Новосибирск приходится 146,7 млн. руб. (47%) инвестиций, требуемых для развития Новосибирской агломерации. Объемы финансирования, требуемые для реализации проектов территориальных кластеров, в общем объеме необходимого финансирования следующие (%):

Северо-Западный территориальный кластер	– 1,1
Западный территориальный кластер	– 4,6
Юго-Западный территориальный кластер	– 0,2
Восточный территориальный кластер	– 3,8
Центральный территориальный кластер	– 0,5
Южный территориальный кластер	– 1,8

При этом с учетом численности проживающих на территории, удельные инвестиции по реестру проектов в Новосибирской агломерации составят 170 тыс. руб. на человека, а в остальных территориальных кластерах – в среднем 65 тыс. руб. на человека, т.е. в 2,6 раза ниже.

Учитывая естественную ограниченность инвестиционных ресурсов, необходимо разработать четкую инвестиционную политику, определяющую приоритеты инвестиционной поддержки. В числе основных принципов инвестиционной поддержки следует выделить:

- изменение технологического уклада производства в результате реализации инвестиционного проекта;

- рост доли производства продукции с использованием инновационных технологий;
- привлекательность проектов для частных инвесторов;
- инвестиционные проекты, целью которых является развитие производственной и социальной инфраструктуры, в первую очередь, в районах области;
- прирост числа рабочих мест;
- численность населения, качество жизни которого улучшится в результате реализации инвестиционного проекта.

Ключевое значение в механизмах реализации инвестиционной части долгосрочной программы будет иметь правильная организация *инвестиционного проектирования*.

В качестве базового бизнес-процесса разработки и реализации инвестиционного проекта необходимо принять следующую последовательность:

- разработка идеи или концепции инвестиционного проекта;
- разработка инвестиционного предложения;
- разработка бизнес-плана инвестиционного проекта;
- продвижение на инвестиционные площадки и поиск инвестора или инвестиционных средств;
- получение различных форм поддержки через включение в целевые или комплексные программы;
- практическая реализация и мониторинг ее хода.

*Возможные сценарии пространственного социально-экономического развития области.* Высокая интегрированность российской экономики в мирохозяйственные связи повышает уязвимость России и ее регионов в периоды неустойчивости и неопределенности мировых финансово-экономических процессов. В первую очередь эта уязвимость связана с сокращением инвестиционных ресурсов, неизбежно вызывающих цепь негативных последствий, таких как ухудшение условий кредитования, замедление темпов развития реального сектора экономики, инфляция, нестабильность валютного курса, ухудшение условий формирования рынка труда, что оказывает влияние на динамику показателей уровня и качества жизни населения.

В условиях сокращения основных лимитирующих ресурсов неизмеримо возрастает роль и значимость качества системы управления как главного фактора, определяющего условия и результаты развития социально-экономической системы как страны в целом, так и ее отдельных территорий. Главные требования, которые предъявляются к системе управления на современном этапе, состоят:

- в повышении производительности труда за счет технологических и организационных инноваций и сокращения избыточной занятости;
- в использовании имеющихся и создании новых конкурентных преимуществ на основе повышения эффективности использования человеческого потенциала и инновационной диверсификации производства.

Низкий уровень инновационности российской экономики означает, прежде всего, наличие больших неиспользованных резервов, и именно на пути вовлечения этих резервов в развитие социально-экономических процессов лежат возможности преодоления кризисных явлений и снижения объективно существующих рисков. Учет этих рисков требует использования сценарного подхода при разработке программы развития и размещения производительных сил области.

Стратегические альтернативы развития производительных сил области представлены двумя сценариями, которые различаются между собой гипотезами территориального развития и темпами экономического роста.

Первый сценарий – *адаптивный (осторожный)* – основывается на гипотезах о существенном влиянии негативных внешних факторов и замедлении темпов развития, дефиците инвестиционных ресурсов, менее благоприятной конъюнктуре на рынках товаров и услуг и замедлении темпов роста денежных доходов и уровня жизни населения. В соответствии с этим сценарием общественное производство в области к 2015 г. вырастет в 1,5 раза, рост инвестиций в целом составит 1,9 раза. Стратегическая цель – преодоление депрессии и ускорение экономического роста в малых городах и районах области – сохраняется, хотя ее достижение замедляется. Развитие экономики в этом сценарии лежит на пути роста конкурентоспособности и масштабов производства преимущественно в традиционных базовых отраслях специализации за счет их технологического обновления, роста качества выпускаемой продукции и производительности труда.

В результате реализации этого сценария следует ожидать, что доля низкообеспеченных слоев населения практически не изменится (около 50%), возможно нарастание центростремительных тенденций и усиление оттока населения из районов области в г. Новосибирск.

Второй сценарий – *инновационно-мобилизационный* – основан на предположении, что воздействие негативных факторов, связанных с внешними финансово-экономическими процессами, удастся преодолеть и избежать резкого замедления социально-экономического развития области. В соответствии с этим сценарием ВРП к 2015 г. увеличится в 1,85 раза, инвестиции – в 2,7, производительность труда – в 1,85, средняя зарплата – в 1,83 раза.

В результате реализации этого сценария сократятся масштабы бедности, доля низкообеспеченных слоев населения снизится до 40%.

Оценка объема предполагаемого финансирования по источникам выглядит следующим образом:

- общая ориентировочная оценка совокупности предполагаемых проектов – 358,3 млрд руб.;
- инвестиционные ресурсы областного бюджета (заложено в трехлетнем бюджете и пролонгировано) – 9,5 млрд руб.;
- собственные ресурсы предприятий (исходя из сложившейся практики, в соответствии с которой собственные инвестиции составляют 60-65%) – 215–230 млрд руб.;

- оценка федеральных ресурсов для реализации национальных проектов и целевых программ, бюджетные средства г. Новосибирска, привлечение частных инвестиций – около 125 млрд руб.

*Система управления и основные элементы механизма реализации пространственной политики.* В основе пространственной политики развития и размещения производительных сил области лежит система принципов, через призму которых должны рассматриваться управленческие решения, принимаемые на областном и региональном уровне.

1. Принцип кластерного подхода. Реализация этого принципа связана с формированием высокоинтегрированных территориальных структур, объективно взаимосвязанных благодаря общности интересов и необходимости их реализации в жесткой конкурентной среде. Кластерный подход обеспечивает неформальное объединение районов и их скоординированное развитие, обмен инновациями, определение специализации районов с учетом ресурсных возможностей кластера.

2. Социальная ориентация развития. В соответствии с этим принципом управленческие решения должны обеспечивать:

- повышение уровня занятости населения путем создания условий для развития предпринимательства;
- поддержку инновационных инвестиционных проектов, реализация которых обеспечивает рост производительности труда и доходов населения;
- строительство жилья и инфраструктуры в малых городах и сельских районах и создание условий для повышения привлекательности проживания в них населения.

3. Государственно-частное партнерство (участие в инвестициях, предоставление государственных гарантий при привлечении банковского кредита). Участие региональных и муниципальных органов власти в развитии экономики повысит инвестиционную привлекательность территорий и будет способствовать притоку частных инвестиций, так как инвесторы получают объективное подтверждение в заинтересованности власти в поддержке конкретных секторов экономики.

4. Дифференцированная инвестиционная региональная политика. Суть этой политики состоит в том, что на территориях, обладающих более высоким инвестиционным рейтингом, задача управления состоит в улучшении условий для инвесторов, в оказании им помощи при продвижении на инвестиционные площадки, в поиске инвесторов. На территориях с низким инвестиционным потенциалом требуется прямое финансирование из средств бюджета для развития производственной и социальной инфраструктуры, софинансирование при создании и реконструкции предприятий.

5. Регионально ориентированная политика. Этот принцип означает поддержку местного производства товаров и услуг и их продвижение на рынок. Для этого необходимо:

- найти точки роста, повышающие конкурентоспособность территорий;

- использовать ресурсный потенциал и конкурентные преимущества каждого района с учетом емкости рынка и тенденций его развития, а также возможностей расширения межрайонных связей;
- повысить транспортную доступность для населения и бизнеса;
- способствовать повышению конкурентоспособности производств, продукция которых используется в бюджетной сфере и которые могут расширить свои мощности за счет участия в выполнении региональных и муниципальных заказов.

Реализация этих принципов станет возможной лишь при условии, что инновационные технологии будут широко внедряться не только в экономику, но и в сам процесс управления.

Суть изменений в управлении на муниципальном уровне состоит прежде всего в том, что оно должно носить активный, целенаправленный характер и опираться на консолидированные интересы населения, бизнеса и власти. Для этого в первую очередь необходимы:

- концентрация организационных и управленческих ресурсов на формировании конкурентных преимуществ территории и перспективных направлениях их развития;
- создание организационной структуры по подготовке инвестиционных проектов и предложений по их продвижению на инвестиционно-торговые площадки (создание центров инвестиционного проектирования, подготовка специалистов для работы в таких центрах);
- в сельских районах одним из важных направлений является развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации, конкурентоспособной в современных рыночных условиях;
- привлечение частных инвесторов или создание муниципальных предприятий по производству продукции на основе комплексного использования ресурсно-экономического потенциала муниципального образования;
- формирование организационной структуры, обеспечивающей включение сельских товаропроизводителей в единую систему производственно-экономических и финансовых отношений.

Управленческие решения на уровне администрации области, направленные на реализацию пространственной стратегии ее развития, в первую очередь включают:

- координацию и согласование планово-прогнозных документов области и муниципальных образований;
- разработку региональных программ, обеспечивающих ускоренное развитие производственной и социальной инфраструктуры малых городов и сельских районов области;
- разработку эффективного финансового механизма, обеспечивающего строительство доступного комфортного жилья для молодежи и специалистов, работающих в малых городах и сельских районах Новосибирской области;

- развитие в малых городах и районных центрах области учреждений среднеспециального образования и подготовку квалифицированных рабочих кадров (оснащение техникумов и училищ новейшим оборудованием, привлечение высококвалифицированных преподавателей, создание достойных условий для учащихся);

- использование земельного фактора при реализации пространственной политики размещения производительных сил области (разработка земельного кадастра, отражающего объективную стоимость земли, использование цены земли для оптимизации размещения производства и стимулирования выноса некоторых промышленных предприятий из Новосибирска в районы области);

- создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, прежде всего в сфере материального производства и инновационной деятельности, выдача грантов начинающим предпринимателям, развитие программ микрокредитования, содействие повышению конкурентоспособности продукции.

В комплексе механизмов реализации задач программы должны быть выделены инструменты, обеспечивающие:

- разработку и реализацию проектов, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития территорий;

- отработку механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнением;

- создание Инвестиционного совета при губернаторе области для рассмотрения инвестиционных проектов и оценки их эффективности;

- осуществление мониторинга за ходом реализации территориальной составляющей долгосрочной программы развития производительных сил Новосибирской области;

- принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления развитием области и ее муниципальных образований.

Законодательно-правовая база Новосибирской области дает возможность использования всего комплекса механизмов поддержки реализации программы развития и размещения производительных сил. В число основных механизмов входят:

- субсидирование процентной ставки по привлекаемым банковским кредитам;

- предоставление бюджетного кредита за счет средств областного бюджета;

- предоставление налоговых льгот в отношении создаваемого имущества;

- передача в залог государственного имущества области;

- участие средств областного бюджета в формировании уставных средств создаваемых предприятий;
- размещение на конкурсной основе средств областного бюджета для финансирования инвестиционных проектов;
- выпуск облигационных, гарантированных целевых займов;
- финансирование развития инженерной инфраструктуры;
- создание фонда поддержки субъектов малого и среднего бизнеса;
- для крупных особо значимых проектов - создание преференций по налогу на прибыль и на имущество на период окупаемости проекта;
- финансирование инвестиционных проектов, реализуемых предприятиями на условиях лизинга;
- возмещение части стоимости оборудования и материальных ресурсов, произведенных на территории области;
- создание особых экономических зон регионального уровня в целях развития инновационных видов деятельности;
- оказание организационной помощи инвесторам, претендующим на получение федеральной поддержки;
- нефинансовые формы поддержки инвестиционной деятельности (информационная, организационная, правовая поддержка);
- развитие системы профессионального образования с учетом реализации крупных инвестиционных проектов.

Важным направлением является активное привлечение общественности и институтов гражданского общества к реализации долгосрочной целевой программы развития и размещение производительных сил Новосибирской области. Вовлечение населения в обсуждение и реализацию документа будет способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества.