

НОВОСИБИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ ЗАОЧНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

Ю. И. Рыбаков

**ПАРТИСИПАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПОСЕЛЕНИЙ**

Новосибирск 2013

УДК: 352:631.15
ББК: 66.033.141.1:65.325
Р 93

Рецензент: *В. Н. Панело*, д-р экон. наук, СибАГС

Рыбаков Ю. И. Партиципативное планирование как фактор устойчивого развития сельских территорий и поселений / Ю. И. Рыбаков; Новосиб. гос. аграр. ун-т. ИЗОП. – Новосибирск: Изд-во НГАУ, 2013. – 176 с.

В монографии рассмотрены вопросы теории и практики планирования социально-экономического развития сельских территорий и поселений, проведен анализ состояния сельских территорий, актуальных проблем их развития, а также проблем разработки программ устойчивого развития сельских территорий и поселений. Предложены технологии партиципативного планирования развития сельских территорий и поселений на основе вовлечения в процесс планирования местного населения и предпринимателей.

Работа предназначена для специалистов государственного и муниципального управления, студентов, обучающихся по специальности государственное и муниципальное управление, для всех, кого волнуют проблемы развития сельских территорий и поселений.

Монография утверждена и рекомендована к изданию методической комиссией Института заочного образования и повышения квалификации НГАУ (протокол № 6 от 25 июня 2013 г.).

© Рыбаков Ю. И., 2013
© Новосибирский государственный
аграрный университет, 2013

Предисловие

В настоящей работе сделана попытка синтетического рассмотрения трех взаимосвязанных актуальных проблем:

- 1) развития сельских территорий;
- 2) планирования социально-экономического развития поселений;
- 3) непосредственного участия населения в процессе планирования развития сельских территорий и поселений.

Проблема развития сельских территорий имеет особую остроту, обусловленную негативными воздействиями на состояние сельских поселений аграрных реформ новейшего времени, низким уровнем продовольственной безопасности страны и угрозами будущего влияния на развитие сельского хозяйства Российской Федерации, что обусловлено вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО) с августа 2012 г.

Ни одна проблема не решается, если не ставится цель ее решения, поэтому эффективное планирование развития сельских территорий становится определяющим фактором положительных воздействий по переводу фактического состояния сельских поселений на качественно иной уровень, соответствующий современным мировым представлениям и требованиям.

В развитии мирового сообщества институт местного самоуправления играет исключительно важную роль, переоценить которую невозможно. Благодаря вовлечению в процесс управления непосредственно самого населения существенно возрастает эффективность управления, обеспечивается устойчивость и динамичность общественного развития. Поэтому непосредственное участие населения в процессе планирования социально-экономического развития сельских территорий и поселений является непременным условием достижения его эффективности.

Взаимосвязь участия населения в планировании, самого планирования и развития сельских территорий представляется настолько логичной, что не вызывает каких-либо сомнений. Однако несовершенство этой взаимосвязи обуславливает особую актуальность теоретического и практического осмысления развития форм непосредственного участия граждан в планировании развития сельских территорий и поселений.

Написание данной работы стало возможным благодаря многим факторам. Прежде всего, это участие в межвузовском семинаре в апреле 2012 г. в г. Барнауле, посвященном проблеме устойчивого развития сельских территорий и давшем большой аналитический материал по вопросам отечественного и мирового опыта разработки программ устойчивого развития сельских территорий.

Немаловажным является опыт совместной деятельности в комитете Новосибирского областного совета депутатов по аграрной политике, природным ресурсам и земельным отношениям с референтом В.И. Пахоменко, советником О.В. Шадура, с учителем и наставником М.В. Овечкиным, собравшими большой практический материал о состоянии малых населенных пунктов в Новосибирской области. В комитете неоднократно рассматривались проекты развития сельского хозяйства области, в подготовке которых автор принимал активное участие и учился у аграрных «аксакалов» Новосибирской области К.Г. Першилина, Ю.Ф. Бугакова, А.Ф. Кондратова.

Плодотворно на ход работы повлияло общение с коллегами по кафедре устойчивого развития сельских территорий Института заочного образования и повышения квалификации НГАУ (преобразованной в 2012 г. в кафедру экономики и управления сельскими территориями). Ценные наставления и замечания заведующего кафедрой, доктора экономических наук, профессора А.И. Сучкова, кандидата техниче-

ских наук, доцента В.Н. Мелкова, доцента В.Ф. Корнюш, имеющих большой практический опыт управления в сельском хозяйстве и муниципальном управлении, оказали существенное влияние на содержание данного исследования.

И, наконец, преподавание в течение последних 10 лет ряда дисциплин на факультете государственного и муниципального управления дает возможность теоретического осмысления личного опыта наблюдений состояния и развития села, которое вызывает боль и тревогу и, как никогда, требует солидарного подхода всех заинтересованных сторон.

1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПАРТИЦИПАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПОСЕЛЕНИЙ

1.1. Необходимость участия населения в планировании развития сельских территорий и поселений

Сельским поселением, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», признается муниципальное образование, включающее один или несколько сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией [2]. Административно-территориальной единицей, в пределах которой действует сельское поселение, является сельский или поселковый совет.

Сельское поселение, являясь разновидностью муниципального образования, выступает сельской населенной территорией, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. С этой точки зрения понятия сельского поселения и сельской территории могут использоваться как синонимы. С другой стороны, эти понятия имеют и разное толкование: сельские территории в науке и практике рассматриваются вне связи с конкретным видом управления и являются более широкой категорией по отношению к сельским поселениям, отождествляемым с сельскими населенными пунктами. Такой подход преобладает сегодня в государственном управлении, что отчасти является отражением наличия понятийной и ведомственной разобщенности и отсутствия однозначного целостного и комплексного подхода в развитии сельских территорий и поселений.

На практике понятие сельского поселения, как и других видов муниципальных образований, не нашло широкого применения. Очевидная причина этого заключается в том,

что наше законодательство, установившее институт местного самоуправления и его формальную независимость от органов государственной власти, не учитывает социально-психологический фактор его восприятия населением. Сочетание в названии территориального звена муниципального управления муниципального образования, его вида и административной единицы (например, муниципальное образование муниципальный район Искитимский район) становится непонятным и ненужным нагромождением слов. В связи с чем население по-прежнему использует простые и привычные понятия сельского совета или района. К сожалению, многие реформы последних десятилетий часто сводятся лишь к смене названий, без глубокого положительного изменения существа органов и организаций. Это в полной мере можно отнести и к местному самоуправлению. Признанная во всем мире и являющаяся неотъемлемым признаком демократичности государства идея местного самоуправления, как власти, произрастающей снизу, имеет явный декларативный характер в нашей стране. Эта декларативность обусловлена глубокими противоречиями между установленными конституционными и другими нормами законодательства о местном самоуправлении, с одной стороны, и фактическим состоянием института местного самоуправления – с другой. Низкая эффективность местного самоуправления, в свою очередь, вызвана не только финансовой несостоятельностью большинства муниципальных образований, то есть несоответствием задач и ресурсов для их выполнения, но в еще большей степени низким уровнем развития форм непосредственного участия граждан в реализации местного самоуправления. Как может существовать и развиваться местное самоуправление без участия населения? Только формально! Из всего перечня различных форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы, голосование, сходы, собрания

(конференции), опросы, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, нормотворческая инициатива, обращения, мирные массовые акции и др.) действующими и действенными можно признать только муниципальные выборы, в результате которых один раз в 5 лет избирается местная власть в лице депутатов и главы муниципального образования. Во всех иных случаях считать действенными формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления нельзя, так как:

- референдумы и голосования в муниципальных образованиях не проводятся ввиду их дороговизны и трудоемкости;
- сходы граждан предусмотрены лишь для малых муниципальных образований с числом жителей менее 100 человек;
- проведение собраний (встреч) иницируется, как правило, местной администрацией (когда ей это нужно);
- опросы населения проводятся большей частью лишь в период избирательных кампаний;
- территориальное общественное самоуправление в сельской местности в отличие от городов не получило широкого распространения (если не считать неформальный институт старост населенных пунктов);
- публичные слушания, проведение которых по ряду вопросов предусмотрено в обязательном порядке, превращаются в слушания для работников местной администрации и небольшого числа приглашенных активистов. На одном из таких слушаний в Мошковском районе Новосибирской области в 2010 г., посвященных проекту плана социально-экономического развития муниципального района, присутствовал только... один рядовой житель этого района;
- нормотворческая инициатива граждан – из области фантастики: составить проект муниципального правового акта могут редкие уникальные жители, абсолютное же большинство населения даже не догадываются о таких своих правах и возможностях, считая это делом тех, кого они избирают;

– обращения граждан, являясь важной формой взаимодействия власти и жителей, превращаются в пустые ответы – отписки, за которые, согласно законодательству, ответственности не установлено. Разрешается по существу, положительно (в интересах обратившегося) и с первого захода не более 10% всех обращений;

– мирные массовые акции, к числу которых относятся митинги, демонстрации, пикеты, шествия, вызывают неоднозначную оценку не только среди власть имущих, но и населения, представителей которого толкают на участие в таких мирных (немирных) мероприятиях либо высокая гражданская активность (таких людей мало), либо доведенная до протеста ситуация, касающаяся ущемления в получении жизненно важных благ (что происходит в результате принятия отдельных актов, явно покушающихся на права и интересы граждан – в иных случаях население удивительно терпеливо).

Таким образом, отлучение населения от власти является ключевой проблемой развития местного самоуправления, главным тормозом развития муниципального образования, его устойчивого поступательного движения. Следовательно, одной из главных в достижении генеральной цели государственного и муниципального управления (повышение уровня и качества жизни населения) должна быть задача обеспечения не формального, а фактического, деятельного участия населения в решении вопросов своей местной жизни. Этот принцип, являясь краеугольным в концепции местного самоуправления, в теории управления определяется как партисипативный метод, означающий вовлечение в процесс принятия решений (в управление) непосредственных исполнителей.

Как известно, главной функцией управления является планирование. Нет планирования, нет целей – нет управления. Абсурдом из абсурдов можно считать период

новейшего управления нашей страной первой половины 90-х годов, когда одним из постулатов реформ явился отказ от планирования, что нанесло огромный ущерб развитию страны. Во второй половине произошел (он не мог не произойти) возврат к централизованному планированию, что нашло выражение в принятии соответствующих федерального и региональных законов, установивших общие принципы государственного прогнозирования, планирования и программирования. Однако остро стоит вопрос об эффективных механизмах планирования. На федеральном уровне общегосударственное планирование сводится к принятию государственного бюджета, лишь с недавнего времени охватывающего плановый 3-летний период, и общегосударственных целевых программ, страдающих отсутствием целостности, системности, последовательности и преемственности. На муниципальном уровне – формальный шаблонный подход составления планов социально-экономического развития по типовому образцу. В результате в разных муниципальных образованиях, имеющих свои особенности, слово в слово повторяются цели и мероприятия планов развития. Эффективное же планирование, безусловно, должно строиться на учете особенностей каждого муниципального образования, его фактического состояния, конкретных условий, определяющих его сильные и слабые стороны, что получило теоретическое обоснование в ситуационном подходе в управлении.

Планирование развития муниципального образования, включающее в себя целеполагание, должно основываться на выявлении, формулировании, ранжировании местных проблем, которые, в свою очередь, определяются потребностями населения и наличием ресурсов для их удовлетворения. Общеизвестно, что никто лучше, чем само население, знать местные проблемы не может, и никого так сильно они не волнуют, как местных жителей. Без непосредственного

участия жителей решать местные проблемы – значит нарушать саму логику управления. Привлечение населения к планированию служит:

- выявлению потребностей местного населения;
- установлению специфики сельского поселения;
- выявлению потенциала и резервов территории;
- формулированию целей и предложений по их реализации;
- активизации процесса осуществления планов;
- развитию заинтересованности населения в выполнении планов;
- действенному контролю за реализацией планов.

В связи с таким набором выполняемых задач непосредственное участие населения в планировании является необходимым непреложным правилом эффективного планирования. Само же планирование, основанное на непосредственном активном участии населения, интересы которого затрагиваются в процессе планирования, может определяться как партисипативное или деятельностьное планирование. Не в тиши кабинетов, не вдали от территории, планирование которой осуществляется, а непосредственно в контакте с населением, с его активным участием должен проходить процесс планирования.

Сельские поселения, в отличие от городских, более подходят для реализации партисипативного планирования. Они компактны, численность жителей относительно невелика, жители знают друг друга, многие из них интересуются общими проблемами, их можно собрать вместе. Эти факторы способствуют привлечению населения к планированию развития сельского поселения.

Вполне резонно может возникнуть вопрос: о каком развитии идет речь? Ведь не секрет, что абсолютное большинство сельских поселений не имеет собственных средств даже на текущее содержание существующих муниципаль-

ных объектов и зарплат муниципальным служащим и работникам. Доля собственных доходов бюджетов сельских поселений не превышает 20% от общего объема бюджетных средств. Доходы местных бюджетов, образуемые за счет поступлений из региональных бюджетов, имеют целевой характер, принятие решения об их расходовании не является самостоятельным решением органов местного самоуправления. Понятно, что вопрос наличия ресурсов является определяющим в любом управленческом решении. Именно рациональное использование ограниченных ресурсов – ключевая задача экономики и управления. И успешному решению этой задачи как раз и служит партисипативное планирование. Обеспечить эффективное использование ограниченных ресурсов – это и есть та цель государства, та причина, по которой во всех странах мира поддерживается и развивается местное самоуправление. Следовательно, те ресурсы, которые сегодня государство передает муниципальным образованиям, расписывая детально все расходы, не способствуют ни развитию самостоятельности муниципальных образований, ни обеспечению эффективности использования выделенных средств. Поэтому необходимо отказаться от такой практики, не бояться доверить местным органам власти денежные ресурсы, обеспечив участие населения в планировании их расходования. Передача ресурсов на муниципальный уровень позволит решить гораздо больше задач, чем с регионального или федерального уровня управления.

Другими словами, проблема ограниченности ресурсов не должна снимать с повестки дня обеспечение развития поселения. Необходимо находить точки роста территории, выявлять резервы, специфику, разрабатывать конкретные проекты развития и обеспечивать их финансовое сопровождение, что должно находиться в органичной взаимосвязи, обеспечить которую способно партисипативное планирование.

Таким образом, участие населения в планировании развития сельских территорий и поселений является залогом обеспечения их эффективного устойчивого развития.

Устойчивость и развитие в известной мере являются антагонистическими по отношению друг к другу. Устойчивость системы предполагает стабильность, способность сохранять свое состояние при внешних воздействиях, а развитие предполагает изменения. Однако без обеспечения стабильности невозможно обеспечить развитие. В связи с чем под устойчивым развитием следует понимать устойчивые положительные изменения.

1.2. Понятие партисипативного управления

В научной литературе понятию партисипативного управления и его интерпретации к различным сферам деятельности (экономической, образовательной, воспитательной) уделяется много внимания. Необходимо отметить, что экономики некоторых стран (например, Японии) целиком построены на концепции партисипативного управления. Обзор ряда источников [12, 14–17, 21, 30], не претендуя на все аспекты этого многогранного понятия, позволяет получить следующую характеристику партисипативного управления.

Термин «participative management» дословно означает «управление, основанное на участии». Ключевой термин «участие» подразумевает различные формы участия работников в управлении организацией, а также участие сотрудников в собственности компании-работодателя [12]. Участие работников в решении и анализе проблем, принятии решений и даже их реализации в той или иной форме получило развитие и довольно широкое распространение в США. В 50–60-е гг. разработано философское обоснование партисипативных стилей управления (Макгрегор, Лайкерт, Арджирис и многие другие привели убедительные доводы

в защиту использования человеческого фактора наиболее эффективным образом). На протяжении 60-х и большей части 70-х гг. делались попытки придать рабочую форму теориям и понятиям партисипативного управления [31].

Поскольку партисипативное управление означает вовлечение работников в управление, то сотрудники организации могут участвовать:

- 1) в установлении целей,
- 2) в принятии решений,
- 3) в анализе и решении проблем организации.

Участие сотрудников в управлении может иметь разную степень глубины:

1. Выдвижение предложений. Предложения могут выдвигаться как индивидуально, так и в ходе группового обсуждения (так называемый «проблемный семинар»). Это самый простой и доступный способ участия сотрудников в управлении, который требует лишь наличия отработанного регламента выдвижения предложений. Желательно, чтобы процесс был поставлен на регулярную основу. Наиболее распространенный способ сбора предложений – это проведение опроса в организации [14].

2. Разработка альтернатив. Требуется создания в организации специальных структур, которые могли бы эффективно решать эту задачу. На практике это выражается в создании временных или постоянных комитетов или комиссий, которым поручается выполнять данную работу. Наиболее наглядный пример этого уровня участия – кружки качества на японских предприятиях.

3. Выбор альтернативы. Предполагает, что участие в управлении осуществляется в форме работы специальных советов научно-технического, технико-экономического и управленческого характера. Данные советы не только обсуждают проблемы и ищут пути их решения, но и имеют полномочия самостоятельно принимать решения. По сути –

это уже не просто участие в управлении, это уже осуществление управления, когда сотрудникам передается часть руководящих полномочий [15].

К основным принципам партисипативного управления относят:

1) добровольный характер участия сотрудников в управлении посредством работы в малых группах, или участия в опросах, или работы в комиссиях;

2) поддержка руководителя подразделения рабочей группы или комиссии, предоставление необходимой для обсуждения информации;

3) наличие регламентов по формам участия (выдвижение предложений, участие в межфункциональных комиссиях и др.);

4) отсутствие порицания за выдвижение идеи и предложений;

5) обязательность рассмотрения предложений сотрудников с обратной связью по любой идее. Люди должны видеть, что их работа востребована, что с ними считаются. Даже если предложение отвергнуто, необходимо сообщить об этом сотруднику и объяснить, почему принято именно такое решение;

6) все идеи, нашедшие одобрение, должны внедряться. Руководитель должен способствовать внедрению. Если сотрудники видят, что их идеи просто складываются в стол, то энтузиазм быстро пройдет;

7) достижения персонала должны отмечаться, необходимо чтобы персонал знал, какие из их наработок оказались ценными и движение в каком направлении приветствуется [16].

Основными преимуществами партисипативного подхода считают следующие обстоятельства:

– повышаются лояльность персонала и его приверженность компании;

– изменения внедряются менее болезненно, сотрудники понимают смысл перемен и поддерживают их;

– противоречия между руководителями и подчиненными не носят выраженного характера, нет деления на «мы» и «они», коллектив воспринимает себя командой и меньше жалуется на начальников.

Кроме того, такой стиль управления направлен на укрепление творческой активности работника, т.к. каждый человек может проявить себя и свои знания, выдвигая то или иное предложение для решения конкретной задачи. Руководитель при партисипативном стиле управления является координатором группового процесса, обеспечивая всестороннее обсуждение наиболее важных проблем. Он не пытается навязать свое мнение и стремится к конструктивному диалогу с группой.

Большое значение имеет практическая выгода использования данного подхода. При правильной организации участие в управлении повышает качество принимаемых решений, поскольку рассматривается большее количество альтернатив, привносится больше опыта в обсуждении, появляется больше идей.

Партисипативный стиль управления не только создает чувство сопричастности, но и повышает трудовую мотивацию. Партисипативное управление базируется на важности повышения командного взаимодействия. И как следствие, в основу мотивации обычно закладываются не только индивидуальные достижения, но в еще большей мере общий результат работы компании. Поэтому каждый сотрудник заинтересован участвовать в управлении и обеспечивать получение компанией большей прибыли.

При нарушении принципов организации партисипативный подход может иметь проблемы и недостатки:

1) на обсуждения уходит слишком много рабочего времени. При этом на обсуждениях все и заканчивается. Изменений в текущей деятельности не происходит и, следовательно, рабочее время тратится впустую;

2) участие в различных группах (кружки качества и т.д.) не вызывает интереса у рядовых рабочих. Они относятся к этому формально, и часто работа таких групп затухает сама собой;

3) затягивается принятие решений. То, что информированный руководитель может решить сразу, его подчиненные долго обсуждают и тратят время на поиск и выяснение недостающей информации;

4) многие люди не стремятся к творчеству и необходимость участвовать в обсуждениях, вырабатывать какие-то решения воспринимают негативно. Им гораздо проще ежедневно выполнять четко обозначенные функции, когда все просто и понятно, чем пытаться решить проблемы, в которых они мало что понимают;

5) по некоторым вопросам подчиненные не имеют достаточной компетентности для принятия решений, поэтому принимаемые решения могут быть ошибочными;

6) сотрудники могут сознательно блокировать невыгодные им решения или принимать заведомо неэффективные решения, используя предоставленную им власть в своих интересах;

7) деятельность руководителя подвергается коллективному контролю группы, что может привести к негативным последствиям из-за распыления ответственности [17].

Более результативно использование партисипативного подхода в организациях, занимающихся слабоструктурированной деятельностью. В тех случаях, когда нет жестких алгоритмов, а сотрудники никогда не решают одинаковых задач, очень важно поддерживать творческий тонус, что максимально хорошо обеспечивается партисипативным управлением. Это относится, прежде всего, к научной, исследовательской, инновационной, консультативной деятельности.

Внедрение партисипативного управления предполагает наличие следующих предварительных условий:

1) готовность руководства организации повысить степень влияния работников на решение проблем управления;

2) насущная необходимость, которая может проявиться в случаях:

а) возникновения кризисной ситуации или проблемы, решение которой требует немедленных действий,

б) полной реконструкции системы управления или организационной структуры компании,

в) разработки новой системы управления трудовыми ресурсами, основанной на участии в программах стабилизации занятости, повышения качества управленческих решений.

Участие работников в управлении может осуществляться в двух направлениях:

1) оптимизация организации труда на предприятии, при которой работники принимают на себя большую ответственность. Формы реализации такой деятельности – создание кружков качества, самоуправляемых бригад, комитетов по качеству трудовой деятельности;

2) участие работников в принятии управленческих решений, выявлении и анализе существующих проблем, разработке стратегии компании, внесении инновационных предложений.

На степень вовлеченности работников в управление оказывают влияние:

1) информированность работников об экономическом положении компании;

2) обучение персонала, которое углубляет знания сотрудников и позволяет им принимать более эффективные решения и вносить более актуальные предложения;

3) делегирование полномочий и принятие решений работниками. Участие может предусматривать не только внесение предложений, но и принятие конечного решения;

4) вознаграждение, оказываемое не только за выполнение непосредственных обязанностей, но и за внесение предложений и выдвижение идей.

При вовлечении персонала в управление организацией возникают следующие положительные эффекты:

1. Делегирование полномочий возлагает ответственность на работника и позволяет ему чувствовать истинное удовлетворение работой, ощутить свою значимость.

2. Вовлечение работников в принятие решений позволяет принимать лучшие решения, поскольку линейные работники могут обладать той информацией, которая недоступна руководителю (например, о покупателях или о процессе производства).

3. Многие эксперты считают, что участие работников в управлении, а также делегирование полномочий способно существенно увеличить производительность труда.

Креативность и инновационность – главные преимущества компаний, в которых применяется участие работников в управлении. Сопротивление изменениям в организациях, где работники имеют право голоса, ниже, чем там, где их мнение не учитывается. Объединение сотрудников для решения общих проблем благоприятно отражается на корпоративном духе компании.

Вовлечение работников в управление отнюдь не волшебная палочка, которая поможет решить все существующие на предприятии проблемы. Однако оно позволяет существенно расширить взгляд на деятельность предприятия. Если один человек сосредоточен на решении текущей проблемы и не в состоянии увидеть новые возможности, то у группы многопрофильных специалистов больше шансов охватить весь спектр возможных решений и перспектив.

Участие работников в управлении не способно улучшить положение дел на предприятии мгновенно. Это должно быть стратегией, ориентированной на долгосрочную перспективу. Кроме того, участие работников в управлении не универсально. Оно больше подходит для отраслей со стабильной рыночной ситуацией.

Считается, что для российских предприятий наиболее легким во внедрении и оптимальным будет являться сбор предложений по совершенствованию работы и увеличению эффективности. Максимально возможная степень вовлечения работников в управление в текущих рыночных условиях реализуется через систему внутрипроизводственного хозрасчета. Хозрасчетные отношения способны пробудить творческую активность работников, повысить эффективность подразделения, поскольку усилия работников подкреплены материальным вознаграждением, соответствующим их вкладу в общее дело. Хозрасчет успешно применялся в экономике и раньше.

В целом, чтобы иметь преимущество в конкурентной борьбе, надо быть умнее своих конкурентов. Поэтому, несмотря на некоторые ограничения относительно участия работников в управлении, здесь существует одно несомненное преимущество – это объединение потенциала всех работников предприятия [21].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что партисипативность, как соучастие работников в управлении организацией, применительно к муниципальному управлению может рассматриваться как концептуальный принцип местного самоуправления. Следовательно, с учетом специфики местного самоуправления можно утверждать, что партисипативное управление является не просто пожеланием для муниципальных образований, а обязательной формой реализации муниципального управления.

1.3. Теоретические основы планирования

Планирование в теории управления рассматривается либо как совокупность целеполагания, прогнозирования и собственно планирования, т.е. как единая функция, либо как составная часть функций управления наряду с целепола-

ганием и прогнозированием. В любом случае планирование непосредственно связано с целеполаганием, основывается на прогнозировании и, следовательно, является системной функцией управления. Рассмотрим составные части этой системной функции по материалам [19].

1. Целеполагание – формулировка или выбор цели функционирования организации, ее конкретизация на подцели и их согласование. Наличие обоснованных, перспективных целей организации – главное условие ее функционирования. Напомним, что цель определяется как *желаемый результат деятельности*.

Обычно функция целеполагания не выделяется в качестве самостоятельной, а рассматривается как часть функции планирования. Целеполагание по своему содержанию и роли является функцией, пронизывающей всю управленческую деятельность как в начальный (формулировка цели), так и последующие ее периоды (переформулирование, уточнение), определяет другие функции управления и является следствием их реализации. В отдельных случаях функция целеполагания используется в качестве основы для организации управления по целям – МВО.

В теории управления характеристика цели дается на основе системного подхода, согласно которому она выступает системообразующим фактором организации, т.е. именно цель определяет общую направленность деятельности организации, ее состав, структуру, регулирует характер взаимосвязей между ее компонентами, интегрирует их в согласованную систему.

Реализация функции целеполагания начинается с определения наиболее общей цели организации, выступающей основой для всей ее деятельности. Эта цель носит понятие философии компании, политики компании или миссии организации. Миссия определяет статус организации, декларирует ее главные задачи и определяет общие на-

правления ее деятельности и руководства ею, т.е. является своеобразным фундаментом организации. Одно из правил формулирования миссии – ориентация ее на внешнюю среду, на потребителя и, соответственно, получение прибыли, как внутренней проблемы, не может признаваться миссией организации.

Конкретная деятельность организации характеризуется наличием множества целей различного типа. Классификация целей может быть представлена по различным критериям, а именно:

1) по иерархии – высшего, среднего, низшего руководства;

2) по времени – долгосрочные (перспективные), среднесрочные, краткосрочные;

3) по значимости – стратегические, тактические, оперативные;

4) по связям с функциями управления – цели контроля, мотивации, организации;

5) по содержанию – экономические, организационные, социальные, кадровые, технические, политические;

6) по отношению к внешней среде – внешние и внутренние;

7) по измеримости – количественные и качественные;

8) по повторяемости – стереотипные (повторяющиеся), адаптационные (разовые);

9) от стадии жизненного цикла – проектирования, развития (роста), зрелости (стабильности), завершения;

10) по числу лиц – глобальные (общеорганизационные), локальные (групповые), индивидуальные;

11) по восприятию – формальные и реальные;

12) по очередности – особо приоритетные (неотложные), приоритетные первоочередные), отсроченные.

Все цели организации взаимосвязаны, интегрируются в определенную систему, называемую сетью целей организации, графически представляемой в виде дерева целей.

Существует ряд требований к формулированию целей, которые определяются характеристиками цели. Хорошо поставленная цель должна иметь следующие характеристики:

- 1) определенность (четкость и однозначность, полное описание, конкретность);
- 2) реалистичность (достижимость по средствам и времени);
- 3) измеримость;
- 4) доступность цели для проверки (контролируемость) или верифицируемость (проверяемость);
- 5) согласуемость с другими целями.

Большим мотивационным потенциалом обладают цели несколько удаленные, чем близкие, однако сильно удаленные цели теряют мотивационный заряд, поэтому существуют некоторые оптимальные временные рамки цели – обычно год. По количеству одновременно реализуемых целей считают оптимальным 4–5 целей, синхронизированных по времени и содержанию.

2. Прогнозирование – деятельность, результатом которой является прогноз – *предположение о будущем состоянии объекта управления (его внутренней и внешней среды).*

Необходимость прогнозирования определяется тем обстоятельством, что решения принимаются в настоящем, а реализуются в будущем. Следовательно, нужно знать (предполагать), каким будет будущее, и учитывать это при принятии решения. «Предвидеть – чтобы знать, знать – чтобы управлять!» – классическое выражение О. Конта подчеркивает важность прогнозирования.

По выражению Анри Файоля, одного из классиков теории управления, предвидение является сущностью управления, «руководить – значит предвидеть». Смысл прогнозирования – активное упреждение на изменения внешней и внутренней среды организационной системы. Прогнозирование осуществляется на основе ситуационной методоло-

гии, которая является одним из теоретических подходов изучения феномена управления. Основой управления должно быть не пассивное, а опережающее воздействие, чему как раз и служит прогнозирование.

Трудности прогнозирования:

- 1) неопределенность внешней среды;
- 2) подвижность внешней и внутренней среды;
- 3) сложность и взаимосвязанность факторов внешней и внутренней среды.

Результатом прогнозирования являются плановые предположения, которые, в свою очередь, являются основой планов организации. Плановые предположения включают предположения (прогнозы) относительно параметров внешней среды и прогнозы относительно состояния внутренней среды, как результатов собственно функционирования организации.

Прогнозы подразделяются на следующие виды:

- 1) количественные (объем производства) и качественные (престиж организации);
- 2) контролируемые и неконтролируемые;
- 3) глобальные (сводные) и локальные;
- 4) детерминированные (определенные, основанные на научных методах) и стохастические (вероятностные, основанные на интуиции);
- 5) первичные (общие) и вторичные (последующие), третичные (детализированные);
- 6) индивидуальные и коллективные;
- 7) долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные.

По содержанию прогнозирование можно подразделить на 5 типов:

- 1) экономическое прогнозирование;
- 2) технологическое (какие технологии можно ожидать и каковы последствия их внедрения);
- 3) прогнозирование производства и сбыта;

4) прогнозирование развития конкуренции (возможные тактика и стратегия конкурентов);

5) социальное прогнозирование (предсказание изменений в социальных установках людей и состояния общества в целом).

Все виды прогнозирования взаимосвязаны. Эффективное прогнозирование в одной сфере требует учета информации в других.

Методы прогнозирования можно разделить на следующие типы:

- 1) формальные и неформальные;
- 2) количественные и качественные.

К количественным методам прогнозирования относятся:

1) метод экстраполяции (перенесения тенденций развития объекта в прошлом на будущее – проецирование прошлого в будущее). Метод АВР (анализа временных рядов) – другое название этого метода.

2) каузальное моделирование. Предположение о развитии зависимости между прогнозируемым фактором и другими переменными.

Качественные методы более многочисленны, но менее точны в сравнении с количественными. К ним относятся:

- 1) метод «жюри»,
- 2) ожидания потребителей,
- 3) совокупного мнения бытовиков,
- 4) экспертных оценок,
- 5) дедуктивный метод.

Наиболее эффективным современным способом реализации прогнозирования является метод поливариативного полисценарного прогнозирования, который предусматривает рассмотрение нескольких вариантов плановых предположений, так называемых сценариев. Как правило, рассматривают оптимистический (благоприятный), реалистичный (основанный на прежнем уровне), пессимистиче-

ский (неблагоприятный) варианты. Это позволяет сочетать жесткость прогноза и его гибкость, обеспечивать адаптивность прогноза, отвечать на ситуационный характер социально-экономического развития.

В настоящее время в системе государственного и муниципального управления полисценарные поливариативные прогнозы используются достаточно широко. Этот подход усложняет процесс прогнозирования, но позволяет учесть различные сценарии развития событий и быть готовыми к адекватным действиям в соответствии с изменениями внешней и внутренней среды. Макроэкономическими индикаторами государственного прогнозирования являются: ВВП в сопоставимых ценах; доходы и расходы бюджета в процентах от ВВП; объём производства; объём инвестиций в основной капитал; экспорт и импорт; потребительские цены на товары и услуги; номинальные и реальные денежные доходы населения; число занятых в экономике, безработных; уровень бедности.

3. Планирование – деятельность, результатом которой является *план – система заранее принятых решений, отвечающих на вопросы кто, что и когда будет делать.*

Планирование в узком значении выступает этапом, фазой управленческой деятельности между прогнозом и организацией исполнения.

Планирование в широком понимании включает в себя выбор целей, прогнозирование, принятие решений, организацию и даже контроль. Планирование имеет вездесущий характер, организует все функции управления, придает организованность всей системе управления и деятельности организации. Широкая трактовка планирования является общепринятой.

Сущность планирования – согласование оптимальным образом усилий отдельных членов и подсистем организации по содержательной и временной упорядоченности. Плани-

рование по содержанию – кто и что будет делать, планирование по хронологии – когда должны делать. Планирование придает организации скоординированный и целостный характер, т. е., обеспечивает организационную задачу управления и составляет суть управления.

Процесс выработки и реализации планов включает следующие этапы:

1. Определение миссии организации.
2. Формулирование основных целей организации.
3. Анализ внешней среды: позитивные и негативные факторы, воздействующие на состояние организации.
4. Управленческое обследование внутренних сильных и слабых сторон организации (внутриорганизационная диагностика).
5. Формулирование и изучение стратегических альтернатив. Изучение включает исследования: 1) маркетинговые, 2) финансовые, 3) технологические, 4) оценку человеческих ресурсов, 5) оценку состояния культуры организации и ее имиджа.
6. Выбор стратегии.
7. Реализация стратегии.
8. Контроль, анализ эффективности, коррекция стратегии.

Этапы 3 и 4 можно объединить в общий, так называемый SWOT-анализ, обычно представляемый в виде матрицы, отражающей внешние угрозы и возможности и внутренние силу и слабость. Изучение на 5-м этапе социальных, технических, экономических, политических последствий выбора альтернатив в краткосрочном и долгосрочном периоде времени может рассматриваться как STEP – анализ.

В качестве стратегических альтернатив могут рассматриваться стратегии:

- 1) ограниченного роста (от достигнутого, наименьший риск);

2) роста (значительное превышение существующих объемов, новые направления);

3) сокращения (обычно вынужденная);

4) комбинированная (по разным сферам разные).

Классификация планов в зависимости от параметра классификации:

1. Долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные.

2. Количественные и качественные.

3. Глобальные и локальные.

4. Жесткие (директивные) и мягкие (индикативные).

5. Первичные и вторичные.

6. Финансовые, маркетинговые, технологические, кадровые.

Принципами оптимального (рационального) планирования в теории управления признаются следующие:

1. Принцип ограничивающего фактора. Чем в большей степени учитывается ограничивающий (лимитирующий) фактор, тем более обоснованным будет план.

2. Принцип взятых обязательств. Ограничение периодом времени, необходимым и достаточным для достижения обязательств плана.

3. Принцип гибкости. Чем больше гибкость, тем меньше убытков при непредвиденных событиях. Но гибкость требует дополнительных затрат.

4. Принцип навигационных изменений. Чем в большей степени плановые решения связаны с обязательствами на будущее, тем более важно сверять реальные события с ожидаемыми и корректировать планы с учетом этой сверки.

5. Принцип содействия достижению цели. Задача плана – обеспечение конечных целей организации.

6. Принцип эффективности плана. Насколько он способствует достижению цели с учетом расходов на его разработку.

7. Принцип первичности планирования. Планирование логически предшествует выполнению всех иных функций управления.

8. Принцип плановых предположений. Чем в большей степени согласованы частные плановые предположения, тем более эффективным будет планирование в масштабах всей организации.

9. Принцип структуры, стратегии, политики. Чем лучше поняты политика и стратегия, тем более эффективной и увязанной будет структура планов организации.

10. Принцип согласования во времени. Чем в большей степени планы направлены на разработку согласованных по времени сети производственных и вспомогательных программ, тем более эффективными и результативными они будут по отношению к достижению поставленных целей.

Таким образом, план строится на основе прогноза и включает две составляющие: 1) содержательную (кто и что будет делать) и 2) хронологическую (когда (сроки) и в какой последовательности будут выполняться действия). По степени жесткости различают директивные (обязательные для исполнения с конкретными конечными результатами) и индикативные планы.

Индикативное планирование, применяемое в настоящее время в государственном управлении РФ, означает мягкое планирование с указанием индикаторов – показателей будущего состояния, служащих направлением развития. Однако в отношении развития социальной сферы более уместным необходимо признавать директивное планирование.

Важным обстоятельством обеспечения целостного подхода в планировании является взаимосвязь между планами и программами. К сожалению, в настоящее время в литературе и практике отсутствует однозначное понимание этой взаимосвязи, существует путаница, сложность установления сходства и различия между планом и программой.

Программа – это детализированный план, в котором кроме ответов на вопросы кто, что и когда будет делать есть ответ на вопрос как делать.

Составными элементами программы являются: миссия – цели – задачи – политика – стратегия – курс действий – тактика – методы – процедуры – правила (рис. 1) [19].

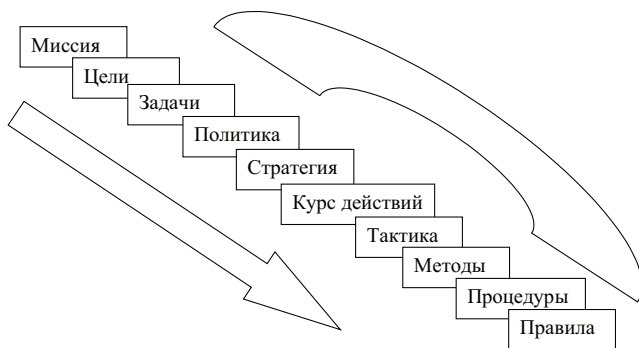


Рис. 1. Элементы программы

Элементы программы располагаются в таком порядке не случайно. Во-первых, все элементы взаимосвязаны, во-вторых, находятся в иерархии: каждый последующий элемент подчинен вышестоящему, в-третьих, последовательность элементов располагается от более общих к детализированным. Сущность элементов программы заключается в их понятиях, которые излагаются ниже.

Миссия – предназначение, генеральная цель.

Цель – желаемый результат.

Задачи – подцели, составные части осуществления цели.

Политика – совокупность взаимосвязанных целей и механизмов их достижения.

Стратегия – искусство генерала вести войско, наиболее важные долгосрочные действия в отношении всей организации в целом.

Тактика – краткосрочная стратегия, оперативные действия в отношении части организации (искусство лейтенанта).

Методы – способы решения, достижения поставленных целей.

Процедуры – последовательность, ход, процесс.

Правила – нормы, устанавливающие что и как надо делать.

Три вида плановых действий располагаются в такой последовательности: прогноз – план – программа. Определяющим элементом плановых действий является целеполагание. Именно постановка цели ставится первым шагом управленческих действий – что мы хотим? Удовлетворение потребностей населения – общепризнанная целевая основа всей жизнедеятельности. В свою очередь, правильное установление потребностей населения является залогом успеха дальнейших действий. Наиболее распространенной ошибкой управления признается ситуация, когда субъект управления стремится продать то, что производит, а надо производить то, что требуется для населения.

Таким образом, планирование непосредственно связано с самой сутью управления как такового, является важнейшей компонентой субъекта управления, сложным и комплексным явлением.

1.4. Схема планирования развития сельского поселения

Планирование развития муниципального образования основывается на всестороннем комплексном анализе социально-экономического состояния муниципального образования (рис. 2) [28].

Наличие множества элементов системы обеспечения устойчивого развития муниципального образования обуславливает сложность его планирования. Кроме того, муниципальное управление, являясь нижним уровнем управления, оказывается в высокой зависимости от государственного управления, в силу чего установленное самоуправление имеет декларативный формальный характер, а его наполнение действительным самоуправлением и самоорганизацией – актуальной задачей современного государственного и муниципального управления.

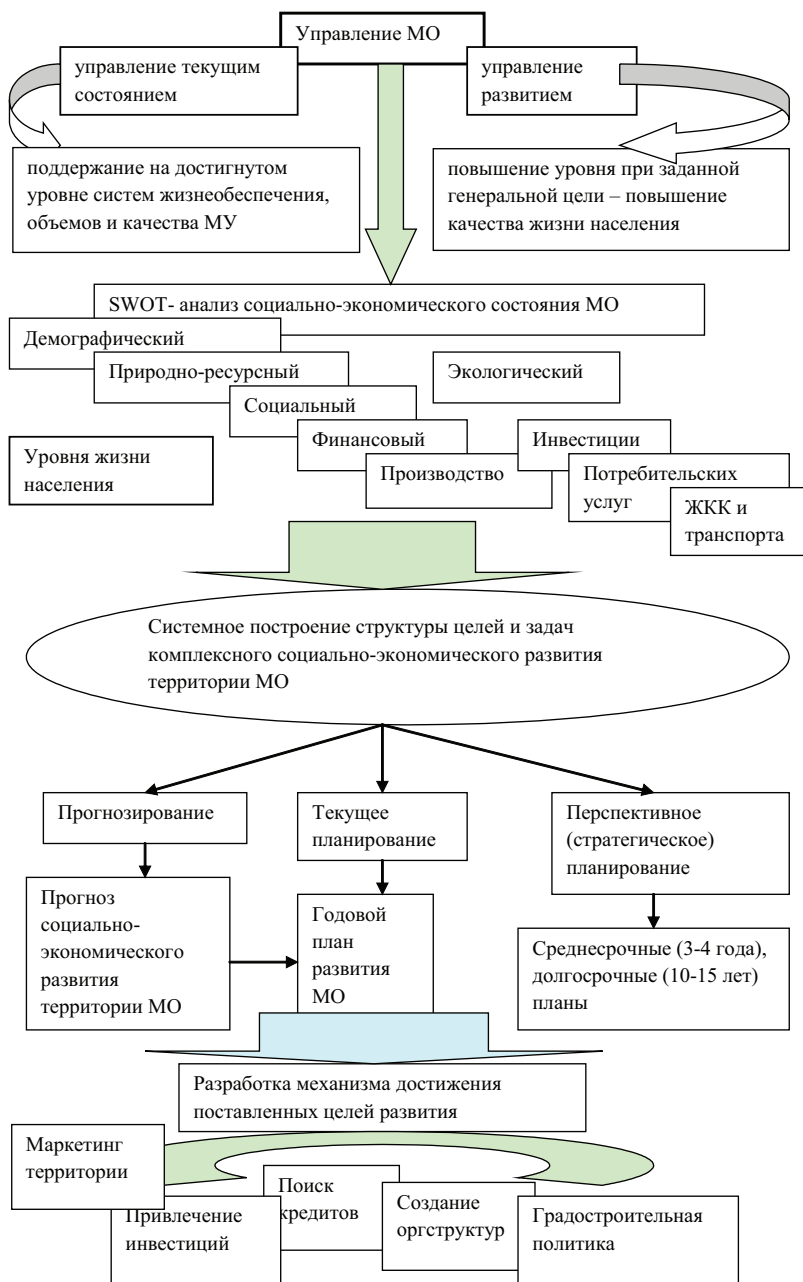


Рис. 2. Система планирования развития муниципального образования

Подчеркнем, что планирование устойчивого развития сельских поселений должно строиться с учетом деления управления муниципальным образованием (МО) на 2 части:

1) управление текущим состоянием, задача которого – поддержание на достигнутом уровне систем жизнеобеспечения населения МО;

2) управление развитием, задача которого – повышение уровня развития систем жизнеобеспечения при заданной генеральной цели: повышении уровня и качества жизни населения.

Необходимо понимать, что без обеспечения текущего функционирования систем жизнеобеспечения нельзя говорить о развитии. Более того, исходя из текущего состояния, нужно строить и стратегию развития.

Как отмечалось выше, для системного планирования социально-экономического развития сельского поселения необходимо произвести комплексный анализ фактического состояния поселения с учетом внешних и внутренних факторов его развития. Подходами при проведении анализа выступают: системный, комплексный, структурно-функциональный.

Методами системного анализа могут выступать:

1) анализ поля действующих сил – выявление факторов, сдерживающих развитие МО или способствующих развитию МО;

2) SWOT – анализ, то есть выявление сильных и слабых внутренних сторон МО и внешних угроз и возможностей. Такой анализ позволяет выработать концепцию и стратегию развития муниципального образования с опорой на сильные внутренние и внешние факторы с учетом внешних угроз и ограничивающих внутренних факторов.

Составными частями комплексного анализа выступают анализы: природно-ресурсный, демографический, социальный, производственный, финансовый, инвестиционный,

потребительских услуг, ЖКХ и транспорта, дорожного хозяйства, экологический, уровня жизни населения.

Структурно-функциональный подход при проведении анализа МО применяется путем исследования выполнения функций структурных подразделений управления МО по удовлетворению потребностей населения и развитию территории МО.

На основе анализа фактического состояния МО выявляются проблемы социально-экономического развития МО, лимитирующие (ограничивающие) их факторы, осуществляется системное построение целей комплексного социально-экономического развития МО, формулировка которых должна соответствовать требованиям конкретности, специфичности, определенности, реальности, достижимости, измеримости (если цели количественные). Определяются требования-ограничения к их достижению: временные, ресурсные и иные. Целевые установки служат основой для осуществления следующих управленческих действий: формулирование альтернативных вариантов достижения каждой цели, проведение STEP – анализа, т.е. анализа социальных, технических, экономических, политических последствий принятия того или иного варианта, выбор варианта, отвечающего принципу максимизации результата при возможных минимальных рисках. Далее выбранные варианты решений должны быть приведены к системному представлению, согласованы с другими общими и отраслевыми целевыми установками, утверждены и приняты к исполнению, в процессе которого осуществляются контроль и коррекция реализуемых планов. Кроме целеполагания различают следующие этапы планирования: 1) прогнозирование, результатом которого является прогноз социально-экономического развития МО; 2) текущее планирование, результатом которого является годовой план развития МО; 3) перспективное (стратегическое) планирование, резуль-

татом которого являются среднесрочные планы (3–5 лет), долгосрочные планы (10–15 лет).

Для исполнения планов развития МО органами местного самоуправления (МСУ) предусматриваются механизмы достижения поставленных целей развития и их ресурсного обеспечения: 1) привлечение инвестиций, 2) поиск кредитов, 3) создание соответствующих организационных структур, 4) градостроительная политика и др.

Разработка планов и программ (детализированных планов) развития, их реализация осуществляются исполнительными органами местного самоуправления, а их утверждение – представительными органами местного самоуправления.

Процесс планирования развития сельской территории должен включать несколько уровней планирования, начиная непосредственно с сельского поселения, создания и работы его активного ядра, затем муниципального района, регионального и федерального звена. Обеспечение взаимосвязей уровней планирования представляется одним из важнейших условий эффективного решения проблем развития сельских поселений.

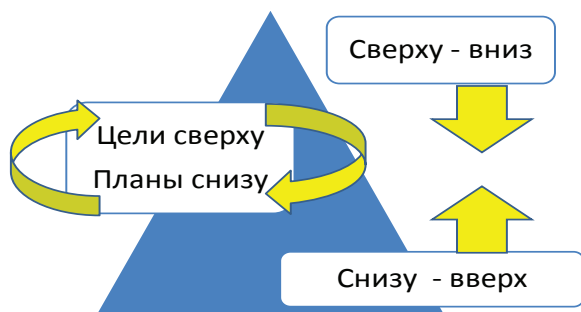


Рис. 3. Модель взаимодействия уровней планирования

Взаимодействие при планировании может быть представлено моделью, предусматривающей (рис. 3):

1) наличие однонаправленных целей на всех уровнях планирования,

2) адекватность целевых установок сверху потребностям и ожиданиям населения,

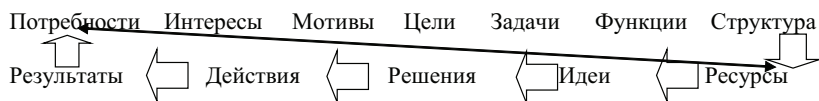
3) поддержку инициатив снизу верхними уровнями управления,

4) оптимальную реакцию нижних уровней управления на цели сверху,

5) оптимальную систему коммуникации.

Это взаимодействие должно быть целостным, системным процессом, без его обеспечения планирование развития сельских территорий не может быть устойчивым и эффективным. С этой точки зрения необоснованными представляются упреки вышестоящих структур управления в сторону населения в части отсутствия активности, гражданской ответственности и т.п. Точно так же, как не может быть оправданным иждивенческое настроение на местах в ожидании, что все проблемы решит власть. Но при этом ответственность за организацию планирования лежит на органах власти как субъектах управления.

Немаловажным фактором планирования является наличие ресурсов, о котором говорилось выше. При этом всегда взаимосвязаны потребности и ресурсы, отражающие две стороны одной медали. Планирование, представляя собой систему заранее принятых решений о том, кто, что и когда будет делать, подчиняется определенному алгоритму. Сама система принятия решений может описываться следующей логической формулой [13].



Эта формула является синтетическим выражением в целом процесса управления, и планирование, выражая суть управления, должно учитывать составляющие элемен-

ты и их взаимосвязь. Так как потребности у разных категорий населения муниципального образования различные, то в процессе планирования необходимо согласование их интересов в виде формулирования компромиссных целей и задач муниципального развития [29]. Этому должна служить система партисипативных методов планирования, обеспечивающая потребностную эффективность и баланс интересов местного населения. Для реализации планов необходимы в соответствии с планируемыми задачами и функциями организационные структуры, обеспеченные ресурсами, достаточными для достижения поставленных целей. Важным звеном планирования и исполнения планов является технологическая основа решений (идеи) и действенность, обязательность исполнения решений, чему также должно способствовать партисипативное управление.

2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

2.1. Характеристика сельских территорий

Существуют различные подходы в определении сельских территорий. Основопологающим признаком, по которому территория относится к сельской, является плотность населения. Так, по данным международной организации ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), сельскими признаются территории с плотностью населения до 150 чел. на 1 кв. км. Согласно такому критерию, сельской в нашей стране можно считать практически всю ее территорию, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга и других мегаполисов. В РФ средняя плотность населения составляет 8 чел. на 1 кв. км. Распределение сельских районов страны (всего – 1864) по плотности населения представлено на рис. 4 [30].

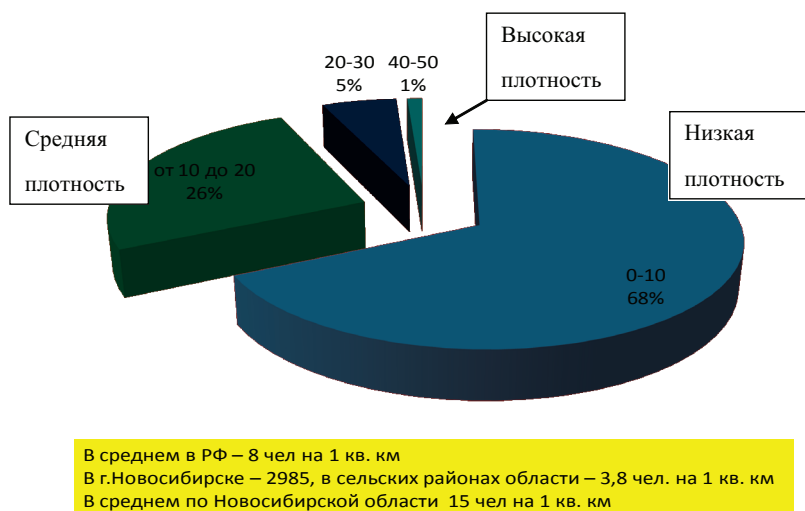


Рис. 4. Распределение сельских районов РФ по плотности населения

По прогнозу ООН, к 2050 г. в Российской Федерации население может сократиться до 107,8 млн чел., при этом в городе будут проживать 88,7 млн чел., а в сельских населенных пунктах – 19,2. Предпринятые в последние годы меры по исправлению демографической ситуации в стране дают положительные результаты, однако в отношении сельских территорий проблема депопуляции по-прежнему остается острой, и приведенный выше прогноз сокращения численности сельского населения в 2 раза к 2050 г. по сравнению с данными переписи 2002 г. (38 млн чел.) может сбыться с высокой долей вероятности.

Общими функциями сельских территорий можно считать:

1. Производственные (в первую очередь, производство сельскохозяйственной продукции, рис. 5);



*Рис. 5. Сельскохозяйственное производство –
основа сельской экономики*

2. Социально-демографические (не секрет, что до 80% призывников в армию составляли сельские парни, за счет

выходцев из деревни решались кадровые проблемы развития городов);

3. Культурные и этнические (известно выражение «деревня – совесть народа», культурные ценности народа, как этноса, сохраняются и поддерживаются во многом благодаря селу);

4. Экологические (низкая плотность населения – низкая нагрузка на природную среду);

5. Рекреационные (места отдыха находятся в сельской местности);

6. Пространственно-коммуникационные (обеспечивают освоение пространства и места остановок при передвижении, представим себе, что все население сосредоточивается только в городах, как будет использоваться остальная территория?);

7. Политические (сельские жители активнее и единодушнее выражают отношение к власти);

8. Социальный контроль над территорией.

Первоосновой сельских поселений являлись природные ресурсы. Люди всегда селились там, где были вода (реки, озера), земля, травы, лес, что обеспечивало необходимыми ресурсами их существование и развитие (рис. 6).



Рис. 6. Жизнеобразующие факторы сельских поселений

Природные ресурсы являются важными факторами возникновения и развития не только сельских поселений, но и крупных городов, особенно в тех случаях, когда таким фактором выступают полезные ископаемые – их промышленное освоение и переработка неразрывно связаны с существованием многих городских поселений.

Понятно, что любое поселение имеет, прежде всего, экономическую основу. Для сельских поселений традиционными сферами экономической деятельности являлись сельскохозяйственная, промысловая (охота, рыболовство), лесопользование, местная промышленность и строительство. В последнее время модными стали предложения по диверсификации сельской экономики. Речь, в частности, идет о развитии сельского туризма, народных ремесел, местной промышленности, предпринимательства и торговли (рис. 7).

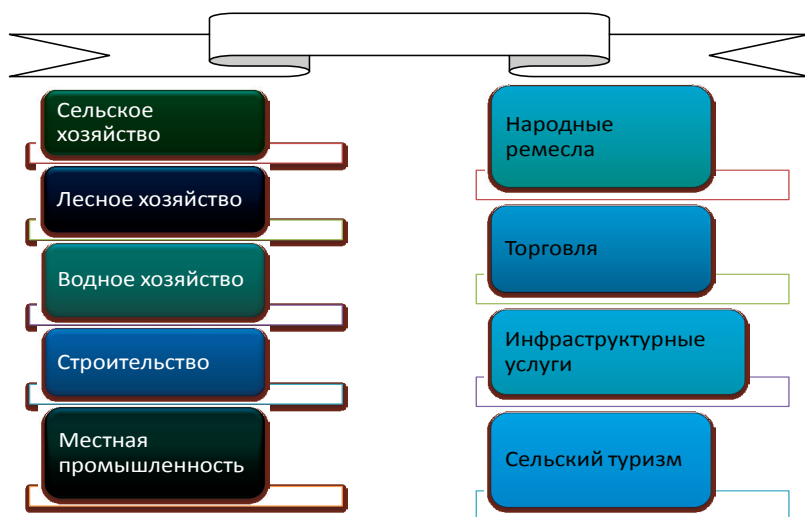


Рис. 7. Секторы диверсификации сельской экономики

Не отрицая необходимости их развития, необходимо отметить, что традиционные виды деятельности несколько не утратили своей значимости. Напротив, учитывая про-

довольственную обеспеченность и безопасность, традиционное производство сельскохозяйственной продукции актуально как никогда. К сожалению, продовольственный баланс страны, который должен служить краеугольным камнем планирования развития сельского хозяйства, никаким официальным документом федерального и региональных уровней таковым не представляется. В результате бездумных рыночных реформ, отвергавших необходимость планирования производства сельскохозяйственной продукции, в настоящее время мы имеем разрушенную производственную базу сельских территорий, заброшенные, зарастающие мелколесьем пашни. Двигаясь в любом направлении от г. Новосибирска, встретить остовы животноводческих ферм, за ненадобностью до конца не растащенных предпринчивым населением, не представит особого труда: такая картинка стала одним из элементов деревенского пейзажа. Что само по себе негативно влияет на психику сельского населения, вызывая синдром разрухи и конца света (после нас хоть потоп). Катастрофическое снижение численности скота и свиней в сельском хозяйстве страны и области, вызванное убыточностью ведения животноводства, является определяющим фактором, повлиявшим на состояние сельского хозяйства (рис. 8) [36].

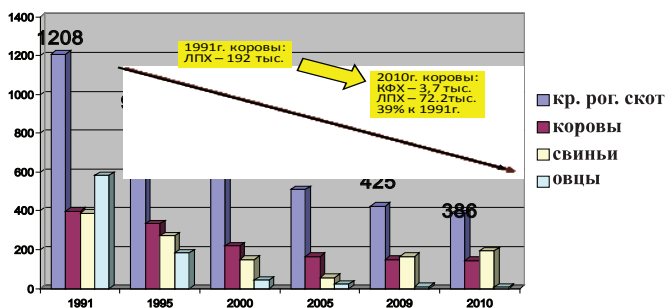


Рис. 8. Динамика поголовья скота и свиней в сельскохозяйственных организациях Новосибирской области, тыс. гол.

Согласно статданным, поголовье в СХО в 2010 г. составляло в % к 1991г: крупного рогатого скота – 24, коров – 35, лошадей – 5, свиней – 47, овец – 1,5. Сельскохозяйственное производство не только в Новосибирской области, но и в стране в целом характеризуется падением его объемов по сравнению с началом 90-х годов в 2 раза и более, что, конечно же, отразилось на продовольственном балансе страны, структуре потребления продуктов питания. Падение объемов производства повлияло не только на выбытие из использования и разрушение производственных помещений, но и необходимость строительства новых производственных объектов уменьшилась до таких размеров, что говорить о развитии сельского хозяйства никак нельзя. Об этом красноречиво свидетельствуют данные диаграммы (рис. 9). Если в дореформенные годы в сельском хозяйстве Новосибирской области ежегодно вводилось новых ферм для крупного рогатого скота на 46 тыс. скотомест, то в период реформ снизилось до 1–2 тыс. [27].

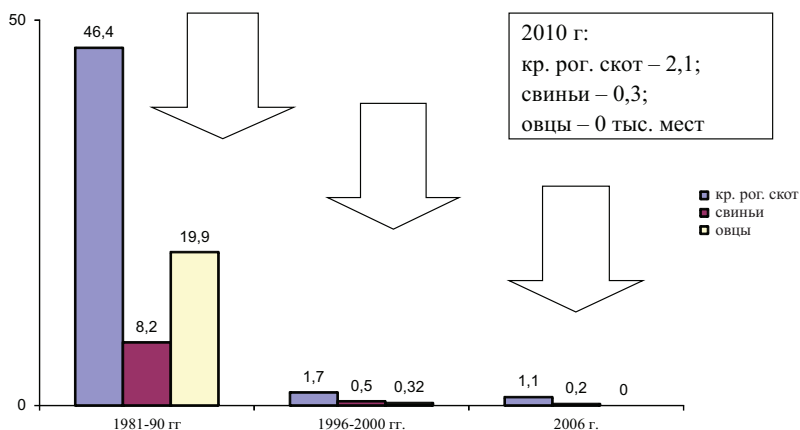
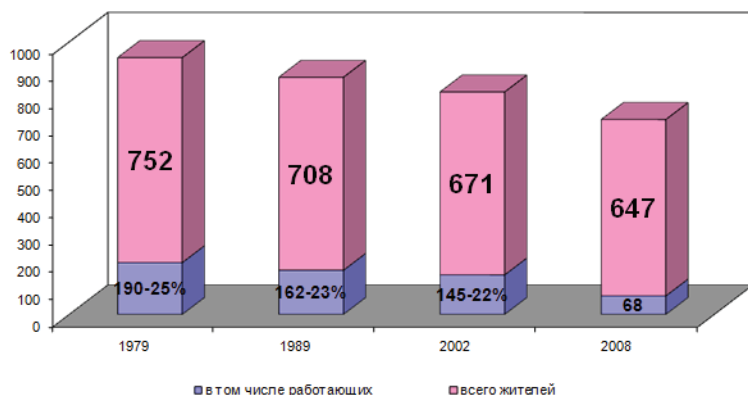


Рис. 9. Динамика строительства животноводческих объектов, тыс. мест

Понятно, что падение поголовья скота и свиней – это не только разрушенные животноводческие помещения, это

и заброшенные земли, это и ненужные люди. В стране выведено из полезного сельскохозяйственного использования около 40 млн га земель. В Новосибирской области таких земель сельскохозяйственного назначения, не используемых по назначению, насчитывается более 1200 тыс. га. Очевидно, что снижение численности сельского населения прямо пропорционально снижению поголовья скота и выбытию из оборота сельскохозяйственных земель. Эта зависимость особенно ярко проявляется на снижении работоспособного сельского населения, которое в поисках работы либо полностью мигрирует в города, либо увеличивает количество людей, пребывающих в ежедневной маятниковой миграции, для которых сельские поселения становятся местом ночлега. Такое обстоятельство приводит к снижению интереса к развитию территории проживания, постоянными жителями которой становятся пенсионеры (рис. 10) [20].



По данным переписи 2010г., сельское население составило 606 тыс., т.е. уменьшилось на 10% по сравнению с 2002г. Количество работающих уменьшилось в 2,4 раза

Рис. 10. Динамика численности сельского населения в Новосибирской области, тыс. чел.

По демографическому признаку сельские территории страны характеризуются устойчивой убылью населения как за счет его миграции, так и за счет естественных процессов

старения и вымирания. Доля сельского населения по отношению к городскому имела и раньше устойчивую тенденцию к снижению. За счет внедрения новой техники и технологий потребность в трудовых ресурсах для производства сельскохозяйственной продукции снижается, что ведет к перетоку населения из сельской местности в города, что, в свою очередь, обеспечивает развитие последних. Данное обстоятельство учитывалось в политике так называемых перспективных сел, целенаправленно проводившейся в 60–70-х гг. XX в. Тогда предпринимались попытки организованного переселения сельских жителей в крупные сельские населенные пункты, однако многие семьи в тот период стали городскими. Некоторые аналитики считают и современные тенденции снижения численности сельского населения вполне естественными. Согласиться с таким подходом нельзя ввиду невыполнения главной функции села – продовольственного обеспечения населения страны. Следовательно, происходящие процессы депопуляции сельского населения, исчезновение огромного числа деревень не должны восприниматься спокойно. Только за период 2002–2010 гг. число сельских населенных пунктов в стране уменьшилось на 2,2 тыс. (в 2002 г. было 155289), при этом без населения увеличилось на 6,3 тыс. (было 13138), а с населением до 10 чел. увеличилось на 2.2 тыс. (было 34243). Катастрофическое снижение числа сельских населенных пунктов в стране в тот период, когда продовольственная проблема обострилась, является нецелесообразным, неестественным процессом [30]. Однако должной адекватной оценки, к сожалению, такое состояние сельского развития на высших уровнях государственного управления не получило.

Что касается критериев классификации сельских территорий, то классифицировать их можно по различным признакам, а именно:

– по демографическому состоянию,

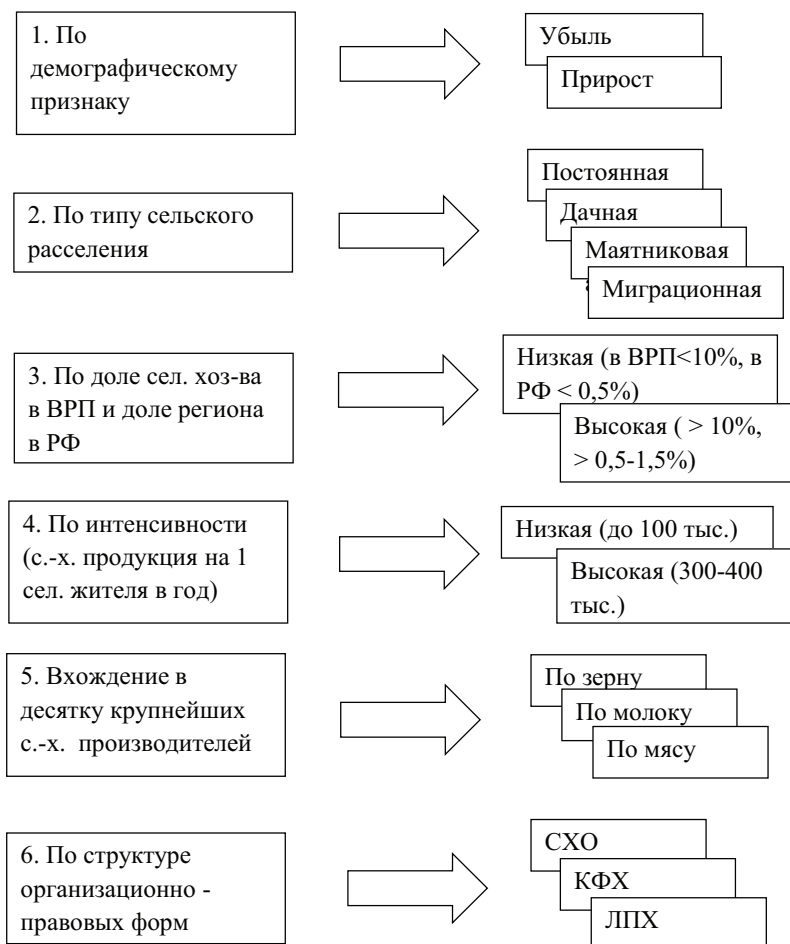


Рис. 11. Классификация сельских территорий

- по доле сельскохозяйственных видов деятельности,
- по типу сельского расселения,
- по интенсивности сельскохозяйственного производства,
- по структуре организационно-правовых форм производства сельскохозяйственной продукции,
- по степени специализации сельскохозяйственного производства,

– по степени развития отраслей экономики (рис. 11).

В зависимости от целей классификации не исключаются и другие подходы.

Сельские территории Новосибирской области характеризуются как территории с отрицательным сальдо миграции сельского населения, с преобладающим типом постоянного сельского расселения, с высокой долей стоимости сельскохозяйственной продукции в валовом региональном продукте (более 10%, но снижается), с низкой интенсивностью сельскохозяйственного производства (на одного сельского жителя приходится около 100 тыс. руб. валового производства сельскохозяйственной продукции). По ряду показателей сельскохозяйственного производства область входит в десятку крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции (по молоку, зерну). Распределение субъектов сельскохозяйственного производства по организационно-правовым формам характеризуется большим количеством малых форм сельского хозяйства, низким уровнем фактического действия крестьянских фермерских хозяйств (рис. 12) [27].

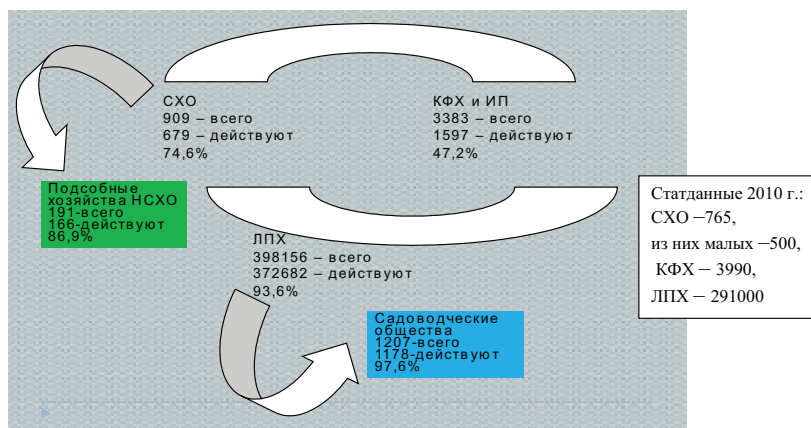


Рис. 12. Субъекты сельскохозяйственного производства в Новосибирской области согласно переписи 2006 г.

Данные сельскохозяйственной переписи 2006 г. в сравнении с данными середины 1990-х гг. показывают сокращение численности КФХ, что может расцениваться как провал всеобщей фермеризации (из существовавших 6 тыс. КФХ действующих осталось меньше четверти). Кроме того, происходит укрупнение КФХ, что подтверждает эффект масштаба, преимущество крупного производства, которое стремились реформировать путем дробления. Еще более очевидным остается преимущество крупного сельскохозяйственного производства, если рассмотреть показатели удельного веса субъектов сельского хозяйства в производстве сельскохозяйственной продукции, где лидерство крупной организационно-правовой формы сохраняется в производстве зерна, молока, мяса, яиц (рис. 13) [27].

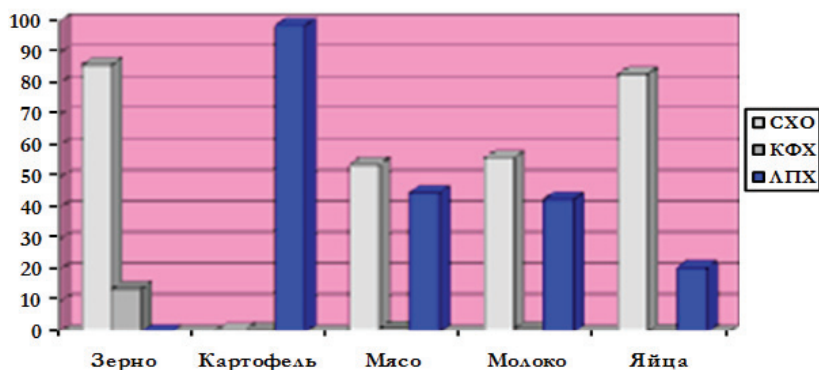


Рис. 13. Доля субъектов в сельскохозяйственном производстве, %

Большая роль личных подсобных хозяйств в производстве сельскохозяйственной продукции объясняется общим снижением объемов сельскохозяйственного производства, погрешностью измерения объемов производимой продукции в ЛПХ (как, располагая 28 % от общего поголовья коров, они производят 40 % молока?). На самом деле личные подсобные хозяйства не имеют высокой эффективности, они крепко связаны с сельскохозяйственными организаци-

ями и при их падении, прекращении деятельности личные подсобные хозяйства в подавляющем большинстве случаев также не развиваются.

Наряду с производственной характеристикой сельских территорий не менее важными представляются показатели социального развития.

На протяжении длительного времени ставился лозунг приближения условий жизни в сельской местности к условиям проживания в городе, который, к сожалению, так и остался лозунгом. Более того, в период реформ различия в социальной сфере села и города еще больше увеличились.

Очевидно, по этой причине уже никто не ставит задачу сближения села и города. Истинные показатели состояния социальной сферы села особо не афишируются, замалчиваются острейшие проблемы проживания людей в сельской местности.

По показателям социального развития классификацию сельских территорий можно произвести по следующим критериям (рис. 14).



Рис. 14. Критерии классификации сельских территорий по уровню социального развития и экологии

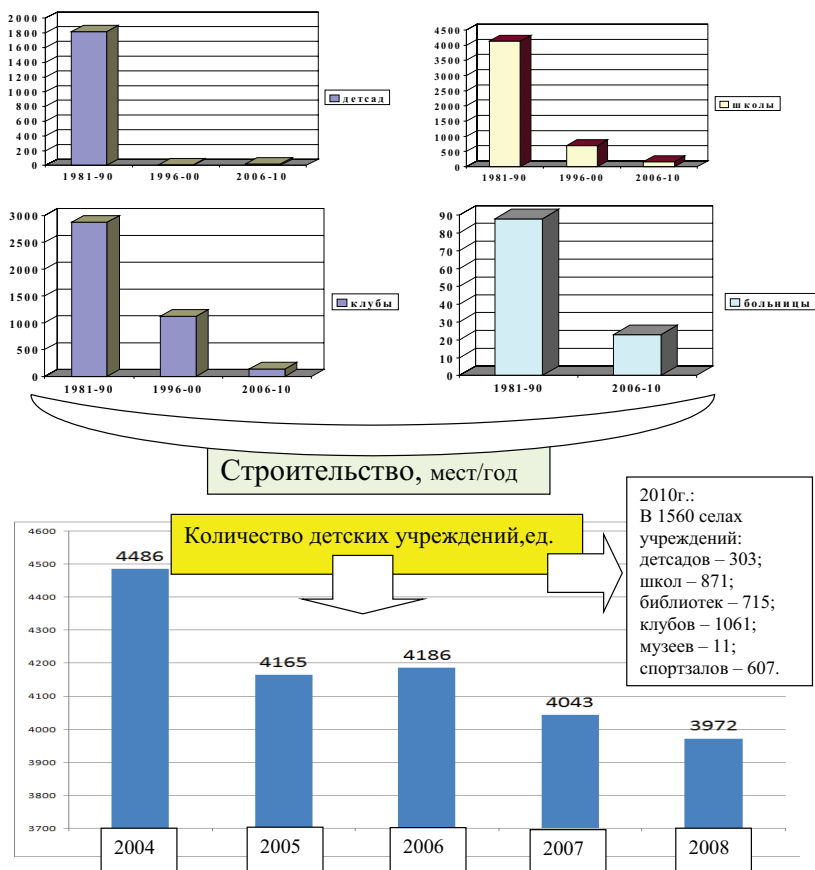


Рис. 15. Динамика социальных объектов в сельской местности в Новосибирской области

Практически по всем параметрам развития социальной инфраструктуры, несмотря на формальное наличие программ социального развития села федерального и регионального уровней, о социальном развитии села в постсоветский период, по большому счету, говорить нельзя. Не улучшились ни транспортная доступность, ни состояние окружающей среды, ни состояние и количество социально-культурных объектов, ни социальное положение сельских жителей. Соответственно, в целом нельзя говорить

и о развитии человеческих ресурсов сельских поселений. Доказательством этого вывода служат сравнение объемов строительства объектов социального назначения и динамика общего количества детских образовательных учреждений в сельской местности в Новосибирской области в дореформенный и настоящий периоды, представленная в виде диаграмм на рис. 15 [27].

В среднем ежегодно за 2005–2010 гг. в Новосибирской области вводилось в действие детских садов всего лишь на 22 места, то есть в 81,8 раза меньше, чем в 80-е гг., клубов (160 мест) – в 20 раз меньше, а школ (140 мест) – в 25 раз! Исключение могут составить строительство и реконструкция больниц, однако речь в данном случае идет о центральных районных больницах, а не о ФАП или участковых больницах, которые закрываются, реорганизуются, прекращают свою деятельность, и показатели по ним за 2005–2010 гг. ниже в 3 раза 80-х гг.

Уменьшение количества детских и подростковых учреждений только за 2004–2008 гг. составило более 500, что является результатом, в том числе, бездумной реформы системы образования в сельской местности под флагом доступности качественных услуг.

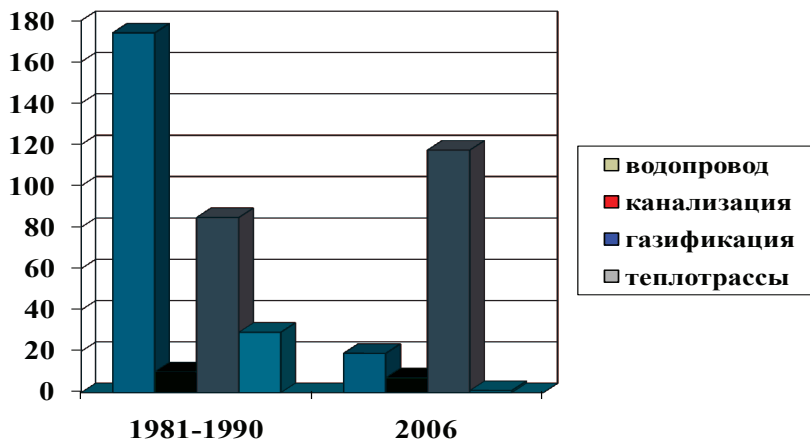


Рис. 16. Динамика инженерного обустройства сел, км/год

Состояние сельских дорог год от года ухудшается, строительство новых уменьшилось в десятки раз, инженерное обустройство поселений не выдерживает никакой критики (рис. 16) [27].

Строительство теплотрасс практически прекращено, а существующие сети катастрофически изнашиваются. Исключением может выглядеть газификация, однако сравнивать XX и XXI вв. представляется некорректным. Однако темпы газификации невысоки: из 260 тыс. газифицировано в настоящее время всего 5 тыс. сельских домовладений, то есть 1,9%. Оборудовано водопроводом только 48%, центральным отоплением – 24%, а горячим водоснабжением – 11% домовладений.

Как результат привлекательности работы и жизни в сельской местности могут служить показатели жилищного строительства. Если в селе не построено ни одного жилого дома, значит жизнь здесь не имеет перспектив. Считается нормативным показателем строительство нового жилья в размере 1 кв. м в год на 1 жителя. Такой объем нового строительства не случаен. Стандартной нормой обеспеченности жилой площадью считается 18 кв.м на 1 человека. Прибавка по 1 кв. м на 1 жителя в год создадут к 18 годам, т.е. к совершеннолетию молодого человека и периоду созданию новой семьи, необходимую жилую площадь для ее проживания.

В последние годы, отличающиеся высоким уровнем объемов жилищного строительства (в Новосибирской области до 1,5 млн кв.м в год, хотя необходимо по норме 2,6), вырос и объем сельского жилищного строительства. Однако в объемах сельского жилищного строительства, которые в 3 раза меньше нормативных, учитываются дома, построенные в районных центрах, а непосредственно в селах эти объемы значительно скромнее. Кроме того, если в 1986–1990 гг. объемы городского и сельского жилищного строительства различались в 3 раза в пользу города, то в настоящее время это соотношение составляет уже до 10 раз (рис. 17) [27].

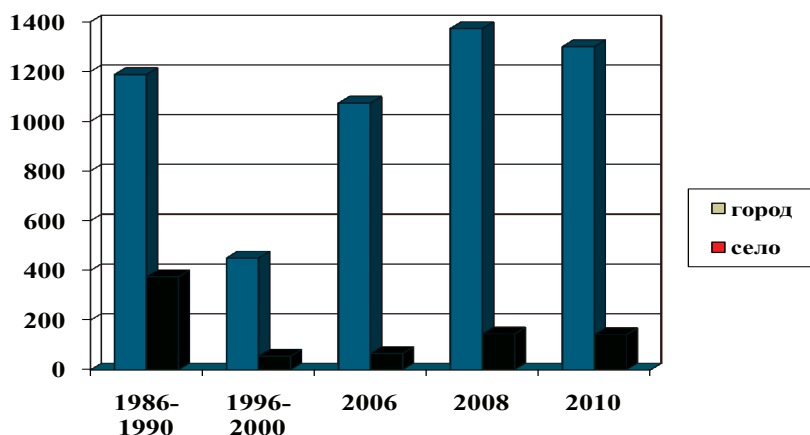


Рис. 17. Строительство жилья в городской и сельской местности

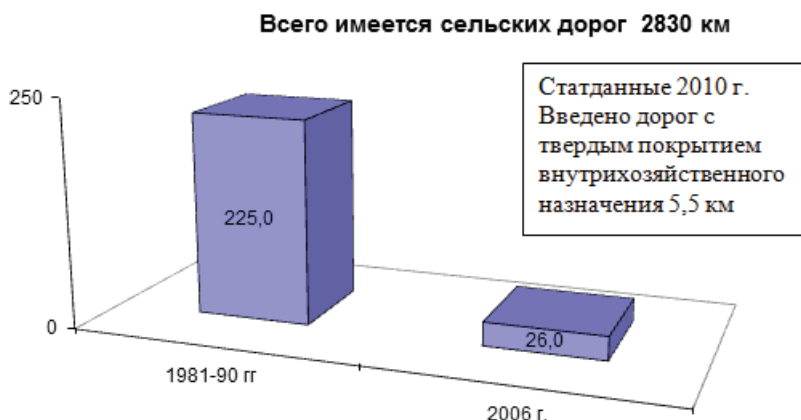


Рис. 18. Строительство дорог в сельской местности в Новосибирской области, км

Как указано выше, значительно сократилось строительство новых дорог. В 80-е гг. ежегодно с твердым покрытием в Новосибирской области в сельской местности строилось 225 км дорог, а в середине 2000-х почти в 10 раз меньше (рис. 18) [27]. Дорога в сельской местности – это один из определяющих факторов жизни, следовательно, можно констатировать, что игнорирование этого фактора

сельской жизни со стороны органов власти необоснованно, неоправданно. Спрашивается, кто или что мешало строить дороги? Ведь была соответствующая производственная дорожно-строительная база, были деньги стабилизационного фонда, которые не знали куда использовать. Почему нельзя было направить их на строительство дорог, по состоянию которых страна не выдерживает никакой конкуренции?

Таким образом, общая беглая характеристика сельских территорий показывает неутешительную картину их социально-экономического состояния. Все это еще в большей мере предопределяет важность выработки эффективных механизмов решения существующих проблем, планирования их устойчивого развития. Из общей картины сельских поселений отдельного внимания заслуживает рассмотрение состояния малых населенных пунктов, к которым относятся сельские поселения с небольшим количеством жителей. Согласно Федеральному закону № 131 от 6 октября 2003 г., малыми поселениями признаются муниципальные образования с числом жителей менее 100 человек. Конечно, в случае, если в поселении проживают не 100, а 150 человек, нельзя считать, что это кардинально меняет ситуацию. Тем не менее, исходя из общеустановленного подхода, целесообразно рассмотреть проблемы и специфику малых населенных пунктов с числом жителей до 100 человек.

2.2. Особенности социально-экономического положения малых населенных пунктов в Новосибирской области

В Новосибирской области 25 % из общего числа сельских населенных пунктов (СНП) составляют малые населенные пункты, то есть из 1560 СНП насчитывается 390 малых, в том числе 45 остановочных платформ железной дороги. В этих малых населенных пунктах проживают около 18 тыс. жителей. Это фактически умирающие села. За последние

15 лет с карты области «списаны» 44 села, и процесс исчезновения сел продолжается. В области насчитывается 5 сел без жителей. Кроме того, еще 330 с числом жителей от 100 до 200 человек, в которых проживают около 50 тыс. жителей.

Таблица 1

Численность малых населенных пунктов в Новосибирской области

Число жителей	Число населенных пунктов			Численность населения		
	2002	2005	2009	2002	2005	2009
1–10	57	57	72	292	281	350
11–50	145	143	139	4245	4196	4341
50–100	159	170	179	11752	13141	13093
Итого	361	370	390	16289	17618	17784

Общие проблемы развития сельских территорий имеют особую остроту в отношении малых населенных пунктов, потому как здесь речь идет о жизни или смерти данных сел. В таблице 1 [20] представлены данные по численности малых населенных пунктов и проживающего в них населения по данным статистической отчетности за 2002, 2005 и 2009 гг. К особенностям малых населенных пунктов, обостряющим проблемы их существования, можно отнести:

- малочисленность жителей,
- преобладание среди жителей лиц пожилого возраста,
- отсутствие социальной и инженерной инфраструктуры,
- большое число малых населенных пунктов,
- территориальную разбросанность, удаленность,
- синдром бесперспективности.

По данным комитета областного Совета депутатов по аграрной политике, природным ресурсам и земельным отношениям, полученным при обследовании малых населенных пунктов, к основным их проблемам в Новосибирской области относятся следующие (табл. 2).

Таблица 2

Проблемы малых населенных пунктов по данным 2005 и 2009 гг.

Проблема	2005 г.		2009 г.	
	Кол-во сел	%	Кол-во сел	%
1. Отсутствие работодателей В т. ч. где они были до 1993 г.	236 160	72 49	- 159	- 41
2. Отсутствие централизованного закупа излишков сельхозпродукции	330	98	369	95
3. Отсутствие дорог с твердым покрытием	206	62	228	58
4. Отсутствие дорог с поднятым земляным полотном	102	31	-	-
5. Отсутствие медпункта	104	32	205	52
6. Отсутствие школ	234	65	250	71
7. Отсутствие телефонов	104	32	-	-

Основополагающей социально-экономической проблемой, негативно влияющей на существование малых населенных пунктов, является занятость населения. Обеспечение занятости населения – важнейшая задача государственного управления. И это не случайно. Так как не только экономическая, но и социальная, морально-психологическая составляющая жизни человека связана с его трудовой полезной деятельностью. В малых населенных пунктах эта проблема не решается ввиду отсутствия работодателей, которым, очевидно, невыгодно осуществлять какую-либо производственную деятельность, в большинстве случаев предусматривающую использование эффектов специализации и кооперации, эффекта масштаба. Самозанятость населения, на которую делают ставку в период кризисов и при невозможности централизованного решения, могла быть одним из вариантов обеспечения занятости населения в малых населенных пунктах, однако даже закуп излишков сельскохозяйственной продукции, как видим, не был организован в 98 % малых населенных пунктов области. Скорее всего, препятствием для этого являлись экономические факторы,

невыгодность сбора малых объемов сельхозпродукции при больших расстояниях перевозки (при этом еще в отсутствие дорог – в 30 % нет даже поднятого земляного полотна). Невыгодно при таких условиях и занятие производственной деятельностью, так как сбыт продукции, произведенной на своих подворьях, как правило, осуществляется (если он вообще осуществляется) по низким ценам, не обеспечивающим высокую доходность и привлекательность сельскохозяйственной деятельности.

Отсутствие школ в малых населенных пунктах является следующей ключевой проблемой, которую можно считать судьбоносной. Исчезновение сел и раньше происходило всегда примерно по одному сценарию. Сначала в селе исчезает животноводческая ферма или другая возможность работы и получения дохода → в поисках работы люди уезжают в другие места → не остаются после школы выпускники → не создаются новые семьи → не рождаются дети → закрывается школа → не приезжают в село трудоспособные семьи, уезжают трудоспособные → село стареет и исчезает. В настоящее время реформирование системы образования (перевод на подушевое финансирование, что привело к невыгодности малокомплектных школ) затронуло не столько малые населенные пункты, сколько села, в которых число жителей еще значительно больше 100 человек. Около 150 сельских школ в Новосибирской области в 2008–2009 гг. было реструктуризировано, то есть из основных превращены в начальные, а начальные закрыты. Можно не сомневаться, что на перспективе сел, в которых закрываются школы, поставлен большой крест.

Как положительный факт можно отметить снижение остроты проблемы телефонизации малых населенных пунктов в период 2000-х гг. Это произошло за счет развития сотовой связи и установки таксофонов. Охват телефонной связью составляет 80 %.

Таблица 3

Сводные данные по малым населенным пунктам на 01.01.2010 г.

Район	Кол-во сел	Кол-во жителей	Из них			Работодатели	ЛПХ, коровы	Покрытие дорог			С автобусным обс.	С магазинами	Вода			Наличие социальных объектов					Предл.		
			трудоспо- собные	пенсионеры	дети			грунт	щебенъ	асфальт			колодез	скважина	водопровод	школы	д/сады	клубы	ФАП	почта	телефон	согр.	ливк.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Баганский	7	314	169	75	70	6	70/33	6	1	0	6	4	3	0	4	4	0	4	4	4	7	6	1
Барабинский	8	111	68	27	16	6	50/11	8	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	0	8	0	8	
Болотнинский	21	707	351	201	155	3	258/156	13	13	4	11	6	6	1	11	1	0	2	1	0	15	21	0
Венгеровский	10	513	272	149	90	6	169/139	10	0	0	9	7	2	3	3	3	0	3	3	0	9	9	1
Доволенский	2	119	49	33	14	2	53/58	2	2	0	2	2	0	0	1	0	0	2	2	0	2	2	0
Здвинский	11	652	371	179	96	9	261/103	9	4	0	7	9	2	9	0	6	0	8	9	8	11	8	3
Искитимский	6	262	149	54	59	7	1/5	3	1	4	2	0	1	5	2	0	0	0	0	5	4	6	0
Карасукский	19	733	455	136	156	7	193/171	13	6	8	12	9	10	1	6	1	0	6	5	0	18	9	10
Каргатский	10	436	166	213	57	9	48/170	6	3	1	7	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Колыванский	26	772	404	226	137	4	200/153	14	14	2	9	8	23	2	1	0	0	4	5	0	19	26	0
Коченевский	13	636	406	199	124	3	190/178	10	3	0	2	5	6	0	7	0	0	2	5	0	13	9	4
Кочковский	5	294	178	72	44	7	107/123	4	2	0	4	4	3	0	2	0	0	0	2	0	5	5	0
Краснозерский	6	231	137	53	31	2	67/36	6	0	1	0	1	3	1	2	0	0	2	2	0	6	3	3
Куйбышевский	32	1877	1042	483	352	14	671/-	25	25	1	16	14	0	28	0	2	0	7	9	0	30	32	0
Кулинский	13	427	213	117	83	11	131/45	13	0	0	5	3	4	0	8	2	0	3	4	0	9	11	2
Кыштовский	25	1239	619	422	182	12	216/-	19	4	0	17	7	0	21	4	6	0	4	5	0	24	16	9
Маслянинский	2	117	69	36	15	0	46/22	2	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	2	2	0
Мошковский	6	71	5	66	0	0	5/5	4	0	2	3	0	4	0	2	0	0	0	0	0	0	2	4
Новосибирский	20	714	384	229	98	0	386/-	10	4	6	4	2	4	7	8	0	0	0	2	0	7	20	0
Ордынский	4	189	145	79	38	2	12/16	4	1	0	1	4	3	0	1	0	0	1	2	0	3	4	0

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Северный	11	484	270	104	90	8	182/100	11	3	0	7	5	7	2	2	4	0	6	5	0	9	10	1
Сузунский	10	189	145	79	38	1	18/41	8	6	4	2	1	1	1	7	0	0	2	3	2	7	7	3
Татарский	15	972	496	267	206	11	218/266	3	10	2	13	13	3	1	11	10	0	12	13	0	14	15	0
Тогучинский	32	1579	0	0	0	30	289/107	0	0	0	23	7	7	1	8	0	0	0	0	0	0	32	0
Убинский	14	660	319	256	85	2	92/365	11	3	0	7	2	3	2	9	1	0	5	6	0	11	12	2
Усть-Таркский	7	482	260	106	113	7	115/-	6	1	0	7	6	2	0	5	6	0	6	6	0	7	7	0
Чановский	12	524	291	123	93	7	117/111	2	10	0	9	3	4	3	4	1	0	3	3	5	6	12	0
Черепановский	5	133	72	44	17	2	0/0	2	2	1	3	2	1	1	3	0	0	1	1	0	4	5	1
Чистоозерный	14	703	409	165	131	14	135/99	11	3	0	10	9	6	0	7	6	1	7	8	2	12	13	1
Чулымский	26	1880	1100	487	263	12	449/-	5	20	4	21	16	19	0	6	1	0	10	3	3	26	11	15
Итого	390	17784	8268	4127	2602	186	4436 2127	314	134	38	202	141	122	90	112	50	1	95	99	25	268	298	59
2005 г.	370	17618				94	6663 3242				160	161	181	99	105	88			104		293		
2010/2005, %						198	66				126	87	67	90	107	57							

Анализ состояния малых населенных пунктов, проведенный в 2009 г., позволяет иметь детальную картину их фактического положения, сделать некоторые выводы о тенденциях развития (табл. 3).

В течение периода 2005–2010 гг. численность населения в малых населенных пунктах увеличилась незначительно (на 166), но не за счет прироста населения, а за счет того, что количество малых населенных пунктов (МНП) увеличилось на 20 ед. С учетом среднего количества жителей (46), приходящихся на один МНП, прирост должен был составить 920 чел., следовательно, фактически произошло уменьшение населения в МНП на 754 чел., или на 4,8 %. При этом 50 % жителей находятся в трудоспособном возрасте, только 16 % от общего числа жителей составляют дети. В 103 населенных пунктах детей нет, что составляет 26,4 % от общего числа МНП. Нет детей в селе – понятно, что и села с течением времени не будет. В 1,5 раза уменьшилось количество ЛПХ и наличие в них коров. Это многозначный негативный фактор показывает, что население малых сел активно прекращает сельскохозяйственную деятельность, сбывает скот, что явно свидетельствует о глубоком кризисе экономической основы сельского образа жизни. Хотя, казалось бы, появилось больше возможности работать, так как количество работодателей за этот период увеличилось в 2 раза. Практически ничего не изменилось в дорожном обеспечении – 88 % дорог, связывающих малые села с внешним миром, остаются грунтовыми, 11 % имеют асфальтовое покрытие (скорее всего, они расположены вдоль асфальтных дорог). В то же время количество сел, получивших автобусное сообщение, увеличилось на 42 пункта, охвачено автобусным сообщением 58 % (было в 2005 г. 43 %). А вот количество магазинов уменьшилось на 20 единиц, они имеются лишь в 40 % сел.

Водоснабжение в малых селах тяготеет к централизованному, количество колодцев уменьшилось почти в 1,5 раза

(было 181, стало 122), при этом в 7 населенных пунктах появились водопроводы, в 9 водоснабжение отсутствует. Лишь в 14 % малых сел (50) сохранились школы, а их количество за 5 лет уменьшилось на 38 (в 1,76 раза). Как видим, процесс закрытия школ происходит наибольшими темпами, что, как отмечено выше, ставит определяющую точку в судьбе малых сел.

В табл. 3 представлены данные по малым населенным пунктам по районам области. Примечательно, что количество малых сел не зависит от удаленности от областного центра – 20 таких сел находится вокруг города в непосредственной от него близости, не превышающей 20 км. Наибольшее количество малых сел имеют 6 районов области: Болотнинский (21), Колыванский (26), Куйбышевский (32), Кыштовский (25), Тогучинский (32), Чулымский (26).

Необходимо отметить, что малые села не управляются самостоятельно, они входят в состав сельских поселений. Проблемы малых сел, несмотря на их специфику, являются проблемами сельских поселений как самоуправляющихся единиц. Принятие решений в отношении их существования происходит при их непосредственном участии. В общем процессе планирования развития сельских поселений вопросы малых сел должны находить адекватное отражение. Согласно опросу глав муниципальных образований относительно перспектив существования на их территориях малых населенных пунктов, абсолютное большинство малых сел (331–85 %) предлагается сохранить, в то же время главы не видят перспектив дальнейшего существования в отношении 59 населенных пунктов, что составляет 15 % от их числа.

К сожалению, на региональном уровне, несмотря на неоднократное рассмотрение проблемы малых населенных пунктов, так и не принято решение по разработке либо отдельной программы сохранения и развития малых сел, либо аналогичной подпрограммы в рамках общей программы развития сельского хозяйства Новосибирской области.

**Рекомендации аграрного комитета по сохранению малых сел
от 20.10.2009 г.**

- Разработать областную программу сохранения и развития малых населенных пунктов (МНП) на территории Новосибирской области (либо отдельный раздел соответствующей программы сохранения сельского образа жизни).
- Разработать программы мероприятий в каждом муниципальном образовании по жизнеобеспечению и развитию МНП.
- Дополнить закон Новосибирской области о государственной поддержке сельскохозяйственного производства мерами по поддержке создания рабочих мест в МНП, закупа продукции в ЛПХ (в части компенсации затрат по доставке животноводческой продукции в пункты приема или переработки).
- Разработать и реализовать пилотные проекты по развитию сельскохозяйственного производства в малых селах на новых технологических основах и подходах.
- Установить квоты по реконструкции и ремонту дорог, соединяющих малые населенные пункты с центральными усадьбами.
- Определить меры по сохранению начальных школ в МНП.
- Обеспечить устойчивость водоснабжения в МНП (в т.ч. путем строительства муниципальных колодцев).

Казалось бы, хорошие предложения, но они так и остались хорошими намерениями на бумаге. Мало того, рекомендации 2005 г. утверждались постановлением Новосибирского областного Совета депутатов. Но и решения органов государственной власти остаются без адекватных практических действий. Что и неудивительно. Так как еще историк Карамзин отмечал, что в России жесткость принимаемых законов всегда компенсировалась необязательностью их исполнения. Вот эта необязательность исполнения решений органов власти в настоящее время не укладывается в какие-либо разумные рамки. Кроме того, происходит постоянное изменение законов и других НПА, и таким образом, что каждые 8–10 лет они кардинально меняют свое содержание. Учитывая огромную инерционность общественного уклада, новые нормы внедряются в практику длительное время. И как раз к тому времени, когда они становятся понятными широкому кругу, на смену приходят другие, построенные на других концептуальных подходах. И вновь длительный пе-

риод адаптации до следующей смены установок. Кто-то называет такой процесс развитием, но на самом деле это ведет большей частью к усугублению существующих проблем, никакого устойчивого развития не получается.

Что же касается выполнения органами власти собственных решений, то возникает вопрос: почему они не выполняют то, что сами принимают? На наш взгляд, вариантами такого поведения могут быть три:

1. Они не хотят это делать: а) приняли для галочки, потому что так надо, положили и забыли, б) не осознают значимости решений, в) есть много других дел, которые «заедают», не дают развязать руки.

2. Они не могут это выполнить: а) нет материальных и финансовых ресурсов, б) нет знаний, как это сделать, в) нет организаторов и организационных структур исполнения решений.

3. Сочетание первого и второго.

Понятно, что проблемы малых населенных пунктов не могли быть решены только усилиями законодательного органа, и уж тем более только силами сельских поселений.

2.3. Проблемы развития сельских территорий и поселений

Проблемы малых населенных пунктов во многом обусловлены общими проблемами социально-экономического развития сельских территорий. Представленная на рис.19 [30] классификация проблем устойчивого развития сельских территорий включает в себя и проблемы малых населенных пунктов, специфика которых рассмотрена выше.

В общем виде проблемами устойчивого развития сельских территорий являются производственно-экономические и социально-экономические, а также политико-институциональные и экологические.

К сожалению, действующие программы поддержки сельскохозяйственного производства не увязываются с социальными мерами поддержки, так как этого не заложено в современной системе организации жизнедеятельности в сельской местности: сельские поселения в лице муниципальной власти и сельхозорганизации принадлежат к разным структурам регионального и федерального управления. Планирование и финансирование развития сельских территорий не имеют вследствие этого комплексного целостного характера.

Основой развития сельской территории, безусловно, является экономическая составляющая, которая, как мы рассмотрели выше, характеризуется сокращением материально-технического потенциала, падением результативности. Такое обстоятельство требует адекватных мер государственной поддержки сельского хозяйства территорий с учетом их природно-климатического и ресурсного потенциала.



Рис. 19. Классификация общих проблем устойчивого развития сельских территорий

Как известно, цели являются зеркальным отражением существующих проблем, поэтому выявление и общих,

и частных проблем каждого сельского поселения служат первоосновой для дальнейших действий по планированию развития поселения, общим подходом которого является направленность усилий против сдерживающих (отрицательных) факторов с опорой на положительные (сильные) элементы их потенциала. Следовательно, имеет смысл более подробно остановиться на проблемах устойчивого развития сельских территорий.

Экономические проблемы представим в виде дерева проблем (правильнее сказать, ствола дерева проблем устойчивого развития сельских территорий).



Рис. 20. Дерево экономических проблем устойчивого развития сельских территорий

Действие экономических проблем приводит к падению доходов, получаемых от сельских видов деятельности, снижению мотивации, повышению уровня незанятости сельского населения. В качестве отдельных мер их преодоления предлагаются активизация процессов кооперации и интеграции, диверсификации сельской экономики, обновление информационных технологий и использование инноваций, увеличение объемов государственной поддержки.

Социальные проблемы устойчивого развития сельских территорий – это второй ствол дерева проблем, так как экономические и социальные проблемы взаимосвязаны, имеют одни корни. Низкий уровень доходов сельского населения

(42 % бедных – сельские жители), низкий уровень их занятости неизбежно приводят к социальным проблемам – социальной опущенности, пьянству, деградации. Одной из острейших социальных проблем является разрушение социальных объектов на селе: клубов, школ, ФАПов, жилых домов, инженерных коммуникаций. Брошенные в сельских населенных пунктах жилые дома, квартиры исчисляются большими цифрами, статистику по которым никто не ведет, а психологическое воздействие на окружающих никто не определяет.

Социальные проблемы УРСТ представлены на рис. 21.

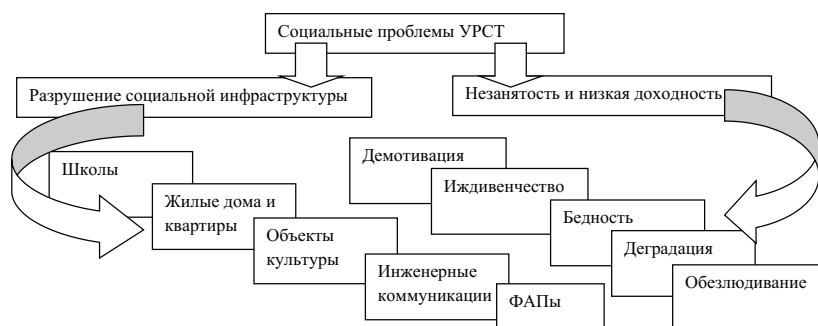


Рис. 21. Дерево социальных проблем устойчивого развития сельских территорий

К экологическим проблемам устойчивого развития сельских территорий относятся проблемы, вызванные нерациональным использованием природных ресурсов, их сокращением, загрязнением. Бесхозяйственное использование лесов (хищнические вырубki, пожары) ведет к утрате и неиспользованию лесного богатства. Зброшенные, не обрабатываемые сельскохозяйственные земли зарастают мелколесьем, теряют свою ценность, выводятся из оборота, а при их вовлечении в хозяйственное использование потребуют больших затрат. Загрязнение окружающей среды твердыми бытовыми отходами стало настоящим повсеместным бедствием санитарного благополучия сел и негативного воз-

действия на водные и другие природные объекты. Проблему сбора и утилизации ТБО раньше связывали с городским образом жизни, так как сельское подворье не имело отходов или само их перерабатывало: сжигали, производили перегной. Сегодня в любом селе можно на улицах, за огородами, в прилежащем лесу увидеть кучи мусора из полиэтиленовых бутылок, пакетов, тряпья, строительных отходов, старого оборудования, мебели. Эту проблему муниципальных образований можно поставить на первое место по очередности и возможности их решения. Однако если сбор отходов еще как-то организован, то переработка и утилизация отходов, относящаяся, согласно закону, к предметам ведения муниципальных районов, практически никак: не отведены земельные участки, не оборудованы полигоны, масса несанкционированных свалок, периодическое отравление населения от сжигания мусора, нет никаких современных технических объектов по переработке мусора (стали появляться единичные установки, но до сельской местности они не дошли). Очевидно, что и здесь надо бороться не с последствиями загрязнения, а с причинами, их порождающими. Вывод простой: не надо мусорить, необходимо разделять мусор по видам, использовать отходы повторно (полиэтилен перерабатывать вновь в изделия, бумажный мусор – в макулатуру, тряпье – во вторсырье), внедрять безотходные технологии. Кроме того, важным моментом выступает экологическое воспитание и сознание. Скорей всего, его недостаток является одним из основополагающих факторов загрязнения окружающей среды.

К числу проблем устойчивого развития сельских территорий относят также проблему разрушения культурного уровня, проявляющуюся в потере культурного наследия, пренебрежении его значимости, отсутствии системы культурного воспитания, связи каждого нового члена общества с нормами, ценностями своего народа. Самобытная культу-

ра, памятники культуры, творческое наследие, духовность размываются, подрываются и подменяются культом денег, жадной наживы, красивой жизни, пустым времяпрепровождением.

Местное самоуправление должно по своему смыслу способствовать становлению гражданского общества, общему пониманию и выработке мер по решению существующих проблем, повышению уровня благоустройства территории и комфортному проживанию. К сожалению, местное самоуправление остается формой без содержания, декларативной вывеской. В связи с чем требуется реорганизация системы местного самоуправления, ее разворот на решение злободневных проблем устойчивого развития.

3. АНАЛИЗ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1. Современная система планирования социально-экономического развития

В Российской Федерации после известного периода отсутствия планирования социально-экономического развития в конце 90-х гг. XX в. произошел поворот к разработке планово-прогнозных документов, наибольшую популярность среди которых получили целевые комплексные программы (ЦКП). Переход на программно-целевое планирование был обозначен одним из направлений административной реформы в РФ [23].

Общегосударственное планирование осуществляется в формах прогнозов, планов и программ [22].

В системе государственного и муниципального управления в настоящее время предусмотрен целый комплекс планово-прогнозных документов. Правильнее, очевидно, нужно говорить прогнозно-плановые документы, но в законодательстве «телега стоит впереди лошади». Кроме того, в названии Закона Новосибирской области № 166-ОЗ от 15 декабря 1997 г. «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» явно некорректно сочетание прогнозирования как деятельности и программ и планов как результатов деятельности, а также очередность программ и планов. Причем последнее не является технической ошибкой, а, судя по смыслу закона, планы подчинены программам, а не наоборот. В соответствии с данным Законом в Новосибирской области предусмотрена следующая система планово-прогнозных документов [10].

Прогноз социально-экономического развития – документ, который содержит систему ожидаемых в перспективе

показателей социально-экономического развития в целом области, муниципальных образований, видов деятельности, которые используются для разработки стратегии, программ и планов социально-экономического развития.

Стратегия социально-экономического развития – документ, который содержит систему стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития, а также оценку ресурсных возможностей и комплекс условий, обеспечивающих достижение поставленных целей. Стратегия разрабатывается на период 15–20 лет и является основой для долгосрочных целевых программ.

Схема территориального планирования – разрабатывается на период до 25 лет с целью определения стратегии и планового характера градостроительных решений.

Программа социально-экономического развития – это документ, конкретизирующий систему целей в экономике и социальной сфере, важнейшие механизмы и условия их достижения в рамках принятой стратегии, разрабатывается на срок 5 лет и более и служит основой для разработки долгосрочных целевых программ, ведомственных и областных. Эти программы утверждаются законом.

Долгосрочная целевая программа – документ, который содержит комплекс мероприятий, увязанных по срокам и важнейшим ресурсам, направленных на достижение стратегических целей или решение проблем, требующих комплексного подхода.

Областная целевая программа – документ, который содержит комплекс мероприятий, увязанных по срокам и ресурсам, направленных на решение особо значимых проблем социально-экономического развития.

Ведомственная целевая программа – документ, который содержит комплекс мероприятий, направленных на развитие определённых видов деятельности.

План социально-экономического развития – документ, который содержит цели, значение целевых показате-

лей социально-экономического развития, задачи, основные направления и планируемые результаты достижения поставленной цели. План формируется ежегодно сроком на 3 года.

Межмуниципальная программа – вид долгосрочной или ведомственной целевой программы, предназначенный для решения отдельных вопросов межмуниципального образования.

Иные планово-прогнозные документы.

Планово-прогнозные документы муниципальных образований представляют аналогичные документы с некоторой спецификой их практического применения по отношению к городским округам и муниципальным районам и сельским поселениям, разрабатываются в соответствии с федеральным законодательством и собственными нормативными правовыми актами. В комплекс прогнозно-плановых документов (получивший название комплексной программы социально-экономического развития) сельского поселения включают: приоритеты экономического и социального развития, среднесрочный план, годовой план,



Рис. 22. Муниципальная целевая программа

муниципальные целевые программы, генеральные планы поселений [29]. Муниципальные целевые программы предназначены для обеспечения развития отдельных точек экономического роста и направлений социального развития, примерный состав которых приведен на рис. 22.

Для муниципальных районов дополнительно предусмотрены такие документы, как концепция, стратегический, долгосрочный планы, схема территориального планирования.

Прогнозы разрабатывают на долгосрочную и среднесрочную перспективу, как уже сказали выше, в нескольких вариантах: поливариативные и полисценарные прогнозы, с учётом вероятного воздействия внутренних и внешних факторов экономического и социального развития. Кроме уже отмеченного несоответствия в очередности названия планов и прогнозов, в самом Законе Новосибирской области программы также стоят впереди планов, что противоречит смысловому содержанию понятий плана и программы, приведенных выше.

Разработка и реализация целевых комплексных программ, получивших, как уже было сказано, большое распространение в системе государственного и муниципального управления, предусматривает:

1. Приоритеты реализации государственной и муниципальной политики;
2. Конкретные конечные результаты;
3. Увязку финансовых, материальных, трудовых ресурсов;
4. Согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных проблем (финансирование программ за счёт федеральных, региональных и местных бюджетов).

Главное требование, которому должна соответствовать вся совокупность планово-прогнозных документов, заключается в том, что они должны быть взаимоувязаны по целям и срокам исполнения, по объёмам, срокам и источникам финансирования. Это требование соответствует программ-

но-целевому подходу в управлении. Теория программно-целевого подхода в управлении хорошо разработана, но на практике применяется сложно, проблематично, так как нарушаются следующие принципы:

1. Стратегические цели социально-экономического развития не отражают объективные интересы населения;
2. Актуальные социальные проблемы часто решаются параллельными структурами и не согласовываются;
3. Эффективность программно-целевого подхода определяется обоснованностью, достоверностью и реалистичностью планово-прогнозных документов [22].

3.2. Правовая база разработки программ устойчивого развития сельских территорий

К нормативной правовой базе федерального уровня, в которой установлены подходы и правила разработки программ устойчивого развития сельских территорий, относится ряд нормативных правовых актов, а именно:

1. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.11.11 № 2136-Р;
2. Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 г.», утвержденная постановлением Правительства РФ от 03.12.02 № 858;
3. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на период 2014–2017 и до 2020 г.»;
4. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.;
5. Порядок разработки государственных программ – постановление Правительства РФ от 02.08.10 № 588;
6. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации – приказ Министерства экономического развития от 22.12.10 № 670.

Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации охватывает период до 2020 г. [8]. В концепции обозначены цели, принципы, задачи, направления и механизмы обеспечения устойчивого развития сельских территорий. В качестве целей государственного управления в сфере развития сельских территорий установлены следующие:

1. Обеспечение благоприятных социально-экономических условий сельского развития, выполнение сельскими территориями производственной и других функций;
2. Устойчивый рост сельской экономики;
3. Повышение уровня и качества жизни, обеспечение сельской занятости, приближение стандартов жизни в городе и селе;
4. Замедление депопуляции сельских территорий;
5. Снижение дифференциации доходов работников сельскохозяйственной и других сфер экономики;
6. Рациональное использование природных ресурсов;
7. Сохранение и развитие культурного потенциала сельских территорий.

Обеспечение развития сельских территорий должно осуществляться на следующих принципах:

1. Единство территориального образования, взаимосвязанность составных частей и их комплексность;
2. Партнерство между органами государственной власти, местного самоуправления и бизнеса;
3. Использование потенциала всех сельских населенных пунктов, с выделением центров межселенного обслуживания;
4. Развитие местного самоуправления, гражданского сообщества, вовлечение населения в решение вопросов местной жизни.

Одним из принципов концепции устойчивого развития сельских территорий провозглашается принцип участия населения в разработке планов и программ устойчивого развития сельских территорий, что является предметом данной

работы и еще раз подтверждает ее обоснованность и целесообразность.

Концептуальными основами устойчивого развития сельских территорий являются три взаимосвязанные сферы жизнедеятельности:

- экономики (создающей экономические блага, удовлетворяющие потребности населения);
- социальной сферы (основной задачей которой является развитие человеческих ресурсов);
- экологии (обеспечивающей жизнедеятельность в виде чистой окружающей среды, биологического разнообразия, устойчивого природопользования, способствующего самовосстановлению природы).

В сравнении с предыдущими стандартными подходами социально-экономического развития поселений появилась дополнительная важная составная часть, обеспечивающая устойчивое развитие территорий – экологическое благополучие, которое является результатом рационального воздействия экономической и социальной деятельности человека.

В государственном управлении предусматривается, как сказано выше, полный переход на программно-целевое планирование при решении различных вопросов социально-экономического развития страны. Не является исключением и сфера развития сельских территорий. При этом общими требованиями программно-целевого планирования устойчивого развития сельских территорий являются:

- учет положений концепции устойчивого развития сельских территорий РФ, об основных положениях которой говорилось выше;
- использование предыдущего опыта разработки и реализации программ устойчивого развития сельских территорий до 2013 г.;
- поливариативный подход к оценке ресурсов, полисценарные варианты возможного их использования.

Цели и задачи разработки федеральных целевых программ устойчивого развития сельских территорий (УРСТ) представлены на рис. 23 [8].

Федеральные целевые программы УРСТ

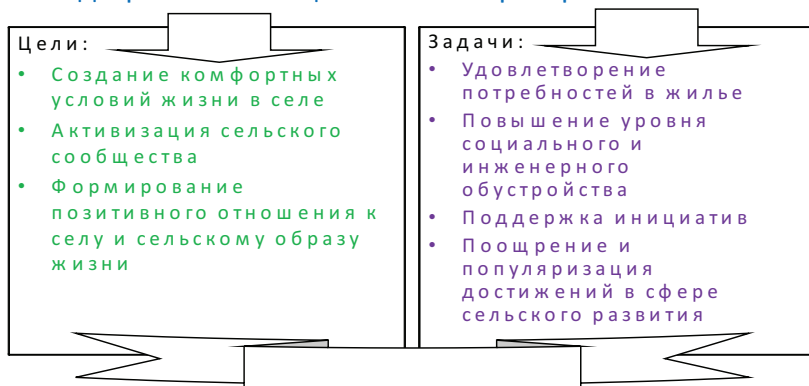


Рис. 23. Цели и задачи разработки ФЦП УРСТ

Можно не согласиться с представленной трактовкой целей и задач разработки федеральных целевых программ устойчивого развития сельских территорий, потому как активизация сельского сообщества, возможно, выступает не целью, а способом достижения генеральной цели разработки таких программ – повышение уровня и качества жизни сельского населения. Кроме того, названные цели активизации сельского сообщества, формирования позитивного отношения к селу и сельскому образу жизни обладают недостатком в отношении критериев их измеримости, которые, скорей всего, даже и не предусматриваются, что не позволяет судить о достижении такого рода целей. Для достижения этих целей предусматриваются задачи поддержки инициатив снизу, поощрения и популяризации достижений в сфере сельского развития, которые более конкретны, однако также выступают не отдельными самостоятельными направлениями воздействий государства, а реализуются че-

рез выполнение других задач, а именно: социальное и инженерное обустройство сельских территорий, обеспечение сельских жителей жильем. Инициативы, которые будут поддерживаться в рамках программ, должны соответствовать мероприятиям этих программ – это уже противоречит цели развития инициатив. Кроме того, перечень мероприятий федеральной целевой программы УРСТ достаточно узкий и включает только 4 направления:

1. Улучшение жилищных условий сельских жителей, в том числе молодых семей и молодых специалистов. По данным Министерства сельского хозяйства РФ, требуется улучшение жилищных условий для 405 тыс. сельских семей.

2. Развитие социальной и инженерной инфраструктуры сельских поселений (дошкольных учреждений, школ, медицинского обслуживания, физической культуры, культурно-досуговых центров, газификации, водоснабжения, теплоснабжения, водоотведения).

3. Поддержка комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений.

4. Поощрение и популяризация достижений сельского развития [5, 6].

Механизмы реализации этих направлений представлены на рис. 24. Речь, прежде всего, идет о субсидировании, то есть о долевом участии бюджетов различных уровней (федерального, бюджетов субъектов и местных) в финансировании реализации направлений программы, в том числе и с участием бизнес-структур. Доли участия в строительстве жилья в сельской местности устанавливаются в следующих размерах: 40 % – федеральный бюджет, 30 % – региональный, 30 – местный, либо физические или юридические лица. Интерес участия бизнеса в программе может быть продиктован направлениями строительства жилья для работников сельскохозяйственных организаций и реализации проектов комплексной компактной застройки территорий.

В качестве спорного механизма реализации направлений программы можно назвать конкурсный отбор проектов, дающий возможность ограничения количества потенциальных участников.

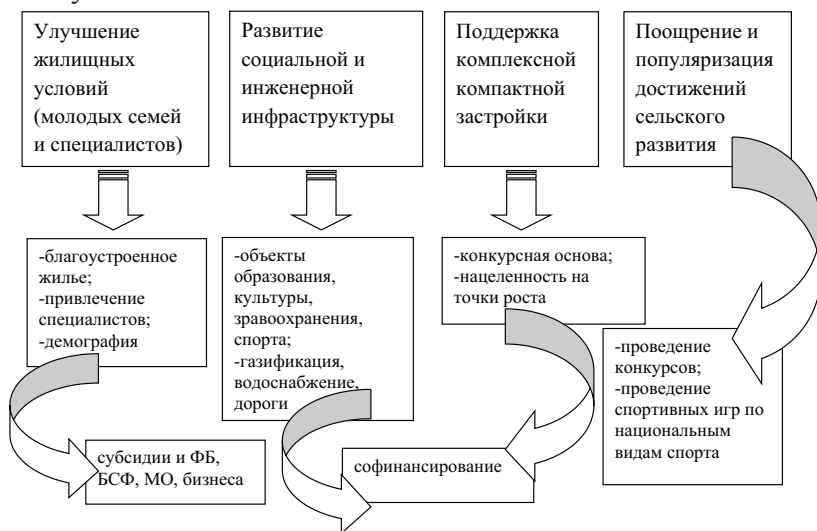


Рис. 24. Механизмы реализации ФЦП УРСТ

Представляются недостаточными, неадекватными механизмы реализации четвертого направления: вряд ли проведение спортивных соревнований является эффективным механизмом популяризации сельского развития. Очевидно, наряду с механизмами реализации мероприятий федеральной целевой программы УРСТ в виде проведения конкурсов, спортивных соревнований, поощрения (точно не определенного) для популяризации сельского развития требуются иные меры.

Предоставление субсидий из федерального бюджета осуществляется при соблюдении ряда условий:

- наличие региональных и муниципальных программ УРСТ;
- наличие в региональных бюджетах средств на софинансирование;

- привлечение внебюджетных средств [9].

При разработке региональных и местных программ УРСТ рекомендуется:

- не дублировать федеральные программы;
- предусматривать свои направления и механизмы;
- использовать федеральные методические указания.

Условия существенно ограничивают инициативу регионов, связывают типовыми подходами, делают рекомендации мало реализуемыми.

Таким образом, необходимо отметить, что правовая база строится с учетом принципа партисипативности, но механизмы несовершенны и ограничены.

3.3. Мировой и отечественный опыт реализации программ социального развития села

Как в других странах, так и в России в разные периоды времени в развитии сельских территорий доминировали разные подходы. Акцентами политики сельского развития в Российской Федерации в 2003–2013 гг. назывались вопросы развития социальной сферы села [6]. В русле этой политики принимались программы социального развития села, выделялись ключевые направления государственных воздействий, о которых сказано выше.

Направления сельского развития в Европе характеризуются следующими приоритетами:

1. Поддержка развития сельскохозяйственного производства с целью повышения доходов сельских жителей – до 1991 г.
2. Обеспечение сельского развития – с 1991 г.
3. Поддержка проектов и программ сельского развития – с 1999 г.

Надо отметить, что вопросы сельского развития являются «головной болью» для многих стран мира. Эта про-

блема актуальна для Канады, США, Китая, то есть задача определения и проведения адекватной аграрной политики, способствующей развитию сельских территорий, относится не к узкой национальной российской действительности, а в целом является проблемой мирового уровня. Однако решается эта проблема в разных странах по-разному в соответствии с особенностями, спецификой, уровнем развития, сложившейся ситуацией, внутренней политикой страны. В общем случае к ресурсам сельского развития относят:

- человеческий (все делается для человека и посредством человека);
- социальный (уровень развития социальных объектов и услуг);
- природный (наличие полезных факторов природной среды);
- физический (уровень развития производственно-технической базы);
- финансовый (имеющийся объем денежных ресурсов) [30].

Интересным представляется опыт обеспечения сельского развития, осуществляемый во Франции. Эта страна занимает территорию 550 тыс. кв. км, плотность населения составляет 110 чел. на 1 кв. км (для сравнения: территория Новосибирской области 178 тыс. кв. км. Плотность населения – 15 чел. на 1 кв. км, в РФ – 8 чел.). Земли сельскохозяйственного назначения во Франции составляют 50 %, а 30 % – леса (в Новосибирской области земли СХН – 52 %, а лесной фонд – 36). Административно-территориальное и муниципальное устройство представлено во Франции 22 регионами, 95 департаментами, 36000 коммун. Такое большое число коммун неоднократно вызывало у Правительства Франции желание сокращения их числа, однако этого так и не было сделано в целях обеспечения активности местных сообществ. Невозможно удержаться и здесь от сравне-

ния с Новосибирской областью, в которой насчитывается 490 муниципальных образований (5 – городских округов, 30 – муниципальных районов, 455 – сельских поселений) и речь идет о сокращении числа сельских поселений до 200. Очевидно, что определяющим фактором количества муниципальных образований является не территория, а количество жителей и населенных пунктов. В Новосибирской области достаточно много муниципальных образований с числом жителей менее 1 тыс. человек, в расчете на одно сельское поселение в среднем приходится 1300 жителей. Во Франции, несмотря на то, что количество муниципальных образований в 70 с лишним раз больше, чем в Новосибирской области, в среднем на одно муниципальное образование приходится более 1600 жителей. Кроме того, во Франции много общественных организаций, различных ассоциаций, союзов, обществ. Имеются такие объединения, как природные банки – добровольные общественные организации, ставящие целью своей деятельности развитие территорий с учетом природных факторов. Финансовая политика сельского развития осуществляется в соответствии с установленными правилами. Общественные государственные средства имеют своей целью компенсировать провалы рынка, неспособность только рыночных механизмов обеспечивать устойчивое развитие сельских территорий, оказание поддержки определенным направлениям практической деятельности, в том числе биологическим, экологическим. По этим направлениям разрабатываются и принимаются программы поддержки, рассчитанные на 7 лет. Финансовое обеспечение действующей программы поддержки сельского развития распределяется следующим образом: 35 % (5,7 млн €) средств направляется на обеспечение конкурентности сельских территорий, 55 % (7,0 млн €) – на совершенствование управления окружающей средой, 10 % (0,8 млн €) – на развитие диверсификации сельской деятель-

ности. Условия получения государственной поддержки содержат такие требования, как:

- наличие (привязка) сельской территории;
- желание получить поддержку;
- адресный характер предоставления поддержки;
- обеспечение частно-государственного партнерства;
- регламентированное соотношение участия заинтересованных сторон.

Кроме того, для получения государственной поддержки должны предоставляться конкретные проекты с обоснованием их стратегии. Предусматривается конкурсная основа предоставления господдержки. При этом, как правило, приветствуются не тяжелые инфраструктурные проекты. Связано это с тем, что проекты разрабатывают местные инициативные группы, привлекая население и все местное сообщество. Одним из результатов и побудительных факторов поддержки со стороны государства таких проектов выступает фактор мотивации местного сообщества, повышение его активности, положительного заряда на новые дела.

Поддержка инициатив местных сельских сообществ является определяющей не только во Франции. Этот принцип положен в основу поддержки сельских территорий и в Германии. Для получения поддержки формируется заявка с обоснованием проекта и необходимых сумм финансовой помощи, которая предоставляется на условиях софинансирования с долей государства до 55–75 %. Преимущество, так же как и во Франции, отдается микропроектам, которые обладают высокой эффективностью воздействия на местное сообщество. Примерами таких микропроектов могут служить:

1. Сельский гостевой дом. Ничего сверхестественного, напротив, место ночлега – сеновал, обед со своего стола, гостевая комната. Однако проект сопровождается современными техническими возможностями: размещение на сайте карт, туристического навигатора, адресов гостевых домов,

точек питания, календаря культурных событий, сети сельских архивных музеев, возможности конных прогулок, велосипедных маршрутов, другой полезной информации.

2. Дом ремесел в Бернау: выставочный зал, архив из местных материалов, мастер-классы, продажа изделий, возможность самостоятельного изготовления изделия.

3. Остальбская баранина: традиционные атрибуты, использование местных пород овец, товарный знак, ресторан, традиционные блюда.

Важными для успешной реализации проектов являются:

1) наличие инфраструктурной поддержки проектов, особенно на начальной стадии (информационно-консультационная служба);

2) межведомственная координация;

3) мониторинг реализации проектов.

В Российской Федерации в период с 2003 по 2013 гг. осуществлялась федеральная целевая программа «Социальное развитие села», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 03.12.02 г. № 858 [6]. Результаты реализации данной программы за период ее действия с 2003 по 2011 гг. следующие:

- Поддержка обеспечения жильем сельских жителей: приобретено 1290 тыс. кв. м, из них 47% покупка, 41 строительство, 12 иное (в одной только Новосибирской области за один 2011 г. построено 1300 тыс. кв. м жилья), 16 тыс. сельских семей улучшили свои жилищные условия, в т. ч. 7,9 тыс. молодых семей (нуждаются, как указывалось выше, 405 тыс. семей, т. е. за 9 лет действия программы проблему решили 4% семей). Ипотечное кредитование проблемы не решило, хотя цифры увеличились, но у 42% семей нет вообще денег для приобретения дома даже на условиях ипотечного займа.

- Инженерное обустройство: построено 14 тыс. км водопроводных сетей в сельской местности, уровень обеспе-

ченности централизованным водоснабжением в сельской местности на начало 2012 г. – 57,3 %; построено газораспределительных сетей 53,8 тыс. км, газифицировано 645 тыс. домов, уровень газификации сельских населенных пунктов в РФ составляет 54,2 % (уровень газификации в Новосибирской области всего 5,5 %), в дорожное строительство на период 2010–2015 гг. включено 2,3 тыс. сельских населенных пунктов (около 1,5 % от всех СНП).

- Новые социальные объекты: построено школ на 4,8 тыс. мест (в Новосибирской области в период 1980–1985 гг. ежегодно вводилось 4 тыс. мест), построено фельдшерско-акушерских пунктов на 94 тыс. посещений в сутки, телефонизированы все СНП, объектов культуры построено 10 % от заявленных.

- Поддержка пилотных проектов комплексной компактной застройки сельских территорий начата с 2009 г., включены в программу 31 проект, 15 из них по состоянию на 2012 г. завершены.

Ресурсы программы на 2012 г. из средств федерального бюджета составляли 7,7 млрд руб., в т.ч. на поддержку обеспечения жильем в сельской местности – 4,5; газификацию СНП – 1,1; водоснабжение сельских жителей – 1,3; иные – 0,8 млрд руб. Общие годовые ресурсы программы в 2011 г. составили 35 млрд руб. Дополнительно к ресурсам федерального бюджета на реализацию программы из бюджетов субъектов РФ было выделено 13,6 млрд руб. и 13,9 составили денежные ресурсы сельского населения – участников программы (выгодоприобретателей). Доля средств федерального бюджета в объеме общих средств программы за 2011 г. составила 22 %. Такой процент не смущает федеральный центр, так как изначально ставились условия софинансирования. Задача центра заключалась в побуждении, стимулировании сельского развития.

Сравнение опыта реализации европейских и российской программ сельского развития говорит об их существен-

ных различиях. Если в европейских программах приоритет отдается микропроектам, то в российской программе – макропроектам. Обусловлено такое обстоятельство тем, что в нашей стране не решены глобальные вопросы сельского социального и инженерного обустройства. В РФ значительно ниже европейской и доля софинансирования проектов. Сами проекты, по сути дела, не являются проектами населения, это проекты регионов по развитию их территорий, задачей которых является реализация возможности получения дополнительных федеральных бюджетных средств на решение злободневных проблем сельских территорий. При этом объем решенных задач за время действия программы настолько мал, что при сохранении существующих темпов на социальное и инженерное обустройство сельских населенных пунктов потребуются еще от 50 до 100 лет.

Кроме того, необходимо отметить существующие угрозы реализации программ социального развития села. Вступление России в ВТО несет риск не только сельскому хозяйству страны, которое по природно-климатическим факторам объективно не является конкурентоспособным по отношению к западноевропейскому, но и развитию сельских территорий. Потому как одно с другим связано неразрывно. Льготы переходного периода вступления в ВТО в виде возможности перераспределения и дополнительного направления финансовой поддержки в объеме 5 млрд долл. на развитие сельских территорий имеют вероятностный характер (где их еще взять?), не решают основной проблемы сельского образа жизни – низкой привлекательности производственной деятельности в селе (заработная плата сельских работников в 2,5 раза ниже, чем в других отраслях экономики). Если положение дел в сельскохозяйственной отрасли в связи с вступлением в ВТО ухудшится, то программы социального развития сел потеряют смысл, так как сбудется прогноз по численности сельских жителей, при-

веденный нами выше. Кстати, риск вступления в ВТО существует не только для развития сельских территорий, но и для всех жителей страны, являющихся потребителями сельскохозяйственной продукции. Не секрет, что зарубежные продукты питания, импортируемые в нашу страну, качеством не отличаются.

Сравнивая зарубежный и отечественный опыт обеспечения сельского развития, необходимо сопоставлять аналогичные программы и учитывать их разрозненность. С этой точки зрения представленные выше проекты сельского развития в ФРГ могут оцениваться как проекты развития малого предпринимательства, которые в Российской Федерации реализуются при помощи не только и не столько программ устойчивого развития сельских территорий, сколько программ поддержки сельского хозяйства, малого предпринимательства и малых форм хозяйствования. Поэтому необходимо корректное сравнение и однозначность трактовки составных частей программ устойчивого развития сельских территорий. Представляется целесообразным в состав программы УРСТ включать и различать подпрограммы экономического и социального развития села. То есть все сегодняшние мудрости по планированию устойчивого развития сельских территорий можно свести к хорошо забытому старому подходу советского времени – социально-экономическому развитию. Правомерность, обоснованность такого подхода не вызывает сомнения, однако в предыдущий период реализации программ социального развития села их взаимосвязь с экономическим развитием территории нарушалась, не обеспечивалась, не ставилась необходимым обязательным условием. К сожалению, в указанной ФЦП УРСТ на 2014–2017 и до 2020 г. остались по сути те же направления, что и были в программе социального развития села до 2013 г. Системного подхода, несмотря на то, что ФЦП УРСТ стала подпрограммой в составе государственной програм-

мы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., так и не просматривается. Хотя, казалось бы, общие рамочные условия устойчивого развития сельских территорий, представленные на рис.25, ни у кого не вызывают возражений.

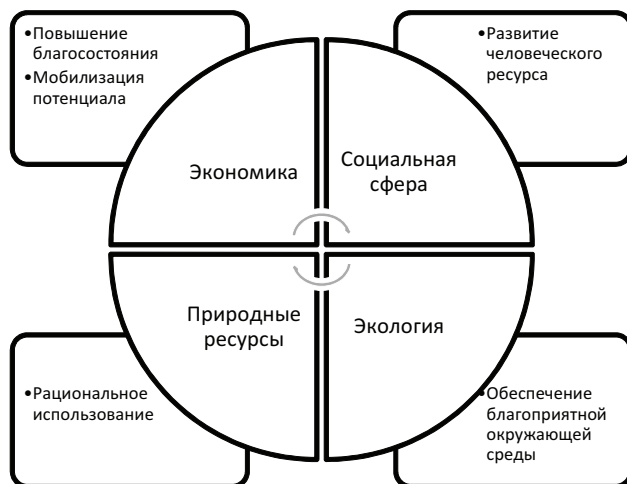


Рис. 25. Система устойчивого развития сельских территорий

Очевидно, пренебрежение системным характером планирования и организации сельского развития негативно сказывается на конечных результатах действия программ: отдельные результаты имеются, но целостного эффекта развития территории они не создают. Следовательно, рассмотрение результатов реализации программ устойчивого развития сельских территорий имеет смысл производить не только на макро-, но и на микроуровне, т.е. на примере конкретных территорий муниципальных образований, а именно: сельских поселений и муниципальных районов. В связи с чем представляет интерес опыт Алтайского края в обеспечении сельского развития. Алтайский край включает 59 муниципальных районов, 11 городских округов, 6 городских

поселений и 660 сельских поселений. Сельская экономика представлена 700 сельскохозяйственными организациями, 4000 КФХ, 450 тыс. ЛПХ [31]. Алтайский край относится к явным сельскохозяйственным территориям: доля в валовом региональном продукте стоимости продукции сельского хозяйства составляет 17%, известен производством муки, сыра, зерна, молока и мяса. В сельской местности проживают 45,4% населения (1,1 млн чел.). Для сравнения: в Новосибирской области в сельской местности проживают только 24% населения (640 тыс.). В Алтайском крае проведена классификация муниципальных районов по плотности населения, по динамике численности населения, возрастной структуре, по обеспеченности социальной инфраструктурой, специализации экономики, структуре занятости населения, инвестиционной активности, что позволяет оценить уровень социально-экономического развития сельских территорий. Разработано и принято по вопросам развития сельских территорий 76 краевых целевых программ, 27 долгосрочных целевых программ, 25 ведомственных целевых программ. Общий объем бюджетного финансирования программ составляет 10,5 млрд руб. Предусмотрена грантовая поддержка сельских инициатив по следующим направлениям:

1. Развитие несельскохозяйственных видов деятельности.
2. Развитие предпринимательской деятельности в сельской местности.
3. Поддержка семейных животноводческих ферм.
4. Развитие пчеловодства.
5. Поддержка проектов по предоставлению услуг сельскому населению в сферах: образования, здравоохранения, культуры, спорта, инженерной инфраструктуры.
6. Развитие сельского туризма.
7. Поддержка создания и благоустройства сельских парков.

Условиями получения грантовой поддержки являются:

1. Наличие собственных средств на софинансирование проекта.

2. Четкий бизнес-проект.

3. Осуществление деятельности на территории края.

4. Инвестиционная направленность проекта.

5. Однократное получение поддержки.

Установлены балльно-рейтинговые критерии конкурсного отбора проектов: актуальность – 50 баллов, наличие опыта – 10, перспективность – 10, создание новых рабочих мест – 10, социальная значимость – 10 баллов.

В 2011 г. поддержаны 23 проекта, в т.ч. «Чистое муниципальное образование» 3 гранта по 1 млн руб., «Частное спортивное сооружение» 3 гранта по 1 млн руб.

В 2012 г. оказывалась грантовая поддержка проектам «Чистое село», «Текстиль Алтая», «Экскурсионный туристический объект», «Частная стоматологическая практика на селе».

Бюджетное обеспечение сильно дифференцировано по муниципальным образованиям. В городах приходится по 7785 руб., а в сельских поселениях – 3521 руб. на душу населения. Предусмотрено заключение соглашений о социально-экономическом партнерстве участников проектов. Таких соглашений насчитывается, по состоянию на начало 2012 г., более 1500 в 582 сельских поселениях. При реализации поддержки местных инициатив возникают следующие проблемы:

- низкая активность местных сообществ;
- низкая информированность населения о возможности участия в проектах;
- правовая безграмотность населения;
- неведение государству, пессимизм;
- отсутствие положительной практики реализации проектов.

Создан фонд поддержки местных инициатив в размере 15 млн руб., целью которого является поддержка инициатив,

развития местного самоуправления. Условия предоставления средств фонда:

- софинансирование, в т.ч. трудовое участие;
- принятие совместного решения;
- наличие проекта, сметы расходов;
- от одного поселения – не более 3 заявок.

За счет средств фонда реализуются проекты «Сельский парк», «Сельская улица» и др. Механизм разработки и реализации проекта:

1) создается инициативная группа, которая разрабатывает проект с привлечением местного населения;

2) оформляется заявка на получение финансовой поддержки;

3) заявка рассматривается комиссией и принимается решение.

В рамках федеральной целевой программы социального развития села до 2013 г. Алтайскому краю удалось получить из средств федерального бюджета по различным направлениям действия программы от 24 до 38 % всех средств, освоенных в СФО. За счет федеральных и региональных средств населению края предоставлялись:

1. Субсидии на компенсацию процентных ставок по кредитам на приобретение и строительство жилья в сельской местности.

2. Гранты на разработку проектов комплексной компактной застройки сельских территорий (классифицированных по количеству домов и сроку: 10, 20, 50 домов, 1 или 2 года, по стоимости до 72 и до 120 млн руб.).

3. Субсидии на развитие инженерной инфраструктуры, в т.ч. на строительство газораспределительных станций, водопроводов, создание государственно-частных партнерств, обеспечение сбора и переработки твердых бытовых отходов, автономные системы энергообеспечения на основе возобновляемых источников.

Кроме того, производилась поддержка местных инициатив по направлениям:

1. Благоустройство сельских поселений (гранты «Лучший населенный пункт», «Лучшая улица», «Лучшая усадьба»).

2. Обеспечение экологической безопасности (грант «Самое чистое село»).

3. Природно-ландшафтное и историко-культурное развитие.

4. Трудовое и патриотическое воспитание.

5. Оздоровление социально неблагополучных семей.

6. Организация культурно-досуговой деятельности.

В крае разработаны и действуют 7 пилотных муниципальных целевых комплексных программ устойчивого развития сельских территорий до 2020 г. Критерии целевых комплексных программ заданы сверху. Каждый из районов имеет свои особенности.

Так, в Мамонтовском районе программа предусматривает развитие сельского хозяйства, рыбоводства, лесопользования.

В Ключевском районе – развитие мясного и молочного животноводства, переработки сельхозпродукции, расширение посевов подсолнечника, комплексной компактной застройки, развитие мест отдыха на оз.Моховом, детского лагеря друзей леса, музея историко-культурного наследия.

В Косихинском районе – развитие фермерства, туризма, придорожного сервиса, сельского парка.

В Топчихинском районе – развитие семейных ферм, сельского туризма, переработки, ККЗ, детского городка, аквапарка.

В Пospелихинском районе – развитие народных промыслов, туризма, ККЗ, придорожного сервиса, пчеловодства, детского парка, сельского парка.

В Павловском районе – создание памятников архитектуры и археологии, развитие свиноводческого комплекса.

В сельскую экономику края ежегодно инвестируется до 5 млрд бюджетных средств. На 1 руб. господдержки частные инвестиции составили от 4 до 10 руб. В результате действия программ модернизировано 200 животноводческих ферм, увеличилось производство молока на 48 тыс. т, мяса на 60 тыс.т, создано 2 тыс. новых рабочих мест, построено 4758 домов, в т.ч. 1731 для молодых семей, построено 10 км дорог с твердым покрытием. Однако отток сельского населения продолжается: ежегодно сельское население Алтайского края уменьшается на численность одного муниципального района. Такие факты говорят о том, что преодолеть негативные тенденции в сельском развитии края не удастся. В чем причины этого? Можно назвать в качестве одного из главных факторов низкую доходность сельскохозяйственной деятельности. Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве края составляла в 2011 г. порядка 7000 руб., т.е. не намного превышая прожиточный минимум. Понятно, что при таких доходах ни о какой привлекательности сельского образа жизни говорить не приходится.

В Новосибирской области в 2010 г. была принята целевая программа совершенствования механизмов управления устойчивым развитием сельских территорий. Целью программы является совершенствование механизмов управления устойчивым развитием сельских территорий, что, на наш взгляд, сузило рамки программы. Это сказалось и на конкретных мероприятиях программы, которые, в отличие от опыта Алтайского края, не содержат актуального перечня конкретных мер поддержки развития сельских территорий, а имеющиеся носят формальный, отсылочный характер. Считаем, что данный проект не согласуется с проблемами сельского развития области, о которых в программе частично сказано, но адекватных решений не предложено.

3.4. Проблемы разработки программ развития сельских территорий

Можно назвать ряд проблем разработки программ устойчивого развития сельских территорий, которые следует учитывать и предпринимать шаги по их положительному решению. В противном случае разработчики программ вновь наступят на те же грабли. Желательно, конечно, учиться не на своих, а на чужих ошибках. К числу основных проблем, препятствующих эффективному планированию развития сельских территорий, по данным А. В. Мерзлова [30], относятся следующие:

- слабый учет специфики территорий;
- доминирование командно-административного подхода (сверху – вниз);
- низкий уровень взаимодействия власти и населения;
- излишне сложные методы разработки территориальных программ;
- неготовность территорий использовать крупные финансовые средства;
- непонимание новых задач, новых ролей;
- недостаточная социальная ответственность бизнеса;
- иждивенческие настроения на местах;
- несовершенство организационных структур по УРСТ;
- кадровые проблемы;
- недостаток времени на стратегии, текучка;
- несовершенство бюджетной поддержки;
- нехватка информации о передовых методах УРСТ;
- всеобъемлющее название программы вызывает неоднозначность;
- несовершенство статистики, отсутствие базы данных;
- неготовность к участию в конкурсах и грантах.

Остановимся подробнее на некоторых аспектах выше-названных проблем с целью их лучшего понимания и, соответственно, адекватных последующих действий. Итак.

1. Слабый учет специфики территорий выражается в том, что:

- муниципальные программы дублируют типовые образцы программ социально-экономического развития муниципального образования, слепо копируют их основные положения;

- нет местной основы программы, нет «изюминки»;
- нет учета специфики муниципального образования.

В связи с чем представляется целесообразным иметь типологию сельских территорий на региональном уровне, что позволит выработать специальные комплексы подходов к разным типам сельских поселений.

2. Доминирование административного командного подхода «сверху – вниз». В определенных условиях эффективным может быть и авторитарный, административный стиль управления, однако в условиях, когда необходим творческий подход, поиск выхода из сложного положения более эффективным оказывается демократический стиль, который предусматривает вовлечение в процесс принятия решений населения. Как мы уже указывали, никто лучше местного населения не знает своих проблем, никто более чем местные жители не заинтересован в их решении. Кроме того, задействование в планировании местного населения позволяет выявить внутренние резервы территории, использовать творческий потенциал жителей. Нельзя сказать, что в настоящее время жители вообще не привлекаются к планированию, однако это носит формальный характер, на что указывалось в начале данной работы. Существующие прогрессивные технологии активного планирования устойчивого развития сельских территорий широкому кругу не известны, передовые методы сложно находят применение.

3. Низкий уровень взаимодействия власти и населения. Определяется наличием следующих негативных условий:

- слабая поддержка местных инициатив властью (всякая инициатива наказуема – требует определенных усилий, ресурсов, а у власти нет ни желания, ни ресурсов);

– низкая адаптация инициатив сверху (регионального или федерального уровней) к местным локальным потребностям сельского поселения;

– недоверие сельского населения к местной администрации.

4. Излишне сложные методы разработки территориальных программ. Планирование считается делом избранных – небольшого круга специалистов. Разобраться во всех аспектах планирования простому жителю невозможно. При этом планирование с каждым годом все более и более усложняется. В качестве примера можно привести бюджет муниципального района, который 15 лет назад представлял собой несколько страниц текста, а в настоящее время исчисляется десятками. Кроме того, перечень документов, который сегодня законодательно определен в качестве необходимых планово-прогнозных документов муниципального района, насчитывает 12, а для сельского поселения – 9. Сложно разобраться даже специалистам, работающим в сфере муниципального управления, тем более, что ресурсные возможности обеспечения планирования остаются весьма скромными, а зависимость муниципального уровня от государственного всеобъемлющей. Поэтому требуется упрощать процесс планирования, делать наглядным и доступным для понимания широкого круга населения, используя для этого карты, схемы, рисунки.

5. Не понимается новое распределение ролей администрации, населения и науки (консалтинга) в условиях становления гражданского общества. В авторитарной системе наука предназначается для оправдания действий власти. В условиях российской действительности, называемой демократической, мало что меняется, так как по-прежнему используются авторитарные стили управления, а сама наука переведена на «подножный корм», ее финансирование возможно только в случае высокой степени лояльности

к власти, что вновь подразумевает использование науки для обслуживания интересов власти. В демократическом обществе наука должна служить интересам всего общества, обеспечивая его прогрессивное развитие.

6. Территории не готовы эффективно использовать крупные финансовые средства. Во многих случаях отсутствует не только четко проработанный план, проект использования этих ресурсов, но и соответствующая материально-техническая база, необходимое количество и качество трудовых ресурсов. Можно мечтать, как было бы хорошо, если бы муниципальному образованию «привалили» огромные деньги, но когда они приходят, оказывается, что кроме денег необходимо иметь еще и многие другие составляющие (в том числе и голову на плечах, и отсутствие соблазна «прикарманить» часть денег, и желание добиться поставленной цели). Поэтому часто деньги просто «зарываются» в землю, не принося желаемой и реальной пользы, либо используются с низкой степенью эффективности.

С другой стороны, можно отметить надуманность данной проблемы. Особо больших денег на низовом уровне управления не было и нет. В одном из телевизионных сюжетов в декабре 2012 г., посвященных коррупционным скандалам в министерствах обороны и сельского хозяйства, показывали главу сельского поселения одной из центральных областей страны, мечтающего о том, чтобы хотя бы 200 м сельской дороги сделать асфальтированными, чтобы не ходить по грязи, не ездить по бездорожью. Все это выглядело предельно контрастно на фоне десятков миллиардов рублей, попросту разворованных высокопоставленными чиновниками. Выше мы отмечали, что нужно не бояться передавать денежные средства на местный уровень под непосредственный контроль народа, ведь чем больше людей знают о движении денег, тем меньше возможностей для их воровства. Ничего нового в данном случае не открывается.

Однако идея народного контроля может быть по-новому осмыслена через понимание того, что все бюджетные деньги, которые уплывают в карманы коррумпированных чиновников, есть деньги народные, уплаченные людьми при покупке товаров, отданные государству в виде налогов. Это не государство разворовывается – это воруют у народа: у меня, у тебя, у нас с вами. Почему же тогда нас не волнует судьба наших денег, которые, по сути, к нам и должны вернуться в виде новых дорог, детских садов, школ и других объектов общего и частного пользования, а не уйти для избранных на Лазурный берег? К сожалению, у нас нет эффективных механизмов общественного народного контроля, а выбираемые населением представительные органы оказываются повязанными и зависимыми от тех, кого они должны контролировать.

7. Недостаточная социальная ответственность крупного и среднего бизнеса. Можно оправдать позицию предпринимателей, которые платят налоги и соответственно этому никакой ответственности перед государством и обществом больше не имеют. С этой точки зрения странным выглядит обвинение высшего должностного лица государства в отношении бизнесменов, которые не хотят заниматься сохранением и восстановлением памятников культуры. Представляется, что социальная ответственность крупного и среднего бизнеса предусматривает их добровольное самостоятельное осознание и желание помочь власти в решении общественных проблем, которые в конечном итоге отражаются и на результатах бизнеса. Выражение: «среди бедных богатым не будешь» можно интерпретировать к общественным проблемам так: среди проблем и неустроенности территории процветание бизнеса недолговечно. Однако такое понимание должно быть одним из элементов сегодняшней предпринимательской культуры, процесс изменения которой требует длительного времени и определенных усилий.

8. Многие не видят разницы между развитием сельского хозяйства и развитием сельских территорий. Нет необходимости противопоставлять одно другому, более того, нужно видеть взаимосвязь одного с другим, комплексно и целенаправленно решая существующие проблемы. Ведь сельское хозяйство является экономической основой развития сельских территорий, а благоустройство территорий создает комфортные условия проживания работников и обеспечивает развитие сельского хозяйства.

9. Иждивенческие настроения на местах. Они являются частью менталитета народа: «вот приедет барин – барин нас рассудит» – известное выражение, показывающее суть поведения населения и местной власти. Кроме того, в России всегда ценилась исполнительность нижестоящих органов управления, а не их инициатива и самостоятельность, поэтому удивляться иждивенческому настроению, живучести надежды на Деда Мороза, на готовые, типовые решения не приходится.

10. Несовершенство механизмов организации планирования устойчивого развития сельских территорий. В настоящее время не существует действенных организационных структур, агентств, центров, занимающихся на высоком профессиональном уровне отработкой механизмов деятельностного планирования. Есть кустари-одиночки, возможно и профессионалы, но, как правило, вызывающие подозрение платностью своих услуг. Те проекты, которые разрабатываются по проблемам устойчивого развития сельских территорий, грешат несоответствием результата и ресурсов. С другой стороны, не придается должного внимания имеющимся организационным возможностям деятельностного планирования устойчивого развития сельских поселений. Речь идет о таких механизмах и формах организации деятельностного планирования, которые могут обеспечить опросы населения, наказания избирателей, муниципальные

выборы, собрания граждан, установленные федеральным и региональным законодательством.

11. Кадровая проблема. Вполне понятна и объяснима. Не случайно крылатое выражение советского вождя о том, что кадры решают все, так часто приводится и в литературе, и в практике. В штатах администрации сельского поселения, к сожалению, не хватает специалистов, отвечающих современным требованиям муниципального управления. Сегодняшняя система образования готовит массу лиц с высшим образованием: юристов, экономистов, менеджеров, но найти среди них специалистов представляется сложной задачей. Система образования в России в настоящее время серьезно больна. Причина такого состояния заключается в круговой поруке: целью студентов является не получение знаний по выбранной профессии, а получение диплома по специальности, по которой они работать не будут, целью же вузов является не столько подготовка высококлассных специалистов, за качество которых никто не спрашивает, сколько получение денежных средств на свое существование. Что касается отсутствия специалистов – организаторов деятельности планирования развития сельских поселений, то эта проблема может быть разрешимой при условии соответствующей целенаправленной подготовки необходимых специалистов. Потенциал для этого имеется как у молодого поколения, так и у опытных ученых и практиков. Но этот потенциал должен быть востребован и использован с полной отдачей, не так как сегодня: бездарно, бесцельно и неэффективно. Даже те немногочисленные примеры разработки планов муниципального развития, за которые заплачены исполнителям немалые деньги, вызывают удивление, так как большей частью они выполнены для галочки, на корзину, а не для практического использования. Картина, когда специалисты ходят и предлагают свои услуги власти, должна смениться на картину, когда власть сама привлека-

ет специалистов для решения существующих проблем муниципального развития. Если такая задача стоит, то соответствующие специалисты будут выращены и воспитаны, наберутся опыта и профессионализма. При этом должна обеспечиваться взаимная ответственность сторон: и муниципального образования, и разработчиков программы.

12. Нет времени на осмысление стратегического видения развития муниципального образования. Заедают текущие проблемы сегодняшнего существования и латания многочисленных дыр. Действительно, когда в муниципальном образовании в 30-градусный мороз запасы угля составляют суточную норму, о какой стратегии в такой ситуации будет думать глава поселения? И так на каждом шагу. Более того, звучащие в такой момент умные предложения по стратегии развития муниципального образования воспринимаются как нелепости и абсурд. Однако именно такое положение вещей должно вызывать необходимость кардинальных изменений. Для главы муниципального образования, как и для любого руководителя, важно в текущих делах не забывать стратегические цели, уметь сопоставлять, оптимально сочетать стратегию и тактику.

13. Несовершенство бюджетной поддержки. Понятно, что любая программа требует соответствующих финансовых ресурсов для ее выполнения. Даже вполне обеспеченный бизнес и тот старается получить бюджетную поддержку в реализации своих проектов и не возьмется за их разработку и осуществление, если этой сфере деятельности не предоставляется господдержка. Что же касается программ развития сельских поселений, то здесь возникает полная зависимость от бюджетного финансирования. А оно таково, что местный бюджет не может обеспечить даже самые необходимые текущие расходы своего существования, а привлечь на реализацию программы развития поселения бюджетные средства регионального или федерального бюд-

жетов возможно только на условиях, установленных этими уровнями управления. Обычно предусматривается конкурсная основа, то есть необходимо еще и конкурировать с другими муниципальными образованиями, что в принципе противоречит здравому смыслу: не могут быть конкурентами разные территории – у них изначально разные параметры. Кроме того, на этих территориях проживают люди, которым, вне зависимости от территории, требуется создание условий для жизни и развития.

14. Нехватка информации о передовых методах сельского развития. Потенциально сельский образ жизни является более привлекательным, чем городской. Важно найти возможности для реализации этого потенциала, нестандартные творческие подходы использования преимуществ той или иной сельской территории. Имеющиеся в мировой и отечественной практике муниципального развития положительные примеры должны быть известными широкому кругу лиц. При этом важно адаптировать эти примеры применительно к конкретным условиям сельского поселения. Скорее всего, именно в этом и состоят основные трудности информационного обеспечения муниципального развития: нехватка информации, с одной стороны, возможность адаптации передовых технологий для использования в конкретном поселении – с другой.

15. Всеобъемлющая задача устойчивого развития сельских территорий вызывает сложность, необходимость комплексности, учета многофакторности, разработки множества мероприятий. Однако, как говорят, нельзя объять необъятное. Поэтому большей эффективностью обладают конкретные целевые программы устойчивого развития сельских территорий, основанные на «изюминках», особенностях сельского поселения. В этом случае в муниципальном образовании может быть несколько целевых программ, в задачи управления которыми будет входить их согласование, синхронизация.

16. Несовершенство статистических показателей, отсутствие необходимой базы данных. Нарекания в отношении статистики доходят до таких высказываний как: «есть правда, есть ложь, а есть статистика». Достоверность статистических данных во многих случаях вызывает сомнения. А в других случаях вообще нет необходимой информации. Кроме того, в статистических показателях все меньше отводится места отдельным параметрам сельского развития, не разделяются общие показатели на город и село. Практически любая программа вызывает необходимость сбора большого объема данных, в отсутствие которых существенно сдерживается процесс ее разработки. Программа, основанная на неполных, недостоверных данных, вряд ли может претендовать на успешный результат.

17. На местах многие не готовы к участию в конкурсах и грантах. Для участия в конкурсе необходима соответствующая подготовка документов, своевременное их предоставление, выполнение условий конкурса, что требует определенных усилий, знаний, опыта. Кроме того, необходимы желание, интерес, генерация идей, инициативные жители, неформальные лидеры.

Как видим, проблемы в разработке и реализации программ устойчивого развития сельских территорий существуют самые разнообразные и простых, малозначащих среди них просто нет. Каждая проблема может оказаться камнем преткновения, слабым звеном в планировании муниципального развития, сводящим на нет все составные элементы этого процесса. Решению названных проблем могут способствовать следующие меры:

- 1) создание рабочей группы по деятельностному планированию УРСТ;
- 2) акцент на использование потенциала территории, а не только на федеральные программы и ресурсы;
- 3) создание межведомственной комиссии по УРСТ;

4) первый год посвящать отработке механизмов реализации программы;

5) внимание развитию инициатив снизу, грантовой поддержке;

6) обучение участников программы каждому этапу ее реализации.

В качестве практических методов планирования социально-экономического развития муниципальных образований ниже приводятся технологии деятельностного планирования, элементы которой хорошо известны большинству специалистов, однако на хорошо известное или забытое старое иногда стоит взглянуть с новой точки зрения. В данном случае предлагается рассмотреть формы участия населения в реализации местного самоуправления как формы деятельностного (партисипативного) планирования развития территорий и поселений.

4. ТЕХНОЛОГИИ ПАРТИСИПАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Среди технологий партисипативного (деятельностного) планирования устойчивого развития сельских поселений можно выделить технологии:

- 1) осуществляемые по инициативе органов местного самоуправления на основе и во исполнение закона;
- 2) связанные с инициативой населения или инициативное проектирование.

В свою очередь, технологии партисипативного планирования устойчивого развития сельских поселений, осуществляемые по инициативе органов местного самоуправления, можно классифицировать по формам участия населения на технологии:

- 1) с использованием опросов населения;
- 2) с использованием опросов и публичных слушаний;
- 3) сходов граждан, собраний, конференций, советов;
- 4) на основе наказов избирателей.

Данные технологии целесообразно использовать для директивного планирования социального развития сельских территорий. А вторая группа форм деятельностного планирования, связанная с поддержкой местных инициатив, может применяться как индикативное планирование.

4.1. Планирование развития сельских поселений с использованием опросов населения и публичных слушаний

Одной из простых и доступных форм деятельностного планирования устойчивого развития сельских территорий и поселений можно считать законодательно установленный и применяемый на практике опрос населения. Соглас-

но Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, опрос проводится с целью выявления мнения населения и его учета при принятии решения органами МСУ или должностными лицами [2].

Опрос может проводиться на всей территории или на части территории МО. Обычно используется не сплошной метод опроса, а репрезентативная выборка, дающая достаточную точность при опросе представителей групп населения. Существуют определенные технологии в виде письменного опроса, анкетирования и др. В опросе участвуют граждане, обладающие избирательным правом [18].

Опрос назначается представительным ОМСУ. Порядок назначения и проведения опроса устанавливается Уставом МО или НПА представительного ОМСУ. Проведение опроса финансируется за счет средств местного бюджета или бюджета субъекта РФ, если проводится по его инициативе.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Такую трактовку опроса, установленную федеральным законом, в партисипативном планировании существенно углубляют, придавая ему стратегически важное значение. Опрос в партисипативном планировании характеризуется следующими целевыми установками.

Миссия – повышение уровня и качества жизни населения.

Цель – повышение эффективности решений органов местного самоуправления.

Задачи: 1) выявление местных проблем, 2) оценка значимости, актуальности проблем, 3) выявление предложений по решению проблем, 4) выявление предпочтительных решений.

Политика – уважение мнения каждого жителя.

Стратегия – развитие местного самоуправления путем вовлечения населения в решение вопросов местной жизни.

Курс действий – сочетание тактик письменного опроса, через СМИ, Интернет, телефон.

Тактика – письменного или устного, контактного или бесконтактного опроса с записыванием.

Методы – репрезентативной выборки, сплошной.

Процедура:

1) обоснование необходимости опроса и его ключевых задач;

2) принятие решения о проведении опроса;

3) предупреждение населения о предстоящем опросе;

4) подготовка проведения опроса (обучение специалистов, техническое оснащение, финансовое обеспечение);

5) проведение опроса;

6) обработка результатов опроса;

7) принятие решения по результатам опроса;

8) оповещение населения о результатах опроса и принятом решении.

Правила – форма одежды, форма приветствия, порядок опроса, действия в случае отклонения от нормы.

Исходя из задач, перечисленных выше, в ходе опроса решаются ключевые задачи планирования развития поселения: выявление проблем и нахождение оптимальных путей их решения. Вырабатываются концепция, стратегия развития муниципального образования именно при помощи механизма опроса населения, при его непосредственном вовлечении в процесс планирования. Совсем не случайными и обязательными элементами процедуры опроса являются эффективные коммуникационные связи оповещения населения о целях и результатах опроса. На наш взгляд, следует шире применять тактику опроса в планировании, отработывая и совершенствуя его механизмы, тем самым не на словах, а на деле создавая условия для активизации населения и развития фактического местного самоуправления.

Не секрет, однако, что опросы населения, несмотря на их доступность, используются на муниципальном уровне

крайне редко. Исключение составляют случаи привлечения посторонних специалистов, да и то во время избирательных кампаний. То есть здесь большое поле деятельности для органов местного самоуправления, которое может быть эффективным.

Отдельно или в комплексе с опросом населения (что представляется логичным) применяется технология публичных слушаний.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, публичные слушания и нормотворческая инициатива граждан являются формами участия граждан в нормотворческом процессе и формировании муниципальной нормативной базы [2].

Публичные слушания проводятся представительным ОМСУ или главой МО по их собственной инициативе или инициативе граждан для обсуждения проектов муниципальных правовых актов, затрагивающих интересы населения.

Проведению публичных слушаний должно предшествовать опубликование проектов МПА и их обсуждение через СМИ и собрания (конференции).

ФЗ предусматривает обязательное проведение публичных слушаний по ряду вопросов, а именно:

- 1) проект устава МО, а также правового акта о внесении изменений в Устав;
- 2) проект местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) проекты планов и программ развития МО;
- 4) вопросы о преобразовании МО.

Для обеспечения участия жителей в публичных слушаниях заблаговременно сообщают о времени их проведения и месте. Результаты подлежат опубликованию (обнародованию).

Порядок организации и проведения определяется Уставом и НПА представительного МСУ [28].

Очевидно, законодатель не случайно установил обязательность проведения публичных слушаний по проектам планов и программ развития муниципального образования. Теперь это не добровольное пожелание органов или должностных лиц местного самоуправления о привлечении населения к разработке наиболее важных решений, а формально закреплённая процедура их действий. Вместе с тем такое обстоятельство не сыграло заметной роли в развитии местного самоуправления. Виной этого является обратная сторона формального установления обязательств – формализм. Наиболее очевидные проблемы проведения публичных слушаний – малое число жителей, участвующих в них, малая возможность изменения и влияния населения на предлагаемые проекты решений, нежелание органов МСУ иметь предложения от населения по проектам НПА (иначе – головная боль для органов местного самоуправления, подготовивших проект). Все это отрицательно сказывается на эффективности публичных слушаний. Но как обязательный элемент они сегодня являются неотъемлемой частью в организации планирования развития муниципального образования.

4.2. Планирование развития сел на сходах и собраниях граждан

В МО (с числом жителей, как правило, менее 100 человек) может не создаваться представительный орган МСУ, а его функции выполняет сход граждан.

Сход созывается главой МО или по инициативе 10 жителей. Сход правомочен при участии более 50% жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решение считается принятым, если за него проголосовало более 50%. Решение подлежит обнародованию [28].

Понятно, что в таком случае само население непосредственно осуществляет планирование развития своего поселения, принимая совместное решение, обращаясь при необходимости за поддержкой к вышестоящим уровням управления. Другое дело, что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ понятие схода граждан с вышеуказанными полномочиями связано только с малочисленными поселениями, а в иных случаях такая форма не предусмотрена. В Новосибирской области таких поселений нет, следовательно, и законных оснований для использования сходов граждан нет. Однако сама технология совместного присутствия, обсуждения и принятия решения по проблемам своего развития имеет право на жизнь, в том числе и при осуществлении партисипативного планирования. Такие сельские собрания традиционно назывались сходами граждан. Ведь и прообразами местного самоуправления в России признаются народные собрания – вече в Средние века в Новгороде, Пскове, а в сельской местности – общины, высшим органом управления которых являлись сельские (волостные) сходы. И хотя закон сузил данное понятие, на практике его применение является целесообразной формой привлечения населения к участию в разработке и принятии решений по проблемам местной жизни. Считаем, что и сегодня никто не мешает собираться жителям на такие собрания, более того, это необходимо делать для осознания жителями своей причастности к местному сообществу и фактической реализации местного самоуправления. Уместно отметить, что для эффективной работы собраний жителей необходима соответствующая подготовка и организованное ведение самого собрания.

Собрания (конференции) граждан в соответствии с Федеральным законом 2003 г. имеют следующую интерпретацию.

Цель – для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. *(Как видим, обсуждение вопросов местного значения вполне укладывается и в технологию партисипативного планирования)*. Проводится по инициативе граждан или органов и должностных лиц местного самоуправления. Назначает представительный орган МСУ или глава МО.

На собрании принимается обращение к органам МСУ, избираются лица, уполномоченные представлять собрание граждан *(считаем неудачными такие нормы в случаях, когда собрания проводятся органами МСУ. Уместнее сказать про оформление решения собрания в виде протокола. Да и сам протокол собрания должен храниться у инициаторов и в органе МСУ)*.

Обращение *(правильнее – решение собрания)* подлежит обязательному рассмотрению ОМСУ или ДЛ, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов.

Собрание может проводиться в форме конференции – собрания делегатов, избранных жителями для участия в конференции.

Порядок назначения и проведения собраний (конференций) определяется Уставом МО, другими НПА, Уставом ТОС [28].

Технологии партисипативного планирования, основанные на совместном присутствии, обсуждении и принятии решений на сходах или собраниях граждан, на наш взгляд, не должны игнорироваться при разработке планов и программ устойчивого развития сельских территорий и поселений. Вполне возможно, что может потребоваться неоднократное совместное обсуждение, чего не следует бояться. В небольших сельских поселениях собрания не представляют организационной сложности и не требуют больших затрат, а их результаты могут иметь решающее воздействие и на установление взаимопонимания между органами МСУ

и населением, и на выявление местных резервов, и на участие населения в реализации проектов.

4.3. Технология партисипативного планирования развития сельских поселений на основе наказов избирателей

Технология партисипативного планирования устойчивого развития сельских поселений на основе наказов избирателей имеет правовую базу в виде Закона Новосибирской области «О наказах избирателей и обращениях граждан» от 3 сентября 2003 г. № 141-ОЗ.

Данный Закон устанавливает порядок реализации конституционного права непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и общества посредством наказов избирателей и обращений граждан к депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области.

Согласно ст. 2 Закона «наказами избирателей (далее – наказы) являются одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан предложения, направленные кандидатам в депутаты в ходе предвыборной кампании и утвержденные соответствующим представительным органом государственной власти области или местного самоуправления.

Целью наказов является повышение уровня и качества жизни населения области. В качестве наказов могут рассматриваться предложения избирателей по изменению действующего законодательства либо осуществлению конкретных мероприятий, требующих капитальных расходов соответствующих бюджетов и направленных на социальное выравнивание территорий.

Наказы должны соответствовать целям и задачам программ и планов социально-экономического развития территорий.»

На наш взгляд, последний абзац данной статьи вызывает не только внутренние противоречия этого Закона, но и противоречит Конституции РФ. В преамбуле Закона указывается, что Закон устанавливает порядок реализации конституционного права граждан на управление делами государства, а здесь устанавливается ограничение этого права в виде требования соответствия целям и задачам программ и планов социально-экономического развития территорий. Как говорится, перевернули с ног на голову. Смысл данной статьи и всего Закона в ином: это на основании наказов избирателей должны строиться планы и программы, а не наоборот. Иначе возникают вопросы: а откуда появляются планы и программы, кто их составляет? Разве власть, источником которой является народ, имеет планы и программы, основанные не на волеизъявлении и одобрении народа?

Форма наказов избирателей как раз и является формой участия населения и в управлении государственными делами, и, в нашем случае, в реализации местного самоуправления. Так как указы оформляются в процессе избирательных кампаний, которые проводятся, как правило, один раз в 5 лет и связаны с формированием нового состава органов управления территорией, то это именно тот случай, когда идет переосмысление прежнего периода деятельности, оценка его результатов и разрабатываются планы на пятилетний срок будущей деятельности главы муниципального образования или представительного органа. Лучшей ситуации для партисипативного планирования устойчивого развития территорий и поселений не стоит и придумывать. Необходимо только понять и применять в соответствии с Конституцией механизмы работы с наказами избирателей.

Закон предусматривает, что формирование предложений по наказам избирателей происходит путем их обсуждения на собраниях (сходах), конференциях граждан по месту их жительства. Согласно ч. 2 ст. 4, «Протокол

собрания (схода), конференции граждан либо выписка из него об одобрении предложений по наказам направляется зарегистрированному в установленном порядке кандидату в депутаты представительного органа государственной власти области или местного самоуправления по соответствующему избирательному округу». Конечно, на практике эта норма не действует. По вполне понятным и простым причинам: 1) в отсутствие зарегистрированного кандидата собрания не проводятся, 2) организацию ведения протокола осуществляет кандидат (его помощники), 3) протокол сразу оказывается у кандидата. И хотя закон устанавливает, что «предложения по наказам, направленные кандидату в депутаты, не избранному в соответствующий представительный орган, могут передаваться избранному депутату по соответствующему избирательному округу с согласия избранного депутата», эта норма также оказывается нежизнеспособной. Судите сами, будет ли передавать неизбранный кандидат наказания своему оппоненту? Скорее всего, эта норма должна быть изложена в другой редакции, предусматривающей направление протоколов от неизбранных кандидатов в орган местного самоуправления.

Далее механизм работы с наказаниями, согласно Закону, предусматривает составление депутатом перечня предложений по наказаниям и в 30-дневный срок со дня своего избрания направления его на рассмотрение исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого предполагается реализация соответствующих наказов.

«Исполнительный орган местного самоуправления разрабатывает рекомендации о целесообразности (нецелесообразности) выполнения каждого из предложений по наказаниям и в срок не позднее 60 дней со дня избрания соответствующего депутата направляет ему указанные рекомендации.

В срок не позднее 100 дней со дня избрания депутатов формируется сводный перечень с рекомендациями исполнительных органов местного самоуправления, который направляется в администрацию области для подготовки заключения и проекта программы реализации наказов избирателей.

Администрация области изучает предложения по наказам и готовит мотивированные заключения: об одобрении предложения по наказу и включении его в качестве наказа в проект программы реализации наказов; об отклонении предложения по наказу с указанием причины отклонения.

Заключение об одобрении (отклонении) предложения по наказу подлежит предварительному согласованию с депутатом, которому было дано соответствующее предложение по наказу.

Порядок работы с предложениями по наказам и организации выполнения наказов депутатам представительных органов местного самоуправления устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих органов государственной власти области и местного самоуправления».

То есть закон содержит процедуру работы с предложениями по наказам избирателей, что важно с практической точки зрения. Установлены сроки. Аналогично такому порядку могут разрабатываться и нормы муниципальных правовых актов, предусматривающих работу с наказами избирателей. Так как финансовыми ресурсами располагает область, то органы местного самоуправления заинтересованы в положительном рассмотрении и решении вопросов, связанных с капитальными вложениями за счет средств областного бюджета.

После рассмотрения и одобрения наказов разрабатывается программа реализации наказов, составляемая на период полномочий депутатов соответствующего созыва. В случае, если срок реализации наказа превышает срок полномочий депутата, в программе указывается окончательный срок реализации соответствующего наказа.

В проект программы реализации наказов включаются указы, рекомендованные к исполнению исполнительными органами местного самоуправления, получившие одобрение правительства области и согласованные с депутатом, которому даны предложения по наказам.

Включение в программу реализации наказа, выполнение которого находится в ведении органов государственной власти области и органов местного самоуправления, осуществляется при согласовании с органом местного самоуправления условий, объемов финансирования и сроков реализации наказа.

В проекте программы реализации наказов указываются:

- номер избирательного округа;
- фамилия, имя, отчество депутата;
- содержание наказа;
- мероприятия по реализации наказа;
- общая стоимость реализации наказа;
- объем и источники финансирования наказа по мероприятиям и годам;
- сроки реализации наказов (по годам);
- структурное подразделение правительства области, ответственное за реализацию соответствующего наказа.

Губернатор в срок не позднее 200 дней со дня избрания депутатов вносит проект программы реализации наказов в Законодательное собрание для утверждения.

В течение 30 дней со дня внесения проект программы реализации наказов рассматривается комитетами (комиссиями) Законодательного собрания, после чего утверждается сессией.

Программа реализации наказов, утвержденная постановлением Законодательного собрания, подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации. Мероприятия программы реализации наказов подлежат включению в программы и планы социально-экономическо-

го развития области и учитываются при разработке областных целевых программ.

На основании программы реализации наказов формируется проект плана реализации наказов избирателей на очередной финансовый год, который вносится на рассмотрение Законодательного собрания одновременно с проектом закона об областном бюджете на очередной финансовый год.

План реализации наказов подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации.

Организацию выполнения наказов осуществляет правительство области с привлечением органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Депутаты непосредственно участвуют в организации выполнения наказов в соответствии с утвержденными программой и планами реализации наказов.

Финансирование мероприятий по выполнению наказов и обращений осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Размер средств, направляемых на выполнение наказов, утверждается в законе области об областном бюджете на очередной финансовый год.

В случае, если исполнителем мероприятий программы реализации наказов являются органы местного самоуправления, средства на их выполнение передаются из областного бюджета в форме субвенций или субсидий.

Контроль за выполнением наказов осуществляют соответствующие представительные и исполнительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления.

Отчет о выполнении плана реализации наказов вносится губернатором области на рассмотрение Законодательного собрания одновременно с отчетом об исполнении областного бюджета за соответствующий финансовый год и утверждается постановлением Законодательного собрания.

Отчеты о выполнении программы и планов реализации наказов подлежат опубликованию в официальных средствах массовой информации.

Депутаты информируют избирателей о выполнении наказов на собраниях избирателей при ежегодных отчетах о своей работе.

Таким образом, положения закона по организации работы с наказами избирателей устанавливают, по сути дела, технологию партисипативного планирования развития сельских территорий и поселений, основой которой в данном случае являются активные совместные действия граждан по формулировке и принятию актуальных предложений по экономическому и социальному развитию территорий их проживания. Также предусмотрены нормы информирования жителей о ходе и результатах реализации наказов, что служит поддержанию интереса местного населения в местном самоуправлении и управлении областью. Нормы этого закона можно использовать по аналогии и при выборах должностных лиц местного самоуправления – глав сельских поселений и муниципальных районов. Эта форма востребована практикой государственного и муниципального управления, понятна жителям, является хорошим примером еще не забытого хорошего старого, и ее использование может эффективно служить решению проблем активного участия населения в реализации местного самоуправления и планировании развития территорий и поселений. Более того, наказания позволяют формировать как текущие, так и долгосрочные планы развития поселения, не придумывая их содержание. Примером и доказательством этого утверждения может служить перечень наказов избирателей Болотнинского района Новосибирской области, принятых жителями сел и г. Болотного в октябре 2010 г. (табл. 4, прил. 1).

Согласно протоколам собраний жителей 17 населенных пунктов Болотнинского района было оформлено 134

предложения по решению болевых вопросов местной жизни, из них 112 предложений касались сельской местности и 22 – г. Болотного.

Таблица 4

Предложения собраний избирателей 16 сел Болотнинского района, принятые в 2010 г.

№ п/п	Содержание наказа	Количество	Доля, %
1	Строительство, ремонт дорог	17	15,2
2	Ремонт школ /детсадов	12/4	14,3
3	Содержание, ремонт клубов	11	9,8
4	Водоснабжение / пруды	10/3	8,9/2,7
5	Связь / электроснабжение	6/5	9,8
6	Теплоснабжение	1	0,9
7	Обеспечение жильем	4	3,6
8	Сохранение с.-х. деятельности	3	2,7
9	Предоставление льгот	5	4,5
10	Газификация	5	4,5
11	Передача полномочий	9	8
12	Транспортное обслуживание	2	1,8
13	Сохранение ФАПов, п/о, сберкасс	6	5,3
14	Иное	9	8
	Итого наказов	112	100

Анализ наказов жителей показывает проблемные направления жизнедеятельности, требующие осуществления капитальных, текущих, организационно-распорядительных воздействий государственного и муниципального управления. На первом месте по количеству предложений стоит проблема строительства, капитального ремонта межпоселенческих и внутрипоселковых дорог (15%). Лишь в 5 населенных пунктах не была названа эта проблема. Это означает, что для Болотнинского района дорожное строительство является ключевой проблемой стратегического характера, которую решить собственными силами без помощи области не представляется возможным. Следовательно, эта местная проблема выходит за рамки местного значения, ее решение потребует значительной финансовой поддержки государ-

ства, об упущенной возможности чего мы говорили во 2-й главе. На втором месте (14 %) стоит проблема ремонта и содержания объектов образования, в том числе восстановления детских садов в 4 населенных пунктах.

Следующей по степени актуальности может быть названа проблема материально-технического состояния сельских клубов (9,8 %). Речь идет о ремонте крыш, потолков, полов этих учреждений, их сохранении. Во многих случаях объекты культуры находятся в таком плачевном состоянии, что становится стыдно за сельскую и народную культуру, поскольку наглядно проявляется отношение к ней власти, не находящей соответствующих средств на приведение сельских клубов в нормальное состояние.

Значительную долю предложений (8,9 %) составляют вопросы водоснабжения, ремонта водопроводных сетей и колонок, строительства скважин, обеспечения чистой и качественной питьевой водой. Много предложений сформулировано по организационно-правовым вопросам распределения полномочий между уровнями власти по управлению земельными, лесными ресурсами. А вот в отношении развития сельской экономики, увы, не так много (не более 3 %), что является тревожным симптомом состояния деревни, представленной лицами пожилого возраста и работниками социальной сферы. В то же время имеют значительное место современные вопросы жизнеустройства села: газификации, обеспечения сотовой связью и интернет-услугами. Анализ показывает, что в основном в районе решены проблемы транспортного обслуживания сельских пунктов, однако стоят вопросы о сохранении отделений почты, сберкасс, медпунктов.

Таким образом, действительно, само население определяет и называет ключевые вопросы развития сельских поселений. Задача власти – принимать и исполнять данные указы.

Тем не менее, существует ряд проблем, препятствующих эффективной реализации технологии наказов избирателей, к числу которых можно отнести:

1. Огромное число различных предложений жителей, обусловленных текущими злободневными проблемами (конечно, мелочей быть не может, но часть вопросов – это результат бездеятельности власти, а не проблемы развития поселения). Например, в населенном пункте не очищаются от снега дороги. Если собрание проводится в снежную погоду, то наказ чистить дороги неминуемо окажется в протоколе собрания. Однако, как мы указывали ранее, развитие поселения не может осуществляться без нормального текущего функционирования систем жизнеобеспечения на достигнутом уровне, следовательно, нужно выявлять причины неблагоприятного текущего состояния. Вполне возможно, что такая ситуация вызвана не только неорганизованностью органов МСУ, но и отсутствием материально-технических средств, в том числе и требующих больших средств. Поэтому спешить с отклонением наказов нельзя. На практике же отклоняется органами исполнительной власти до 2/3 наказов, то есть из общего числа предложений, формулируемых жителями на собраниях в качестве наказов, включаются в программы их реализации не более 1/3.

2. Из числа наказов, включенных в программы их реализации, фактически выполняются около половины. Такова эффективность исполнения решений. Причины, очевидно, аналогичны тем, которые мы называли при рассмотрении проблем малых населенных пунктов.

3. Восприятие наказов исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления как некой дополнительной нагрузки, обузы. Они сами все знают, у них есть формально установленные и принятые планы, программы, а тут появляются наказания, портящие общий порядок. Дело доходило до того, что администрация области всерьез заявляла о намерении упразднить закон области о наказах.

4. Реализация наказов требует финансового обеспечения в объемах, превосходящих имеющиеся возможности бюджета. Так, программа реализации наказов депутатов областного совета на 2007–2010 гг. предусматривала выделение денежных средств в размере 5 млрд руб. – значительной суммы для областного бюджета. В рамках местных бюджетов финансирование программы реализации наказов является еще более сложной проблемой.

5. Требование соответствия наказов планам и программам социально-экономического развития отодвигает исполнение наказов на неопределенную перспективу, с наступлением которой изменяются первоначальные условия. Например, строительство школы в селе не отвергается, но откладывается на 10 лет – в результате в селе не остается семей с детьми, и проблема теряет актуальность.

6. Неравномерность распределения финансовых средств на реализацию наказов среди муниципальных образований. Найти обоснованный объективный подход в решении этого вопроса сложно. Он не случайно является проблемным для местного самоуправления всего мирового сообщества. Точки зрения местечкового, локального подхода (усиленные авторитетом и пробивной силой их представителей) не отражают относительную актуальность проблемы, не совпадают с оценками общего состояния проблем других поселений. Требуется либо некий арбитражный подход, либо консенсус участников муниципального сообщества области. В настоящее время, несмотря на попытки установления формул распределения субсидий муниципальным образованиям, эффективного объективного механизма так и не найдено. Конкурсное решение данного вопроса также не может признаваться оптимальной формой решения проблемы в силу ряда факторов, не подтверждающих обоснованность конкурентного подхода к территориям.

Таким образом, совершенствование института наказов избирателей, как одного из наиболее действенных механиз-

мов деятельностного планирования устойчивого развития сельских территорий и поселений, требует нахождения решений указанных проблем, но не отказа от самой идеи этой формы непосредственного участия населения в управлении государственными и местными делами.

4.4. Технология инициативного проектирования развития сельских территорий и поселений

Местные инициативы в развитии сельских поселений заслуживают особого внимания и поддержки со стороны органов государственного и муниципального управления, так как являются непосредственной активной деятельной формой участия населения в решении вопросов экономического и социального развития поселений. Для обеспечения организованного участия населения в разработке программ устойчивого развития сельских территорий, оформлении и реализации в рамках этих программ инициатив сельских

Сетевое взаимодействие при разработке проектов через центр развития МО



Рис. 26. Центр развития муниципального образования

жителей целесообразно создание в муниципальном образовании общественной организационной структуры в виде центра (совета) развития муниципального образования (ЦРМО) (рис. 26) [29, 30].

Основными задачами этого центра предполагаются:

- 1) сбор необходимой информации, консультирование, маркетинг;
- 2) поддержка местных инициатив и их координация;
- 3) объединение предпринимателей поселения;
- 4) продвижение проекта и его реализация.

Главным постулатом действия центра развития муниципального образования является установка: «От идеи – к проекту, от проекта – к развитию!» Через центр обеспечивается взаимодействие всех заинтересованных сторон в развитии поселения, упрощается продвижение местных инициатив по принципу одного окна, когда любая идея непосредственно на месте получает коллективную поддержку и практическую помощь в ее оформлении, продвижении, принятии и реализации. Это позволит приобрести необходимый опыт реализации проектов, интеграции их в региональные и федеральные программы. Успешная работа центра требует соответствующих подбора и обучения участников центра, разработки положений о центре, о местных инициативных группах, о координационном совете, порядке материального и финансового обеспечения работы центра (совместное). Желательно, чтобы в работе центра принимали участие (приглашались, либо на постоянной основе) юристы, экономисты, специалисты государственного и муниципального управления. В сочетании с ЦРМО могут создаваться и работать займовые фонды развития сельских поселений, правовой основой которых служат законодательные акты о микрофинансировании, кредитной кооперации.

Деятельность центра будет способствовать развитию сельской экономики, усиливая местные инициативы и обеспечивая их успешную реализацию.

В практике последнего времени из множества различных проектов получили развитие проекты развития сельского туризма (агротуризма). Считают, что сельский туризм обладает мультипликативным эффектом, содействует развитию других сфер сельской жизни, в том числе влияет на развитие интереса к истории, культуре. Так, в Алтайском крае действуют 128 таких проектов. В качестве моделей организации сельского туризма используются:

- 1) гостевые дома,
- 2) туристическая деревня,
- 3) историческая деревня,
- 4) казачье поселение,
- 5) этнодеревня,
- 6) купеческий двор,
- 7) сельскохозяйственный парк в фермерском хозяйстве.

Для продвижения сельского туризма на рынок услуг требуется соответствующая подготовка проекта с участием местной администрации, жителей села, представителей науки. Необходим расчет финансовых потоков, учет рисков, наличия необходимой материальной базы. Интернет-возможности позволяют обеспечивать информационное сопровождение сельского туризма, но наполнение сайтов должно быть качественным и соответствовать реальному состоянию. Сельский туризм может играть роль лица сельской территории, в представлении которого заинтересованы все уровни управления муниципальных образований и региона, что также требует организации проектов сельского туризма не как единичных случаев, а определенной системы с классификацией и сертификацией услуг, разбивки их по ценовым категориям, условиям комфортности, диапазону.

Развитие сельского туризма сталкивается с рядом проблем, к числу которых можно отнести:

- 1) сложности создания гостевого дома, требующие соответствующей подготовки;

2) отсутствие необходимого потока туристов, приносящего положительный результат;

3) отсутствие наработанного имиджа, информационного сопровождения.

Для пропаганды сельского туризма предпринимаются организационные мероприятия в виде форума – фестиваля сельского туризма, теле– и радиопередач, конкурсов студенческих работ по развитию сельского туризма.

В муниципальном образовании целесообразно разработать и принять с непосредственным участием местного населения программу развития сельского туризма, предусмотрев его различные варианты и обеспечение возможностей его развития на определенной территории.

4.5. Проекты развития сельского предпринимательства

О малом предпринимательстве сказано достаточно много, о задачах его развития – в том числе. Приняты соответствующие федеральный и региональные законы, целевые программы поддержки малого и среднего предпринимательства. Внимание к малому и среднему предпринимательству обусловлено той ролью, которую играют предприятия малого бизнеса в развитии экономики (рис. 27) [18].

В настоящее время приоритетной сферой сельского малого бизнеса остается предоставление торговых услуг, чем заняты около половины индивидуальных предпринимателей и малых предприятий. В сельском хозяйстве осуществляют свою деятельность около четверти предпринимателей, оставшаяся часть малых форм хозяйствования приходится на иные виды деятельности: производство продовольственных товаров, заготовка дикоросов, бытовые услуги, деревопереработка и производство строительных материалов, жилищно-коммунальное хозяйство, сельский туризм, здравоохранение, социальные услуги и др.

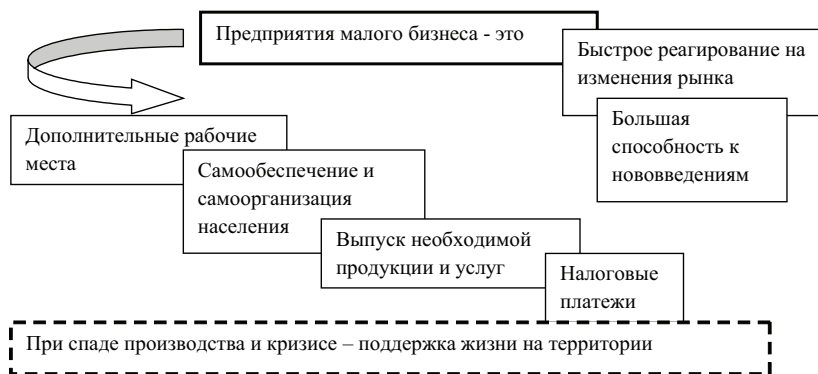


Рис. 27. Роль малого бизнеса в развитии территории

Однако существует иная точка зрения в оценке роли малого бизнеса, которая подвергает сомнению значимость малого бизнеса, отводя ему отдельные сферы деятельности, потому как малое предприятие не то что автомобиль, а лампочку к автомобилю изготовить не сможет. Именно по этой причине до 90 % товаров в валовом производстве развитых стран мира обеспечивают крупные предприятия, преимущество которых обусловлено эффектом масштаба, высоким уровнем специализации и кооперации, производительности труда. Делать основой экономики малый бизнес – значит идти против объективных законов экономического развития. Но использовать преимущества малых форм, указанные выше, можно. В ряде стран (Япония, США) малый бизнес, имеющий большую гибкость и способность к инновациям, осуществляют в кооперации с крупными предприятиями. Недалекий опыт и нашей страны в сфере сельского хозяйства подтверждает, что развитие малых форм хозяйствования происходило при наличии крупного сельскохозяйственного предприятия, а в его отсутствие произошел их быстрый спад. Поэтому противопоставлять крупный и малый бизнес не следует, в том числе и в развитии сельских территорий.

В становлении и развитии малого бизнеса существует ряд отрицательных факторов, представленных на рис. 28 [28].

Такой большой набор проблем малого бизнеса требует соответствующих мер со стороны государственного и муниципального управления по их решению, особенно на тех сельских территориях, где прекращена деятельность сельскохозяйственных организаций.

Обычно программы поддержки малого и среднего предпринимательства регионального уровня не подразделяют поддержку предпринимательства по месту его осуществления, поэтому существует опасность ухода большей суммы средств на поддержку предпринимательства в городской, а не в сельской местности. Для того чтобы обеспечить развитие сельского предпринимательства, очевидно, целесообразно выделение этого вида из всей сферы предпринимательства, определив критерии квотирования сумм государственной поддержки на сельское предпринимательство.



Рис. 28. Проблемы развития малого предпринимательства

Районные программы поддержки малого и среднего предпринимательства, в свою очередь, ориентируются на региональные программы, что, с одной стороны, обеспечивает единство подходов, но с другой – грешат аналогичными не-

достатками, располагая скромными финансовыми ресурсами. Поэтому непосредственно до сельского поселения доходят мизерные суммы и осуществляются единичные проекты.

В научной и учебной литературе предлагается ряд мер по содействию развитию малого бизнеса, которые в некоторой степени актуальны и для сельских территорий (рис. 29) [18, 28].

Однако на практике эти меры муниципального содействия, за редким исключением, не нашли широкого применения, хотя повсеместно разработаны районные программы поддержки малого и среднего предпринимательства, основой которых является предоставление определенных безвозмездных финансовых средств на обеспечение стартового или развивающего капитала.



Рис. 29. Меры муниципального содействия малому бизнесу

В последнее время в качестве федеральных мер поддержки малого бизнеса в сельской местности пропагандируются направления поддержки начинающих фермеров

и создания семейных животноводческих ферм. Направления действительно актуальные. Животноводство не было предметом внимания К (Ф) Х ввиду трудоемкости и малой доходности. Однако и размеры средств, выделяемых регионам на повышение мотивации малых форм хозяйствования, выглядят смешными. В связи с чем представляет интерес проект развития малых ферм, разработанный в Новосибирской области инициативной группой в 2009 г., предусматривающий создание в 3 районах области в каждом сельском населенном пункте малых животноводческих ферм мощностью 100–200 голов крупного рогатого скота (прил. 2). Причем сделать это предлагалось на новой технологической основе с привлечением молодежных профессиональных команд с интеграцией местного населения и социального благоустройства территорий (что могло бы решить и проблемы малых населенных пунктов). Кроме того, обеспечить разноразвитость сельской экономики, включив в проект не только переработку сельскохозяйственного сырья, но и производство строительных и других видов продукции. Общее количество малых, по сути, семейных ферм в 3 районах должно было составить 150 с численностью маточного поголовья 15000 (рост к имеющемуся поголовью в области – 10%). Финансовое обеспечение проекта, по предварительным расчетам, требовало порядка 19 млрд руб. Это составляет 6 годовых бюджетов поддержки сельского хозяйства всей Новосибирской области. Понятно, что проект так и остался проектом. В свете последней информации об украденных 40 млрд руб. из средств лизингового фонда можно не подвергать сомнению реальные возможности федерального центра обеспечить финансовое сопровождение подобных пилотных проектов. Кроме того, предыдущий опыт развития сельского хозяйства, рассмотренный нами выше, также говорит о реальности реализации таких проектов, ведь в 80-е гг. XX в. ежегодно до 50 тыс. ското-

мест удавалось строить (реконструировать, капитально ремонтировать) в животноводстве Новосибирской области. Без сомнения, реализация именно таких комплексных масштабных проектов могла бы радикально поменять вектор развития сегодняшнего села, сохранить и развить сельские населенные пункты, решить задачи продовольственного обеспечения и безопасности страны. Остается только уповать на чудо в виде разворота лицом к селу всех уровней государственного и муниципального управления с целью осуществления и получения реального результата деятельности по планированию развития сельских территорий и поселений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сущность, природа местного самоуправления, заключающаяся в признании права каждого гражданина быть источником местной власти (и вообще власти), самому принимать решения по вопросам своей местной жизни и самому отвечать за их последствия, обуславливает необходимость участия населения в основополагающей функции управления – планировании развития места своего проживания, в данном случае – сельского поселения. Важнейшими задачами государственного и муниципального управления являются поиск, практическая реализация и совершенствование форм участия населения в планировании развития сельских территорий. Партисипативность, т.е. участие исполнителей в выявлении и решении проблем, выступает фактором, обеспечивающим эффективность планирования, а значит, и в целом управления.

В результате настоящего исследования установлено следующее:

1. Сельские территории могут быть классифицированы по различным критериям экономического и социального характера.

2. Устойчивое развитие сельских территорий предполагает устойчивое развитие трех взаимосвязанных сфер: экономической, социальной и экологической.

3. Экономическое и социальное развитие сельских территорий в период проведения аграрных реформ претерпевало кризисное падение всех значимых параметров, а ряд проблем, особенно для малых сел, усугубился.

4. Действующие программы устойчивого развития сельских территорий за период 2003–2011 гг. имеют низкую эффективность, не решают накопившиеся проблемы, имеют небольшой объем финансовых ресурсов, потребуют несколько десятков лет для достижения целевых установок.

5. Мировой опыт решения вопросов сельского развития свидетельствует о большей эффективности микропроектов, инициированных непосредственно самим населением, участвующим в их реализации.

6. Нормативная база декларирует участие населения в планировании развития сельских территорий, но рамки участия ограничены и несовершенны.

7. Разработка местных программ устойчивого развития сельских территорий имеет множество проблем, ключевыми из которых можно признать:

- низкий уровень взаимодействия власти и населения;
- административно-командный тип государственной управленческой культуры;
- излишне сложные методы разработки территориальных программ;
- иждивенческие настроения на местах;
- отсутствие целевых организационных структур;
- несовершенство бюджетной поддержки.

8. Успешному решению многих проблем могут способствовать технологии партисипативного планирования, основанные на нормах законов и инициативах населения и бизнеса, а именно:

- 1) технологии с использованием опросов населения;
- 2) технологии с использованием опросов и публичных слушаний;
- 3) технологии сходов граждан, собраний, конференций, советов;
- 4) технологии на основе наказов избирателей;
- 5) инициативное проектирование.

9. В качестве специальной партисипативной организационной структуры, способствующей эффективному планированию развития сельского поселения, может выступать центр развития муниципального образования.

10. Финансовое обеспечение программ устойчивого развития сельских территорий должно быть адекватным их

целям и задачам, а партисипативное планирование обеспечит более высокую эффективность использования финансовых и других ресурсов.

11. Ресурсы для решения задач устойчивого развития сельских территорий в стране есть, их необходимо направить на обеспечение развития сельской экономики и социальной сферы сел.

Таким образом, тема партисипативного планирования устойчивого развития сельских территорий заслуживает пристального внимания не только в теоретическом аспекте, но и, прежде всего, в ее практической реализации.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ

Общие понятия управления

Активности, сопротивления – элементы системы по признаку их взаимодействия друг с другом.

Альтернатива – вариант, исключающий иной вариант.

Анализ – метод изучения объекта путем деления его на части.

Власть – способность и возможность субъекта оказывать влияние.

Дезингрессия – разрушение цепных связей между элементами системы.

Ингрессия – усиление цепных связей между элементами системы.

Интеграция – объединение (соединение) элементов.

Коммуникация – обмен информацией, энергоинформационное взаимодействие.

Компетенция – совокупность полномочий и предметов ведения.

Контроль – функция управления, включающая учет состояния объекта управления, сравнения его с плановым или заданным и оценку соответствия.

Координация – согласование действий между отдельными элементами.

Менеджмент – управление людьми в хозяйственных системах.

Метод – способ.

Миссия – поручение, ответственное задание, предназначение (генеральная цель).

Объект – то, на что направлено воздействие.

Организация – строение, устройство; целевая структурно-функциональная упорядоченность объединения и использования ресурсов.

План – система заранее принятых решений, отвечающих на вопросы кто, что и когда будет делать.

Подсистема – часть системы, обладающая системными свойствами.

Политика – совокупность взаимосвязанных целей и механизмов их реализации; общий дух, имидж компании.

Полномочия – права и обязанности по выполнению функций.

Предмет – исследуемая часть объекта, то, что внутри объекта.

Предметы ведения – круг вопросов, закрепленных за данным уровнем управления.

Проблема – несоответствие фактического состояния объекта управления с желаемым.

Прогноз – предположение о будущем состоянии внешней и внутренней среды организации.

Программа – детализированный план, отвечающий на вопросы кто, что, когда и как будет делать.

Процедура – ход, процесс, последовательность, порядок.

Регулирование – восстановление параметров объекта управления при их отклонении от желаемых или заданных параметров.

Решение – выбор из альтернатив.

Самоуправление – внутреннее воздействие в системе, субъект и объект управления представлены одним лицом.

Синергия – результат соединения элементов, при котором общая сумма элементов больше простой суммы этих элементов.

Синтез – соединение изученных элементов в целое для получения нового знания.

Система – совокупность элементов и взаимосвязей между ними, имеющих общую цель.

Стратегия – искусство генерала «вести войско», наиболее важные, долгосрочные действия в отношении всей организации в целом.

Структура – совокупность элементов и взаимосвязей между ними.

Субсидиарность – передача полномочий с вышестоящего уровня управления на нижестоящий с сохранением ответственности за вышестоящим.

Субъект – источник воздействия.

Тактика – краткосрочная стратегия, оперативные действия в отношении всей или части организации.

Управление – воздействие субъекта управления на объект управления с целью получения желаемого состояния объекта управления, желаемых результатов.

Элемент – простейшая неделимая часть системы.

Функция – вид деятельности.

Цель – желаемый результат.

Основные понятия муниципального управления

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – это форма образования и расходования фонда денежных средств с целью финансового обеспечения задач и функций органов местного самоуправления.

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению проектов бюджетов, исполнению и контролю бюджетов.

Бюджетная роспись – документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования – бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Вопросы местного значения – это предметы ведения органов местного самоуправления.

Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией, на которой осуществляется местное самоуправление.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципальных районов.

Градообразующая сфера – совокупность предприятий и организаций, расположенных на территории поселения, продукция которых в основной части реализуется за его пределами в рамках территориального разделения труда.

Градообслуживающая сфера – совокупность предприятий и организаций, основная часть продукции и услуг которых реализуется внутри поселения и обеспечивает его функционирование и развитие.

Градостроительный регламент – совокупность установленных правилами землепользования и застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Доходы местного бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления – документ, принятый Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г. и содержащий нормы международного права о местном самоуправлении. Ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г.

Компетенция органа МСУ – содержание и объем властных полномочий, которые закрепляются за органом в соответствующем НПА. Включает два элемента: предметы ведения (круг вопросов, на которые распространяется юрисдикция местного самоуправления) и полномочия (права и обязанности).

Казна муниципальная – финансы, а также иное имущество муниципального образования, не закрепленные за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Маркетинг территории муниципального образования – деятельность органов местного самоуправления по привлечению инвестиций на территорию муниципального образования путем наиболее полного раскрытия его инвестиционного потенциала.

Межселенная территория – часть территории муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное сообщество – население муниципально-го образования, объединенное коллективными интересами по решению вопросов местного значения.

Местные налоги и сборы – налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Местные финансы – совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам МСУ, и другие финансовые средства.

Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Муниципальный долг – совокупность долговых обязательств муниципального образования, возникающих из муниципальных займов, муниципальных гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, других обязательств.

Муниципальный заем (заимствование) – принятие в собственность муниципального образования денежных средств от физических или юридических лиц, которые муниципальное образование обязуется возвратить с уплатой процентов на сумму займа.

Муниципальный заказ – форма хозяйственно-договорных отношений между местной администрацией и предприятиями, учреждениями, организациями всех форм собственности с целью наиболее эффективного использования средств муниципального бюджета на выполнение муниципальных нужд, предусмотренных расходной частью местного бюджета.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

Муниципальное хозяйство – совокупность хозяйствующих субъектов, находящихся в муниципальной собственности.

Местное хозяйство – совокупность муниципального хозяйства и домохозяйств.

Муниципальная экономика – совокупность экономических ресурсов муниципального образования и отношений по их использованию в целях удовлетворения жизненных потребностей населения. Это экономика оказания муниципальных услуг.

Муниципальная экономическая политика – система целей и методов наиболее эффективного использования экономических ресурсов территории в интересах местного населения.

Муниципальные услуги – услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную ответственность.

Муниципальное имущество – имущество, находящееся в собственности муниципального образования, а также иное имущество, используемое для оказания муниципальных услуг. Термин может использоваться идентично термину «муниципальная собственность».

Муниципальный хозяйствующий субъект – учрежденные органами МСУ предприятия или учреждения, которым передается муниципальная собственность на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Поселение – городское или сельское поселение.

Правила землепользования и застройки – нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие использование и изменения объектов недвижимости на территории поселений.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых осуществляется местное самоуправление.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу безвозмездно и безвозвратно на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их проживания на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Экономические ресурсы муниципального образования – природные, трудовые, капитальные, финансовые и иные ресурсы, используемые в экономической деятельности на территории МО.

Понятия партисипативного планирования

Партисипативность – вовлечение работников в управление: выработку целей, разработку решений, вы-

явление проблем и формулирование предложений по решению проблем.

Планирование – деятельность по разработке планов развития.

Партисипативное (деятельностное) планирование развития территории – планирование развития территории, основанное на участии в планировании непосредственных жителей данной территории.

Проект – описание перевода в новое состояние и будущего состояния отдельной сферы жизнедеятельности, основанное на определенных идеях и специфических подходах.

Опрос населения – форма участия населения в планировании муниципального развития путем выражения мнения по проблемам местной жизни и путям их решения.

Наказы – одобренные собраниями жителей предложения по решению проблем развития территории, направляемые в избираемый орган власти.

Собрание жителей поселения – совместное присутствие жителей в определенном месте для обсуждения проблем и вопросов развития сельского поселения, конференция – собрание делегатов.

Сход граждан – собрание жителей малого поселения, наделенное функциями представительного органа МСУ.

Публичные слушания – форма участия населения в планировании развития муниципального образования путем совместного обсуждения проектов планов и программ развития.

Устойчивость – способность системы сохранять свое состояние.

Развитие – положительно оцениваемые изменения состояния системы.

Центр развития муниципального образования – сетевой орган территориального планирования.

Сельская территория – территория с плотностью населения, не превышающей 150 чел. на 1 кв. км.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Конституция* Российской Федерации от 12.12.93 г.
2. *Федеральный закон* от 08.12.03 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. *Государственная программа* развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на период 2008–2012 гг.
4. *Государственная программа* развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на период 2013–2020 гг.
5. *Федеральная целевая программа* «Устойчивое развитие сельских территорий на период 2014–2017 и до 2020 г.».
6. *Постановление* Правительства РФ от 03.12.02 № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года».
7. *Постановление* Правительства РФ от 02.08.10 г. № 588 «О порядке разработки государственных программ».
8. *Распоряжение* Правительства РФ от 30.11.11 № 2136-Р «Об утверждении концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 г.».
9. *Приказ* Министерства экономического развития от 22.12.10 г. № 670 «О методических указаниях по разработке и реализации государственных программ РФ».
10. *Закон* Новосибирской области от 15 декабря 1997 г. № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области».
11. *Закон* Новосибирской области от 17.09.03 г. № 141-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан».
12. *Анурова Н. В.* Эффективный топ-менеджер: талант или удачная мотивация? // Консультант. – 2005. – № 3. – С. 27.
13. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.

14. *Бойетт Д.* Путеводитель по царству мудрости: лучшие идеи крупнейших предпринимателей. – М.: Бизнес-Олимп, 2007.

15. *Бондарева Е. С.* Партисипативное управление как фактор повышения конкурентоспособности организации // Материалы конф. «Актуальные проблемы развития экономики современного предпринимательства». – М., 2007.

16. *Виханский О. С.* «Другой» менеджмент: время перемен / О. С. Виханский, А. И. Наумов // Российский журнал менеджмента. – 2004. – № 3.

17. *Дафт Ричард Л.* Менеджмент / под общ. ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002.

18. *Зотов В. Б.* Муниципальное управление: учеб. для вузов / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 279 с.

19. *Карпов А. В.* Психология менеджмента: учеб. пособие. – М.: Гардарики, 2005. – 584 с.

20. *Кисельников А. А.* Население Новосибирской области: информ. изд. / А. А. Кисельников, Г. А. Бессонова, Л. П. Харченко; под ред. д-ра экон. наук А. А. Кисельникова; Новосибирскстат, адм. Новосиб. обл. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. – Т. 1. – 544 с.

21. *Ключко В. Н.* Участие работников в управлении предприятиями. Российский опыт и перспективы // Менеджмент в России и за рубежом. – 2007. – № 1.

22. *Маршалова А. С.* Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Омега-Л, 2008. – 128 с. (Библиотека высшей школы).

23. *Мокрый В. С.* Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учеб. пособие/ В. С. Мокрый, А. А. Сапожников, О. С. Семкина; под ред. А. А. Сапожникова. – М.: КНОРУС, 2008. – 216 с.

24. *Общий и специальный менеджмент: учеб. / общ.*

ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 568 с.

25. *Постатейный* комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» /под общ. ред. Ю. М. Тихомирова. – М.: Норма, 2005.

26. *Рыбаков Ю. И.* Определение направлений и объемов государственных воздействий на сельскохозяйственное производство (на примере Новосибирской области) / Ю. И. Рыбаков; Новосиб. гос. аграр. ун-т. – Новосибирск, 2011. – 256 с.

27. *Сельское хозяйство в Новосибирской области: стат. сб. за период 2005–2010 гг.* / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. – Новосибирск, 2011. – 62 с.

28. *Система муниципального управления: учеб. для вузов* / под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.: ил. (Сер. «Учебник для вузов»).

29. *Сушенцева Н. В.* Вопросы территориального планирования: учеб.-метод. пособие / Н. В. Сушенцева, В. И. Псарев, И. А. Гончаров. – Новосибирск: Сиб. кн. изд-во, 2011. – 244 с.

30. *Интернет-ресурсы* сайта «Устойчивое развитие сельских территорий».

31. *Интернет* – ресурс «Википедия».

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Перечень наказов жителей Болотнинского района в 2010 г.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Ача:

- реконструкция школы, строительство пищеблока, обустройство бытовых помещений;
- газификация с. Ача;
- организация закупа сельскохозяйственной продукции от частных подворий;
- капитальный ремонт дороги, установка знаков дорожного движения по ул. Школьная;
- капитальный ремонт водопроводных сетей;
- строительство муниципального жилья для молодых специалистов;
- повышение размера пособия неполным семьям.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Елфимово:

- капитальный ремонт клуба;
- ремонт здания школы;
- сооружение пруда на р. Сосновка;
- ремонт дороги по улицам села.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Ояш:

- строительство детского сада в с. Ояш;
- ремонт водонапорных башен с. Ояш, д. им. Тельмана, д. Шумиха;
- обеспечение населения с. Ояш, д. им. Тельмана, д. Шумиха чистой питьевой водой;

- ремонт (строительство) дорог по д. Эстонка 1 км, с. Ояш 5 км;
- установка вышки сотовой связи;
- вернуть акционерам ОАО «Сибирское земледелие» имущество;
- организовать дополнительный автобусный рейс от с. Ояш до г. Новосибирск;
- закончить реконструкцию электрических сетей с. Ояш.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Корнилово:

- организация заготпунктов излишков сельхозпродуктов в селах, районе;
- вернуть льготы пенсионерам, работникам культуры, инвалидам, другим работникам сельской местности в натуральном виде;
- закончить асфальтирование дороги по центральной улице с. Корнилово в сторону г. Тогучина;
- учителям установить норматив возмещения затрат на жилищно-коммунальные услуги поквартально, либо помесечно, в том числе предусмотрев право выбора снабжающей организации;
- открыть детский сад в селе;
- обеспечить предоставление бытовых услуг в селе;
- возродить строительство государственного и муниципального жилья;
- не допустить закрытия медицинского пункта;
- асфальтирование дороги Корнилово – Болотное.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Правососновка:

- обеспечение населения чистой водой;
- обеспечение своевременной очистки дорог в зимнее время.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Бор:**

- строительство (асфальтирование) дороги Болотное – Бор;
- ремонт ДК (крыша, пол, потолок);
- переселение граждан из аварийных домов по ул. Овражная, Центральная;
- ремонт внутрипоселковой дороги с. Бор;
- капитальный ремонт многоквартирных домов;
- ремонт памятников;
- ремонт водопровода (1 км), теплотрассы (500 м);
- приобретение техники для ЖКХ;
- ремонт электросетей;
- предусмотреть механизмы обеспечения запасов угля.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Карасево:**

- газифицировать ул. Изотова;
- произвести ремонт дороги Болотное – Карасево;
- ремонт Карасевской школы (крыша);
- ремонт амбулатории (ФАП), либо перевести амбулаторию в здание школы;
- передать полномочия по хозяйственному обеспечению объектов образования, медицины на уровень сельского Совета;
- не передавать полномочия по регистрации места проживания на уровень района;
- субсидировать граждан на газификацию квартир;
- предусмотреть право отказа от земельных долей;
- передать полномочия по предоставлению земельных участков сельским советам.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Кругликово:**

- ремонт дороги Болотное – Кругликово;
- ремонт крыши клуба;
- передача лесов вокруг села для нужд населения;
- обеспечить доступ к Интернету и работу сотовой связи;
- обеспечение жителей села чистой водой;
- не допустить закрытия медпункта и почты;
- приобретение в клуб телевизора и светомузыки;
- обновление интерьера клуба (занавес, шторы);
- приобретение ноутбука для школы, интерактивной доски, ремонт окон.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Дивинка, Турнаево:**

- спилить старые деревья на частных участках за счет средств бюджета;
- ремонт дороги Дивинка – Болотное;
- строительство сельского ДК в с.Дивинка;
- продолжить газификацию села Дивинка (на льготных условиях);
- освещение улиц поселения;
- капитальный ремонт дороги Болотное – Турнаево;
- строительство новой школы или ремонт здания школы (стены, окна) в с. Турнаево;
- укомплектовать ФАП в с.Турнаево кадрами.

**Предложения, принятые на собраниях трудовых
коллективов г. Болотное:**

- обеспечить нормативное напряжение в электросетях;
- провести газ за линией, уменьшить оплату за газификацию;
- повысить уровень заработной платы работникам психоинтерната;

- увеличить размер детских пособий;
- возвращение из нецелевого использования и строительство детских садов;
- ввести государственное регулирование цен на продукты питания;
- сделать школьные учебники бесплатными;
- обеспечить выделение бюджетных средств на устройство газопроводов низкой стороны;
- произвести капитальный ремонт многоквартирных домов;
- провести благоустройство аллеи около магазина «Центральный» (скамейки, фонари);
- определить пути решения проблем водообеспечения, произвести ремонт водопровода;
- асфальтировать ул. Березовскую;
- строительство городского спорткомплекса;
- построить квартальные спортивные площадки в заливной части, ул. Солнечная, территория мелиоводстроя;
- ремонт ДК (отделка, отопление, протекание крыши);
- не переводить общеобразовательные школы в основные и начальные и не закрывать сельские школы;
- предусмотреть строительство кафе для детей и открытие клуба для молодежи;
- решить вопрос о городских свалках, навести порядок по улицам города и в пригороде;
- ремонт МУЗ ЦРБ;
- оказать государственную поддержку ООО «СХТ»;
- обеспечить доступность государственной поддержки для всех сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- возобновить работу молкомбината.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Варламово:**

- ремонт дороги Болотное – Большечерное;
- исключить уплату земельного налога за земли сельскохозяйственного назначения, не используемые по объективным причинам;
- не допустить закрытия в селе объектов социальной сферы (сберкасса, почта, медпункт).

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Большечерное:**

- ремонт дороги Болотное – Большечерное;
- капитальный ремонт школы (крыша, спортзал);
- ремонт клуба.

**Предложения, принятые на собрании жителей
с. Байкал:**

- обеспечить устойчивое и полноценное снабжение населения льготными лекарствами и лекарственными препаратами;
- обеспечить устойчивость электроснабжения и его соответствие нормативным требованиям;
- решить проблемы, связанные с земельными долями на земли сельскохозяйственного назначения;
- ремонт теплотрассы, водоснабжения д. Байкал;
- открытие магазина в д. Вознесенка;
- предусмотреть расширение телефонной сети;
- решить вопрос обеспечения водой жителей ул. Ивановская д. Вознесенки.

**Предложения, принятые на собрании жителей
д. Малиновка:**

- сохранить клуб (обеспечить отопление, сигнализацию);

- восстановить с.-х. производство в деревне;
- обеспечить устойчивое электроснабжение в д. Малиновка;
- обеспечить деревню ежедневным автобусным сообщением Болотное – Бибеево;
- осуществлять текущий ремонт колонок и водопровода;
- обеспечить ремонт плотины на местном пруду.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Егоровка:

- установить право граждан на добровольный отказ от земельной доли;
- распоряжение землями населенных пунктов передать на уровень местной администрации;
- увеличить норматив подушевого финансирования для сельских школ;
- произвести устройство дренажной системы в селе, осушение пришкольной территории;
- газификация села.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Зудово:

- обеспечить пожароопасный разрыв между жилыми зданиями и лесом в размере 50 м;
- продолжить ремонт дороги Болотное – Козловка;
- строительство спортзала в Зудовской школе;
- ремонт зданий Домов культуры (в Зудово и Козловке);
- строительство теплого гаража для пожарной и обслуживающей техники;
- обеспечить отдельное снабжение электроэнергией котельной, отделив ее от электроснабжения жилых домов и других учреждений;
- проведение сети Интернет;

- улучшение мобильной связи;
- ремонт кровли здания школы;
- реконструкция системы отопления школы;
- решить вопрос о бесхозном двухэтажном здании на территории села;
- ремонт внутрипоселковых дорог;
- обеспечение полномочиями администрации сельского Совета по организации обеспечения населения топливом – организовано решать вопросы заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины населением для собственных нужд.

Предложения, принятые на собрании жителей с. Новобибеево:

- сделать мост через р. Ояш в районе лесничества;
- обеспечить дополнительное бурение скважины;
- капитальный ремонт школы (окна, канализация);
- восстановить здание бывшего детского сада;
- создать летний оздоровительный детский лагерь для района на берегу р. Обь (база завода «Луч»).

Приложение 2

Пилотный проект развития сельского хозяйства в Новосибирской области

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Администрация Новосибирской области

ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ

Министерства сельского хозяйства Российской Федерации
и администрации Новосибирской области

по формированию территориально-производственных
кластеров в малонаселенных сельских поселениях
Новосибирской области, ориентированных
на высокотехнологичное производство
сельскохозяйственной продукции и ее глубокую
переработку в сочетании с развитой социальной сферой

АГРОПРОМЫШЛЕННЫЕ КЛАСТЕРЫ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Новосибирск 2009

Пилотный проект по интенсивному внедрению высокоэффективных передовых сельскохозяйственных технологий с привлечением молодежных профессиональных команд в малонаселенные поселения направлен на повышение уровня капитализации территории, оживление села, формирование нового уклада жизни и образа агрария, улучшение качества жизни людей на селе.

Проблематика

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития малонаселенных сельских поселений как один из целевых ориентиров социально-экономического развития регионов Российской Федерации характеризуется уменьшением дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и в том числе в малонаселенных сельских поселениях.

Это достигается в результате проведения государственной политики, нацеленной на создание благоприятных условий для реализации потенциала развития каждого малонаселенного сельского поселения путём преодоления инфраструктурных и институциональных ограничений, содействия развитию человеческого потенциала, улучшения координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, бизнеса, структур гражданского общества.

Основные принципы государственной политики в развитии малонаселенных сельских поселений

Государственная политика развития малонаселенных сельских поселений в долгосрочной перспективе осуществляется исходя из следующих основных принципов:

– скоординированность принятия на федеральном, региональном и местном уровнях мер по созданию условий для развития отраслей экономики и социальной сферы

и формированию зон опережающего экономического роста в малонаселенных сельских поселениях страны с учетом конкурентных преимуществ каждого региона;

- оказание дополнительной финансовой поддержки регионам на условиях сокращения дифференциации уровня социально-экономического развития малонаселенных сельских поселений и регионов, проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой в соответствующих сферах деятельности федеральных органов исполнительной власти;

- создание условий для эффективного использования механизма привлечения инвестиционных средств как дополнительного источника для реализации данного пилотного проекта;

- применение механизмов стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к эффективному осуществлению их полномочий и созданию максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития малонаселенных сельских поселений.

Инновационная и социальная ориентация развития малонаселенных сельских поселений

Инновационный и социальный векторы долгосрочного социально-экономического развития малонаселенных сельских поселений Российской Федерации в региональном разрезе проявляются:

- в развитии научно-технического и образовательного потенциала крупных сельских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой;

- в формировании территориально-производственных кластеров в малонаселенных сельских поселениях, ориентированных на высокотехнологичные производства сель-

скохозяйственного сырья и их глубокой переработки и производство энергии в малонаселенных сельских поселениях и на ранее не освоенных территориях;

- в развитии крупных транспортно-логистических и производственных узлов в рамках формирования опорной национальной транспортной сети, обладающей необходимым потенциалом пропускной способности и обеспечивающей целостную взаимосвязь центров экономического роста;

- в значительном снижении межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации уровня и качества социальной среды и доходов населения, сближении стандартов жизни между центрами регионов и малонаселенными сельскими поселениями.

Инновационно и социально-ориентированный путь развития предполагает *многополярное развитие* малонаселенных сельских поселений и формирование новых зон опережающего развития. Конфигурация пространственного развития становится более разнообразной, не привязанной жестко к сложившимся энергосырьевым и финансовым зонам развития, появляются новые центры инновационного роста, опирающиеся на концентрацию человеческого (молодежных профессиональных команд) и технологического потенциала.

Ввиду неразвитости инфраструктуры на селе, отсутствия устойчивой связи, газификации в большинстве сельских населенных пунктах сохраняется их оторванность и обособленность, остается непривлекательным уклад жизни сельских жителей.

В результате с начала 90-х годов треть сельских населенных пунктов оказалась заброшенной, а 13 тысяч исчезли с географической карты России. Ухудшается демографическая ситуация. Продолжается отток молодежи из села. Выпускники сельскохозяйственных профессиональных учебных заведений не идут работать в сельскохозяйственное производство.

Эта ситуация складывается из образа работника сельского хозяйства, сложившегося сегодня в российском обществе: неопрятный, вечно пьяный, неквалифицированный и малоэффективный колхозник, выживающий на государственные дотации. С учётом крайне низкого уровня жизни сельского населения (среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства остается самой низкой среди отраслей экономики) становится понятным нежелание молодёжи жить в селе и работать на сельхозпредприятиях.

Также необходимо отметить, что сложившиеся формы хозяйствования сельскохозяйственных предприятий не соответствуют требованиям рыночной экономики. Вступление в ВТО с такими формами хозяйствования сделает российское сельское хозяйство еще более неконкурентоспособным. В связи с этим особую актуальность приобретает проблема реального реформирования сельскохозяйственных предприятий на основе совершенствования форм организации предпринимательской деятельности.

Предлагаемый проект носит антикризисный характер и ориентирован на участие молодежных профессиональных команд в повышении социальных и экономических показателей в сельской местности. Проект предусматривает передачу молодежным профессиональным командам в управление сельскохозяйственные предприятия и малонаселенные молодежные поселения для интенсивного внедрения высокоэффективных передовых сельскохозяйственных технологий в сельской местности. Проект разрабатывается с учетом региональных условий Новосибирской области. Проект ориентирован:

- на повышение уровня капитализации территории,
- оживление села,
- улучшение качества жизни людей,
- формирование нового уклада жизни (саморегулируемое территориальное сообщество малонаселенных поселений),

– формирование нового масштаба и образа мышления агрария.

Проект намерен решить следующие проблемы:

– содействие формированию прогрессивной структуры занятости людей на селе;

– смягчение социальных последствий безработицы, трудоустройство наиболее незащищенных групп населения.

Проект направлен на комплексное решение организации сельскохозяйственных производств на базе маркетинговых исследований (животноводство, зерноводство, овощеводство, рыборазведение, дикоросы и др. с последующей глубокой промышленной переработкой).

Содержание проекта

Пилотный проект является результатом соглашения между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и администрацией Новосибирской области, которое регламентирует основные меры по формированию территориально-производственных кластеров в малонаселенных сельских поселениях Новосибирской области. В качестве экспериментальных площадок пилотного проекта в Новосибирской области определены Коченевский, Болотнинский и Кыштовский районы.

Миссия проекта

Повышение качества жизни на сельскохозяйственных территориях через формирование и продвижение современного, составляющего конкуренцию городскому, уклада сельской жизни.

Цель проекта

В течение 3 лет силами молодежных команд создать тиражируемые механизмы формирования высокопроизводительного сельскохозяйственного производства и образа жизни на базе современного поселения сельского типа.

Задачи проекта

Организационно-управленческий блок задач:

1. Внедрить международный опыт формирования агропромышленных кластеров;

2. Обеспечить ресурсное и управленческое сопровождение формирования кластеров;

3. Обеспечить транслируемость результатов проекта для организации сельскохозяйственных кластеров в стране.

4. Использовать кадровые ресурсы федеральной программы «Кадровый резерв – профессиональная команда страны» для формирования молодежных профессиональных команд.

Производственный блок задач:

5. Внедрить передовые технологии в области сельского хозяйства, создать производства с глубокой переработкой;

6. Создать систему реализации продукции;

7. Обеспечить молодых специалистов, задействованных в производстве, жильем и необходимой социальной инфраструктурой.

Идеологический блок задач:

8. Сформировать местные территориальные сообщества как один из основополагающих элементов системы агропромышленных кластеров;

9. Организовать безопасное общежитие в пределах поселения;

10. Обеспечить формирование позитивного образа современного сельского уклада.

Перечень мероприятий по реализации Проекта

Задача	Планируемый результат	Возможный источник финансирования
I. Сделать выделенный «кусок земли» пригодным для реализации проекта: – подобрать территорию для организации экспериментального сельскохозяйственного кластера; – оформить земельный участок, перевести его в необходимую категорию или разрешенное использование; – зонировать территорию кластера	Наличие в собственности земельного участка, отвечающего требованиям для организации эффективного сельскохозяйственного производства и комфортного проживания работников кластера	Имущественный (земельный) пай от партнеров из федеральных органов власти Средства федерального и регионального бюджетов
II. Создать производство с большим количеством вариантов переработки: – подготовить бизнес-план; – найти необходимые инновации в сельском хозяйстве по следующим направлениям: животноводство (современные породы и пр.), переработка молока и производство молочной продукции, упаковка, переработка мяса, консервация и пр.; – организовать приобращение производственных мощностей; – обеспечить доставку (возможность и тип перевозки, таможен и пр.); – обеспечить монтаж – подводу необходимых сетей, заселение групп специалистов и рабочих, прибывших монтировать и пр.); – обеспечить запуск; – обеспечить отладку; – сформировать корпоративное НИИ	Запуск современного конкурентоспособного высокопроизводительного сельскохозяйственного производства, обеспечивающего высокий уровень оплаты труда работников	Средства федерального или регионального бюджета Лизинговая программа уполномоченного банка

III. Обеспечить производство кадрами необходимой квалификации: – <i>определить категории специалистов и требования к ним;</i> – <i>обеспечить поиск специалистов, максимально подходящих под параметры, создание и работа с собственной базой специалистов, взаимодействие с профильными вузами и сузами, с.-х. компаниями;</i> – <i>обеспечить дообучение кадров под работу на конкретной технике (стажировки), подготовить учебные программы или тренинги для специалистов на базе профильных учебных заведений;</i> – <i>при отборе кадров под производство проводить ознакомление со «сводом правил» ИППО;</i> – <i>обеспечить прием на работу и организацию работ на производстве</i>	Эффективное трудоустройство и решение вопросов жилья для талантливых выпускников вузов и сузов	Средства федерального и регионального бюджетов
IV. Организовать сбыт продукции: – <i>организовать изучение рынка (вкл. прогнозирование рынка до 2015 г.);</i> – <i>маркетинг-план;</i> – <i>формирование сети сбытовых организаций</i>	Высокий потребительский спрос на продукцию, выпускаемую кластером; социальный эффект от внедряемой системы скидок и преференций	Средства частных инвесторов Кредитная линия в уполномоченном банке

V. Обеспечить привлечение «длинных» денег для целей ипотеки и расширения производства: – организовать формирование ИППО; – организовать ведение реестра паев; – принять участие в государственных программах (доступное жилье, поддержка сельского хозяйства, поддержка малого бизнеса, молодежная политика и т.д.); – принять участие в негосударственных программах (инвесторы) – под конкретные объекты инфраструктуры; – организовать открытие кредитной линии в уполномоченном банке – возможна разработка специализированного кредитного продукта под обеспечение имущества или паев ИППО или размещения части средств фонда развития ИППО на депозит	Отработанная схема частно-государственного финансирования комплексных проектов развития территорий	Средства федерального или регионального бюджета Средства частных инвесторов Кредитная линия в уполномоченном банке
VI. Обеспечить людей, задействованных в производстве, жильем и необходимой социальной инфраструктурой: – определить типологию жилья для различных категорий жителей; – обеспечить проектирование разных типов жилья; – обеспечить подбор эффективных в строительстве и эксплуатации материалов и технологий; – разработать генплан посёлка; – организовать строительство жилья; – обеспечить строительство инженерных сетей и коммуникаций; – определить потребности в объектах инфраструктуры и организовать её создание	Жилой комплекс, дома и объекты общего пользования которого отвечают всем современным условиям для комфортного проживания работников кластера	Средства федерального или регионального бюджета Ипотечная программа уполномочен- ного банка (или другой кредитной организации)

 VII. Организовать безопасное общежитие в пределах поселения: – <i>подготовить «свод правил» совместного проживания в посёлке;</i> – <i>организовать эффективный общественный контроль над соблюдением «свода правил»;</i> – <i>организовать работу экстренных служб;</i> – <i>внутренняя финансовая система</i>	Согласованное решение жителей о принципах организации проживания в посёлке, дополняющее действующее законодательство РФ и субъекта Федерации и не противоречащее ему	
 VIII. Продвижение проекта и формирование общественного мнения 	Обоснование актуальности и эффективности развития сельского хозяйства в РФ через систему кластеров	

IX. Обеспечить ресурсное и управленческое сопровождение программы: – разработать устав ИППО как документа, регулирующего работу кластера (и как корпорации, и как поселения); – обеспечить согласованное принятие решений по программе в целом – работа совета управления программой: процедуры, роли и ответственность; – обеспечить ответственную реализацию проектов – урегулировать отношения между командами проектов и Союзом ИППО (результаты, сроки, вознаграждение, авторские права, формат отчетности и т.д.); – организовать разработку, защиту и утверждение проектов; – обеспечить работы по проектам необходимыми финансовыми ресурсами и кадрами (привлекаемые эксперты); – организовать координацию работ по проектам и внутрипрограммную коммуникацию – в соответствии с утвержденными планами проектов; – обеспечить ведение текущей документации по проекту: управленческий (мониторинг) и бухгалтерский учет – подготовка отчетов заказчику; – обеспечить технологизацию деятельности по каждому из проектов для последующей трансляции	Реализация всех проектов в срок, достижение цели программы	
---	---	--

Эффективность пилотного проекта определяется следующим:

1. Сформирована команда пилотного проекта (юридические, физические лица Российской Федерации и зарубежных стран).

2. Организована работа по маркетинговым исследованиям.

3. Сформирован механизм финансирования данного проекта.

4. Разработана программа отбора, обучения и подготовки специалистов в кадровый резерв пилотного проекта.

5. Разработаны методики по достижению высокого уровня развития местных территориальных саморегулируемых сообществ (нового образа агрария и уклада жизни в малонаселенных поселениях).

6. Сформированы молодежные профессиональные команды для реализации данного проекта.

Бюджет пилотного проекта

Бюджет пилотного проекта состоит из бюджетов:

- управления пилотным проектом;
- экспериментальной площадки Болотнинского района;
- экспериментальной площадки Коченевского района;
- экспериментальной площадки Кыштовского района.

Бюджет управления пилотным проектом Новосибирской области

№ п/п	Наименование	1-й год	2-й год	3-й год
1	Фонд заработной платы	6 300	5 040	3 024
2	Расходы, обеспечивающие процесс управления проектом	4 100	2 880	1 728
3	Маркетинговые исследования	12 080	0	0
4	Проектные работы			
5	Формирование кадрового резерва	5 450	6 250	7 520
6	Информационное сопровождение реализации пилотного проекта	6 780	8 350	11 280
7	ВСЕГО			

Бюджет экспериментальной площадки Коченевского района

№ п/п	Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	Организация производства рапсового масла			
2	Организация производства БМДВ			
3	Организация пунктов приемки молока и молочной продукции			
4	Создание племенного хозяйства			
5	Организация производства блочного мяса			
6	Организация производства овощей			
7	Деревообрабатывающая промышленность			
8	Торгово-логистический комплекс			
9	Интеграция личных подсобных хозяйств в агропромышленный комплекс			
10	Производство кирпича			
11	Производство тары и упаковки			
12	Создание фермерских хозяйств			
13	Выращивание ягод			
14	Пчеловодство			
15	Сбор дикорастущих растений			
16	Птицеводство			
17	Зерноводство			
18	Плодоводство			
19	Глубокая промышленная переработка сельхозпродуктов			
20	Производство мучных изделий			
	ВСЕГО			

Бюджет экспериментальной площадки Болотнинского района

№ п/п	Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	Организация производства молока и молочных продуктов 1. Строительство молочно-товарных ферм на 100-200 коров блочно-модульного исполнения при б/пр. содержании скота, начало — 2009 г. Всего коровников 60-100 на 12 тыс. коров, всего 30 тыс. скотомест на общую сумму 2,1 млрд руб. Приобретение скота Переменные затраты на производство молока и молодняка 2. Обеспечение животноводческих ферм кормами, в т.ч. 2.1. Приобретение техники 60 комплексов из расчета на 1000 га СХУ: 1 трактор 5 тс, 1 посевной комплекс, 1 зерноуборочный комбайн, 1 кормоуборочный комплекс: косилка-плющилка, грабли, пресс, обмотчик, погрузчик 2.2. Вовлечение в сельскохозяйственное использование земель СХН для производства всего 120 тыс. га: а) 30 тыс. т фуражного зерна — 30 тыс. га пашни; б) грубых кормов — 90 тыс. СХУ Оплата приобретения земель либо их аренды 2.3. Затраты на производство кормов переменные 3. Строительство перерабатывающего завода мощностью 50 тыс.т сырья в год	10*20=200 2т.*20=40 10*30=300 20*1000=20 20т.*50=1,0 20*4=80 10*10=100 20*1,5=30 200	20*20=400 6т.т*3=18 200*5=10 20*30=600 40*1000=40 40*50=2,0 40*4=160 20*10=200 40*1,5=60 400	30*20=600 18*3=54 200*5=10 30*30=900 60*1000=60 60*50=3,0 60*4=240 30*10=300 60*1,5=90

140 т в сутки – 1-й вариант			600
4. Строительство мини-цехов по переработке молока – 2-й вариант 60 цехов мощностью 5 т сутки на общую сумму 600 млн руб.	1088	2088	2854
5. Жилищное строительство 120 домов на общую сумму 180 млн руб. по программе экодом	6т.*20=120	6т.*20=120	18т.*20=360
6. Социальное обеспечение всего на сумму 1200 млн руб., в т.ч. дороги 50 км на сумму 500 млн руб.			
Итого расходов 6030 млн руб.			
Доходы Молочная продукция с выходом на проектную мощность к 6-му году реализации проекта, молока 36 тыс. т на сумму 720 млн руб. Мясопродукты к 3-му году реализации проекта 200 т на сумму 30 млн, а к 6-му году на 1200 т на сумму 180 млн руб. Всего проектируемые доходы 900 млн руб. в год			
Производство рапсового масла Стоимость проекта 43,4 млн руб. Общие вложения: - Строительство здания завода – 15 млн руб.; - Покупка и монтаж оборудования, ввод его в эксплуатацию – 22 млн руб.; - Закупка сырья (витаминно – микробиологические добавки) – 4,9 млн руб.;			

	- Обучение персонала – 0,5 млн руб.; - Оформление необходимых документов – 1 млн руб. Необходимый земельный участок: 5 га. При урожайности 20 ц/га Необходимый людской ресурс: 25 человек: жители с. Бор, г. Болотное Общие сведения: Производственные мощности 5 т/ч. Период организации производства 6 месяцев. Данный проект позволит обеспечить полнорационное кормление поголовья КРС и увеличить продуктивность на откорме. БВМД позволяют полностью обеспечить потребность животных протеином, кальцием, фосфором, каротином и макроэлементами. Кроме того, они положительно влияют на рост и развитие телят и улучшают показатели морфологического состава крови. В состав БМВД также входят витамины			
2	Организация производства БМДВ	43 400		
3	Организация пунктов приемки молока и молочной продукции	36 500		
4	Создание племенного хозяйства Стоимость проекта: 64 млн руб. Общие вложения: - Покупка КРС – 31,5 млн руб.: коровы – 15 млн руб., быки – 5 млн, тёлочки – 10 млн руб.. - Расходы на оборотные средства – 32 млн руб.: здание животноводческого комплекса – 20 млн руб.;	Стоимость проекта: 50 млн руб. - оборотные средства - 32,5 млн руб.; - покупка КРС – 17,5 млн руб. Необходимый земельный	Стоимость проекта: 10 млн руб. Необходимый земельный участок: 5 га. Необходимый людской ресурс: 30 человек	Стоимость проекта: 4 млн руб. Необходимый людской ресурс: 20 человек (жители с. Бор и г. Болотное)

	приобретение оборудования – 11 млн руб.; закуп кормов – 1.5 млн руб.; - Обучение персонала – 0,1 млн руб.; - Оформление необходимых документов – 0,4 млн руб. Необходимый земельный участок: 10 га. Необходимый людской ресурс: 100 человек (жители с. Бор и г. Болотное). Общие сведения: Данный проект позволит создать племенное хозяйство элитной мясной породы крупного рогатого скота герефорды. Коровы данной породы идеальны с точки зрения содержания и производства, не требуют крупных загонов, неприхотливы к пище быстро набирают массу тела, мясо с отличными качественными характеристиками, живая масса взрослой особи достигает 1 т	участок: 5 га Необходимый людской ресурс: 50 человек(жители с. Бор и г. Болотное)	(жители с. Бор и г. Болотное)	
5	Организация производства блочного мяса	18 000		
6	Организация производства овощей	270 000		
7	Деревообрабатывающая промышленность	12 000 тыс.		
8	Торгово-логистический комплекс			
9	Интеграция личных подсобных хозяйств в агропромышленный комплекс	10	15	20
10	Создание фермерских хозяйств			
11	Выращивание ягод			
12	<u>Пчеловодство</u> Стоимость проекта: 510000 руб.	Стоимость проекта: 490000 руб. -	Стоимость проекта: 20000 руб.: - покупка и	

	Общие вложения: - Строительство хозяйственного помещения 200 м² – 300000 руб.; - Покупка пчёл – 120000 руб.; - Изготовление ульев, рамок, покупка вошины – 70000 руб.; - Покупка и посадка семян медоносов – 10000 руб.; - Мероприятия по профилактике болезней пчёл – 10000 руб. Необходимый земельный участок: 3 га Необходимый людской ресурс: 10 человек (местные жители). Общие сведения: Данный проект позволит наладить производство высококачественного мёда, воскового сырья и продукции, полученные путём переработки пчелиного воска, прополиса, забруса, перги и т.д.	строительство хоз. помещения – 300000 руб.; - покупка пчёл – 120000 руб.; - изготовление ульев, рамок, покупка вошины – 70000 руб. Необходимый земельный участок: 3 га Необходимый людской ресурс: 10 человек (местные жители).	посадка семян медоносов – 10000 руб.; - мероприятия по профилактике болезней пчёл – 10000 руб.	
13	Сбор дикорастущих растений			
14	Птицеводство			
15	Зерноводство			
16	Плодоводство			
17	Глубокая промышленная переработка сельхозпродуктов			
	ВСЕГО			

Бюджет экспериментальной площадки Кыштовского района

№ п/п	Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	Организация производства мяса и мясопродуктов путем создания животноводческих ферм скота мясного направления Всего поголовье скота –20 тыс. Маточное поголовье 8 тыс. коров Организация 40 мини-ферм по 100–200 коров Кормообеспечивающий комплекс Итого капитальных вложений на сумму 1,1 млрд руб. в течение 3 лет Социальное и инженерное обустройство на сумму 120 млн руб. Предполагаемые доходы от производства мяса и мясопродуктов с выходом на проектную мощность 1600 т на 6-й год на сумму 320 млн руб. Производство рапсового масла	2 т.*100=200 40*2,5=100 40*20=800		
2	Организация производства БМДВ			
3	Организация пунктов приемки молока и молочной продукции			
4	Создание племенного хозяйства			
5	Организация производства блочного мяса			
6	Организация производства овощей			
7	Деревообрабатывающая промышленность			
8	Торгово-логистический комплекс			
9	Интеграция личных подсобных хозяйств в агропромышленный комплекс			
10	Производство кирпича			
11	Производство тары и упаковки			

12	Создание фермерских хозяйств			
13	Выращивание ягод			
14	Пчеловодство			
15	Сбор дикорастущих растений			
16	Птицеводство			
17	Зерноводство			
18	Плодоводство			
19	Глубокая промышленная переработка сельхозпродуктов			
20	Производство мучных изделий			
	ВСЕГО			

Система управления проектом

1. Руководитель проекта: Макиев О. Б. – старший преподаватель Института молодежной политики и социальной работы НГПУ.

2. Заместитель руководителя проекта: Зыкин М. И. – генеральный директор ОАО «Регионкоммулифт».

Члены рабочей группы:

3. Сулковский Н. П. – председатель Новосибирского областного представительства МСОО «Союзная общественная палата».

4. Пронькина В. В. – региональный координатор федеральной программы «Кадровый резерв – профессиональная команда страны».

5. Чернышев И. А. – заместитель начальника управления по делам молодежи Новосибирской области.

6. Аникеев В. Б. – председатель МОО «Партнер», член общественной палаты Новосибирской области.

7. Рыжухина И. Ю. – заместитель начальника отдела стратегического планирования и долгосрочных программ развития Департамента стратегии и перспектив в образовании и науке Министерства образования и науки России, преподаватель кафедры инноваций Российской академии государственной службы при Президенте РФ, канд. психол. наук.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
1. Организационно-теоретические основы партисипативного планирования развития сельских территорий и поселений	6
1.1. Необходимость участия населения в планировании развития сельских территорий и поселений	6
1.2. Понятие партисипативного управления	13
1.3. Теоретические основы планирования	20
1.4. Схема планирования развития сельского поселения	31
2. Анализ состояния и развития сельских территорий	38
2.1. Характеристика сельских территорий	38
2.2. Особенности социально-экономического положения малых населенных пунктов в Новосибирской области	54
2.3. Проблемы развития сельских территорий и поселений	63
3. Анализ разработки и реализации программ устойчивого развития сельских территорий	69
3.1. Современная система планирования социально-экономического развития	69
3.2. Правовая база разработки программ устойчивого развития сельских территорий	73
3.3. Мировой и отечественный опыт реализации программ социального развития села	79
3.4. Проблемы разработки программ развития сельских территорий ...	93
4. Технологии партисипативного планирования устойчивого развития сельских поселений	104
4.1. Планирование развития сельских поселений с использованием опросов населения и публичных слушаний	104
4.2. Планирование развития сел на сходах и собраниях граждан	108
4.3. Технология партисипативного планирования развития сельских поселений на основе наказов избирателей	111
4.4. Технология инициативного проектирования развития сельских территорий и поселений	122
4.5. Проекты развития сельского предпринимательства	125
Заключение	131
Терминологический словарь	134
Библиографический список	143
Приложения	146

Рыбаков Юрий Иванович

**ПАРТИСИПАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПОСЕЛЕНИЙ**

Монография

Редактор Н. К. Крупина
Компьютерная вёрстка Т. А. Измайлова

Подписано в печать 18 октября 2013 г. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.
Объем 9,3 уч.-изд. л., 11,0 усл. печ. л.
Тираж 300 экз. Изд. № 82. Заказ № 942

Отпечатано в Издательстве
Новосибирского государственного аграрного университета
630039, Новосибирск, ул. Добролюбова, 160, каб. 106.
Тел./факс (383) 267–09–10. E-mail: 2134539@mail.ru