

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 298

С 298 **Сельские территории Омской области: инструменты перехода к устойчивому развитию** / под общ. ред. В.В. Карпова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 316 с.

ISBN 978-5-89665-315-8

В монографии представлены результаты комплексного научного исследования, выполненного коллективом сотрудников Лаборатории экономических исследований Омской области ИЭОПП СО РАН при участии научных и практических работников ОНЦ СО РАН и иных научно-исследовательских организаций региона. Книга посвящена анализу проблем устойчивого развития сельских территорий Омской области. Рассматривается методология стратегического планирования устойчивого развития сельских территорий, предлагается перечень условий комплексного социально-экономического развития сибирского села, освещаются инструменты и механизмы перехода к устойчивому развитию.

Адресуется научным и практическим работникам, представителям государственного и муниципального управления, предпринимателям, обучающимся ВО, интересующимся социально-экономическими аспектами развития сельских территорий.

Авторский коллектив:
Алещенко В. В. – д.э.н. (гл.4)
Алещенко О. А. – (гл.4)
Бреусова А. Г. – к.э.н. (гл.8, 10, 11)
Гарафутдинова Н. Я. – к.э.н. (гл.6)
Капогузов Е. А. – д.э.н. (гл. 1)
Карпов В. В. – д.э.н. (введение)
Кораблева А. А. – к.э.н. (гл.8, 9, 10, 11)
Логинов К. К. – к.ф.-м.н. (гл.11)
Лизунов В. В. – к.ф.-м.н. (гл.2)
Можжерина Н. Т. – к.э.н. (гл.8)
Самодинский К. А. – (гл.6)
Снежанская Н. Н. – к.ю.н. (гл.3)
Файл Е. В. – (гл.5)
Хаиров Б.Г. – к.э.н. (гл.7)
Чупин Р. И. – к.с.н. (преамбула, гл.1, 5, 7)
Шумакова О. В. – д.э.н. (гл.4)

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-315-8

© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.
© Коллектив авторов, 2017 г

Преамбула

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий до 2030 года под понятием «устойчивое развитие сельских территорий» предусматривается стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

Исходя из содержания нормативных документов (в частности Федеральной целевой программы (ФЦП) об устойчивом развитии сельских территорий), под объектом развития понимаются «сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, а также сельские населенные пункты и рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации) и городских поселений, на территории которых преобладает деятельность, связанная с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции».

Основным механизмом решения проблем развитие сельских территорий является использование потенциала программно-целевого подхода. Среди ключевых проблем, которые призвана решить ФЦП, выделяются:

1) жилищная проблема. Как инструмент развития является обеспечение государственного финансирования строительства жилья на селе, в первую очередь для молодежи;

2) инфраструктурная проблема (школы, больницы, фельдшерско-акушерские пункты, строительство спортсооружений, решение проблемы водо- и газоснабжения). При этом ФЦП предусматривает лишь частичное решение инфраструктурных проблем села. Например, в Омской области в рамках государственной программы «Развитие сельского хозяйства» предполагается улучшение: доли семей, проживающих в сельской местности к 2020 году до 22,3%; прирост обучающихся в школах, находящихся в безаварийном состоянии до 7,3% при введении только 550 новых учебных мест; прирост в плановый период на 16 725 человек населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (после проведения их реконструкции); повышение уровня газификации к концу планового пе-

риода до 2%, а водоснабжения до 32,9%. Между тем, даже в случае полного исполнения данной программы показатели в регионе по водоснабжению и газификации будут отставать от общероссийских (50%). Также в сфере решения проблемы занятости в Омской области предполагается создание 2 751 нового рабочего места.

Другой важной инфраструктурной проблемой в России в целом и в Омской области в частности являются дороги. За счет региональной программы за 7 лет предусматривается постройка и реконструкция всего 100 км. автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Еще одно перспективное направление развития, на которое выделяется финансирование в рамках ФЦП – это поддержка гражданских инициатив в реализации общественно значимых проектов и формирования «локального комьюнити» сельских поселений, способных самостоятельно, не прибегая к помощи власти, решать задачи культурного и социально-экономического развития. Речь идет о таких приоритетных направлениях, как:

- создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок;
- сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников;
- поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

В результате реализации мероприятия прогнозируется осуществление 775 проектов. Дополняющим в этой связи будет финансирование просветительско-пропагандистской деятельности по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий. Это, на взгляд разработчиков программы, должно способствовать:

- повышению уровня миграционной привлекательности сельских территорий для граждан Российской Федерации;
- привлечению специалистов и квалифицированных кадров массовых профессий для сельского хозяйства и других отраслей сельской экономики;
- формированию в обществе уважительного отношения к труду в сельской местности и сельским жителям;
- общественному признанию необходимости развития сельских территорий в общенациональных интересах.

Однако в документах прямо предусматривается возможность сокращения финансирования мероприятий в связи с кризисом.

Также в ФЦП в явном виде прослеживается ситуация искусственного завышения нормативных параметров, поскольку за последние год или два по большинству количественных показателей предусмотрен резкий рост значений. Исходя из этого, возникает потребность определения приоритетных направлений, а также поиска механизмов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

В российском научно-исследовательском дискурсе можно выделить следующие основные направления, характеризующие механизмы устойчивого развития сельских территорий:

– Традиционный, рассматривающий экономический механизм с позиций постмарксистской методологии, представленной в трудах Е. В. Ефимовой¹, Е. Г. Коваленко² и М. Ц. Бужанаевой³. В данном подходе хозяйственный механизм является элементом управленческой подсистемы, предусматривающий главенствующую роль организационных инструментов в развитии. Ключевым субъектом управления в этой концепции является государство, основной механизм – государственное управление. Органы государственной власти проводят диагностику социального экономического положения отдельных сельских территорий, их дифференциацию для выстраивания управленческого инструментария и определение оптимального распределения ограниченных ресурсов при главенствующей роли государственных интересов.

¹ Ефимова Е. В. Организационно-экономический механизм устойчивого развития сельских территорий Псковской области // Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskij-mehanizm-ustoychivogo-razvitiya-selskih-territoriy-pskovskoy-oblasti-1> (дата обращения 22.03.2016)

² Коваленко Е. Г. Механизм устойчивого развития сельских территорий региона // Современные проблемы науки и образования Выпуск № 2 // Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-ustoychivogo-razvitiya-selskih-territoriy-regiona> (дата обращения 22.03.2016)

³ Бужанаева М. Ц. Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием сельских территорий региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук // Режим доступа <https://esstu.ru/uportal/dissertation/downloadFile.htm%3Bjsessionid=046B8D5D0CF6D50533A158491493150D?type=dissertation&typeId=445> (дата обращения 22.03.2016)

– Экономико-социологический, с точки зрения которого делается акцент на комплексном исследовании проблем российского села с использованием в первую очередь материалов «полевых» социологических исследований с выявлением природы глубинных преобразований на основе концепции социального механизма общественных процессов Т. И. Заславской¹. Данный подход представлен, главным образом, работами представителей Новосибирской экономико-социологической школы, авторы которой преимущественно исходят из холистической концепции. Ключевым понятием выступает «социальный механизм общественных процессов», который представляет собой устойчивую систему взаимодействия различных акторов, конечным приводящую к удовлетворению определенной общественной потребности. При этом функционирование социальных механизмов регулируется, с одной стороны, соответствующими общественными институтами, с другой – социальным статусом и культурными особенностями акторов, их интересами и возможностями².

– Пространственно-экономический подход. Данное направление, представленное в работах ученых Сибирского, Уральского и Дальневосточного отделения ИЭ РАН (Колосовский Н. Н., Минакир П. А., Бакланов П. Я., Коломак Е. А. и др.), предполагает исследование вопросов экономического районирования с акцентом на поиск оптимальных направлений размещения производительных сил (в частности, создании «точек роста» в сельской местности для развития промышленного производства и инфраструктуры).

Каждый из представленных подходов в той или мере освещает проблемы устойчивого развития сельских территорий. Однако данные концепции требуют своего уточнения в русле реформы местного самоуправления, целью которой является повышение эффективности организации системы взаимодействия органов власти, бизнеса и населения.

Институциональные изменения, происходящие с 2006 года по сегодняшний день, принесли уточнение таких понятий как «местное самоуправление» и «вопросы местного значения», тогда как утвержденные нормы утвердили принципы организации местного

¹ Заславская Т. И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации. – М.: Дело, 2004.

² Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОППСО РАН, 2015.

самоуправления. Новые правила определения границ муниципальных образований включили в себя критерий пешеходной доступности: а именно, при условии включения в сельское поселение или муниципальных район двух и более населенных пунктов, необходимо учесть возможность пешеходной и/или транспортной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для всех жителей населенных пунктов. Наличие подобного барьера обеспечило выделение множества самостоятельных муниципальных образований.

Децентрализация местного самоуправления привела к формированию номинальных зон производства муниципальных услуг населению, однако, под влиянием социальной структуры, также способствовала к образованию сетевых взаимоотношений. Основой для качественного сравнения форм сетевых взаимоотношений являются типы сетевых каналов, посредством которых сеть существует и осуществляет функцию экономии транзакционных издержек для своих участников.

Таблица 1

Сравнение сетевых отношений, возникших в результате децентрализации системы местного самоуправления

Тип сетевого канала	Географическая локализация	Социальная локализация	Финансовая локализация
Клика	–	+	+
Дистрикт	+	+	–
Кластер	+	–	+

Клика базируется на отношениях семейственности, доверии и готовности группы пренебречь правами остальных. Подобный тип сетевых отношений наблюдается практически во всех органах местного самоуправления. Клика в современных условиях может возникать только вокруг финансовых потоков, что обеспечивает её изолированность. За счет наличия социальной близости (в том числе родственных связей) между акторами формируется отношенческий контракт, который позволяет осуществлять деятельность даже вопреки закону (в том числе использовании формальных норм для реализации неформальных договоренностей).

В данном случае любые принимаемые Программы развития могут работать на неформальные договоренности. Особенно на-

глядно это может быть проиллюстрировано в фиксированных сроках предоставления различного рода субсидий. Во-первых, набор критериев для установления статуса получателя субсидий в большинстве случаев является не полным для вынесения суждения о финансовом состоянии сельскохозяйственной организации. Во-вторых, существует риск манипуляции аналитическими показателями со стороны территориальной комиссии с целью вынесения необходимого решения. В связи с этим, при условии заинтересованности одной из сторон могут возникнуть такие формы неформально-го взаимодействия как «откат» и «неформальное вознаграждение».

Дистрикт является наследником колхозной организации местного сообщества. Как правило, дистрикт образуется вокруг центра производства, локализация которого обусловлена технологическим процессом и тесной социальной локализации акторов, что позволяет использовать неформальные практики в области формальных процедур принятия решений.

Данная группа правил не должна иметь негативный окрас (как «дырки» в законодательстве), т.к. зона неформальности в процессе принятия решений может обеспечить гибкость в реализации формальных норм. Наиболее явным примером являются практики по принуждению к участию. Несмотря на то, что в Федеральном законе, как правило, прописаны принципы взаимодействия бизнеса и власти, часть из них может трактоваться неоднозначно. Одним из таких принципов является – добровольность. Принцип добровольности подразумевает, что никто не может принудить сельхозпроизводителя к участию в Программах развития против его воли, но в законе четко не оговорено – можно ли относить убеждение или введение в заблуждение к формам принуждения. Доверие потенциального участника Программы и иного заинтересованного лица демонстрирует процесс замещения рыночной (экономической) логики поведения, логикой неформальных традиций, облачая экономически абсурдный шаг в форму целесообразного поступка.

Таким образом, наличие устойчивых сетевых взаимосвязей привели к нерезультативной работе Программ развития из-за недостаточной проработки вопросов, касающихся занятости населения, наличия инфраструктурных объектов (в том числе дорог), финансовых возможностей сельских поселений и т.п. Большинство принимаемых Программ развития не учитывает возможные неформальные практики в ходе своей реализации. Это является одной из причин не достижения изначально заявленных целей.