

*А.С. Маршалова, А.С. Новоселов, Т.А. Кашун*

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЛАГОПРИЯТНОЙ  
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СРЕДЫ РАЗВИТИЯ  
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ:  
ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ АСПЕКТ<sup>1</sup>**

**1. Новые подходы к управлению пространственным развитием**

Действующая система управления пространственным развитием на субфедеральном и муниципальном уровне недостаточно учитывает современные тенденции развития мировой экономики, связанные с усилением конкуренции на всех уровнях – уровне предпринимательства, регионов, стран. Эта конкуренция проявляется как при сбыте продукции, так и при привлечении ресурсов для развития, прежде всего, инвестиций и квалифицированного труда. Специфика экономики муниципальных образований области, особенно сельских, отличается низкой адаптивностью к рыночным отношениям. Во-первых, сельское хозяйство представлено сравнительно немногими крупными сельскохозяйственными предприятиями, небольшим количеством фермеров и множеством людей, занятых в личном подсобном хозяйстве. Во-вторых, во многих районах полностью или почти полностью отсутствует переработка сельскохозяйственной продукции. В-третьих, во многих районах отсутствует заготовительно-сбытовая инфраструктура. В-четвертых, сельскохозяйственное производство располагается вдали от основных потребителей сельскохозяйственной продукции, и сельхозпроизводители отчуждены от сбыта готовой продукции. Прежде всего это обусловлено свёртыванием деятельности кооперации в заготовке и первичной переработке сельскохозяйственной продукции личных подсобных хозяйств. В большинстве районов закрыты перерабатывающие предприятия – молокозаводы, маслозаводы, мясокомбинаты, элеваторы. Развитие производственной кооперации, создание перерабатывающих производств является формой усиления своих конкурентных позиций. На региональном уровне и в теоретическом, и в практическом плане недостаточно разработаны механизмы решения этой проблемы. Именно это определяет большой интерес, который проявляется к исследованиям, целью которых является разработка новых управленческих подходов для модернизации развития экономики сельских районов.

Анализ пространственного развития Новосибирской области подтверждает необходимость изменения подхода к управлению развитием муниципальными образованиями. Значительное отставание сельских муниципальных образований по всем показателям, характеризующим уровень и качество жизни, является серьёзной проблемой, обострение которой в перспективе приведёт к потере областью своего агропромышленного потенциала, к полному упадку сельского хозяйства и исчезновению сельского образа жизни.

Исследования проводились на примере муниципальных районов, которые отличаются как по специализации экономики, так и по показателям уровня и качества

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках исследований, выполненных при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-12-54002-а).

жизни, но имеют много общих проблем. На первом этапе был осуществлен анализ показателей социально-экономического развития, подробно характеризующих экономику районов. Кроме сбора статистической отчетности были организованы рабочие поездки и совещания с руководством и специалистами районных администраций и ведущих предприятий и хозяйств районов, фермерами. На совещаниях с главами и специалистами администраций районов и предпринимателями были обсуждены вопросы изменения механизмов управления развитием территорий.

Острота проблемы определяется тем, что современная государственная экономическая политика носит несистемный характер. Она не учитывает региональных особенностей, значения пространственного развития субъектов Федерации, многоукладности сельской экономики и особой роли пространственного фактора в достижении социально-экономического роста, обеспечении национальной безопасности, составляющими которой являются продовольственная безопасность, общий социальный климат, рациональная система расселения, сокращение неоправданно высокой дифференциации в уровне и качестве жизни людей, проживающих на разных территориях. Так, существенная дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований подтверждается показателями муниципальной статистики и хорошо видна на примере Новосибирской области. Эта дифференциация усугубляется формированием Новосибирской городской агломерации – единственного на территории области стабильно развивающегося экономического центра. Концентрация экономического потенциала вокруг г. Новосибирска ведёт к вымыванию трудовых и инвестиционных ресурсов как из близлежащих, так и отдалённых муниципальных образований и, как следствие, к разрушению экономического потенциала сельских территорий, люмпенизации сельского населения, подрыву экономической базы предоставления государственных гарантий в сфере труда и занятости, социального обслуживания, бесплатных социальных услуг населению этих территорий. Без изменения региональной пространственной политики и механизма её реализации ситуация будет только усугубляться. Эта проблема носит общероссийский характер. Поэтому так актуальна разработка механизмов и инструментов региональной политики, нацеленных на создание финансово-экономических условий комплексного экономического и социального пространственного развития региона, обеспечивающих рост малых городов и сельских районов.

Несмотря на важность и актуальность проблемы пространственного развития, которая сочетает в себе такие проявления национальной безопасности, как продовольственная, социальная, пространственная, отсутствуют серьёзные методологические и методические разработки по вопросам повышения эффективности управления пространственным развитием региона, особенно малых городов и сельских муниципальных образований. Эти образования слабо вписываются в систему законов рыночной экономики и механизмов, используемых в рыночных отношениях. В условиях превалирования отраслевых принципов управления и распределения общественных ресурсов вопросы комплексного развития малых городов и сельских районов не имеют решения и требуют усиления подходов и методов, обеспечивающих комплексное использование ресурсов территорий. К таким подходам относится формирование кластеров, программ комплексного регионального развития. При разработке новых подходов к управлению развитием малых городов и сельских муниципальных образований необходимо реализовать двуединую функцию государства: с одной стороны, государство, руководствуясь принципом экономической эффективности, должно всячески поддерживать рыночную среду и рыночные отношения, способст-

воват максимально эффективному использованию потенциала территории, с другой – руководствуясь принципами социальной справедливости, национальной безопасности, оно должно выработать инструменты обеспечения государственных гарантий. Эти инструменты должны обеспечить привлечение инвестиций на территорию, стимулировать развитие и модернизацию экономики, а также создание нового качества жизни для жителей малых городов и сельских районов.

## **2. Проблемы пространственного развития Новосибирской области**

Главной проблемой пространственного развития России является чрезмерная дифференциация уровня социально-экономического развития. Так, среднедушевые доходы в Москве в 2012 г. превышали средний российский уровень в 2,7 раза, в Новосибирской области этот показатель составил 0,9 от среднего по стране. Инвестиции на душу в Москве превысили средний уровень в 1,42 раза, в Новосибирской области, соответственно, составили 1,0. Но реальная дифференциация в качестве жизни и возможностях экономического роста ещё выше, так как неоднородность пространственного развития продолжается и на уровне субъектов Федерации. Реальная дифференциация в уровне и качестве жизни людей на самом деле ещё больше, так как в каждом субъекте Федерации свой характер и своя степень неоднородности пространственного социально-экономического развития. Так, в Новосибирской области население, промышленный потенциал, инфраструктура сконцентрированы в г. Новосибирске и Новосибирской агломерации, в то время как сельские районы характеризуются слабой транспортной освоенностью, низкой заселённостью, отсталой сферой социальных услуг и низкими доходами населения.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2012 г. составляла по области 23,2 тыс. руб. Различия в оплате труда по сельским районам области колеблются от 23,9 в Новосибирском районе до 12,3 тыс. руб. в Коченевском. Средняя зарплата в сельском хозяйстве колеблется от 21,4 в Новосибирском районе до 5,1 тыс. руб. в Убинском. Основные проблемы социально-экономического развития сельских муниципальных образований рассматриваются на примере Тогучинского, Краснозерского и Убинского районов Новосибирской области. Эти районы достаточно сильно отличаются и по экономическому потенциалу, и по специализации, и по уровню социально-экономического развития.

Основой экономики Тогучинского района является промышленность, которая развивается на базе использования ресурсов для производства строительных материалов. Достоинством агропромышленного сектора экономики района является наличие предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья. Краснозерский и Убинский районы – чисто сельскохозяйственные, причём в них отсутствуют предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции. Несмотря на отличия этих районов, проблемы их социально-экономического развития очень похожи. Прежде всего это проблема кадров, особенно специалистов, а также отсутствие либо крайне неудовлетворительное состояние инфраструктуры, т.е. именно тех факторов, которые и определяют инвестиционный климат территории. Динамика численности населения – интегральный показатель уровня и качества жизни населения – свидетельствует о том, что во всех сельских муниципальных районах численность насе-

ления за прошедшие 10 лет сократилась, причём в таких районах, как Купинский, Кыштовский, Убинский – почти на четверть.

Сохранение существующих тенденций в развитии сельских муниципальных образований будет сопровождаться ростом недовольства людей и их бегством из села. Решение проблемы сокращения чрезмерно высокой дифференциации в уровне социально-экономического развития территорий определяется множеством факторов, но всех их объединяет общее направление – развитие и модернизация экономики сельских муниципальных образований.

### **3. Стратегический анализ: оценка ограничений и предпосылок развития**

Анализ ресурсного потенциала районов и его использования позволяет выявить как ограничения, так и предпосылки, которые при эффективном управлении дадут возможность интенсифицировать социально-экономическое развитие территорий. Основные ограничения состоят в следующем.

- На протяжении длительного времени численность населения районов сокращается. Причём, в Тогучинском районе – за счёт естественного движения населения, а в Краснозерском и Убинском – как за счёт естественной убыли, так и за счёт механического оттока. Сохранение тенденций этих процессов приведёт к ускорению сокращения численности населения.

- Сельскохозяйственная специализация Краснозерского и Убинского районов и низкое агротехническое оснащение (большой удельный вес личных подсобных хозяйств) негативно отражается на производительности сельскохозяйственного труда и, как следствие, на денежных доходах населения. Среднемесячная заработная плата в Убинском муниципальном районе в 2012 г. составляла 59,5% от среднеобластного уровня, в Краснозерском – 57,8%. Высокие масштабы занятости в неформальном секторе экономики ведут к тому, что основным источником дохода становится личное подсобное хозяйство (ЛПХ). Эти доходы совершенно недостаточны для преодоления бедности, не гарантируют социальной защиты сельского населения в старости, так как труд в ЛПХ не засчитывается в трудовой стаж.

- Одной из главных проблем является отсутствие предприятий по переработке сельскохозяйственных продуктов и рыночной инфраструктуры, прежде всего рыночно-сбытовой, не развита сельскохозяйственная кооперация, что делает продукцию, созданную в личных подсобных хозяйствах, неконкурентоспособной. Отсутствие рыночно-сбытовой и перерабатывающей промышленности ограничивает возможность сбыта сельскохозяйственной продукции и не стимулирует развитие сельскохозяйственного производства.

- Отсутствуют экономические связи между поселениями района, что не позволяет развивать эффективные производства по переработке имеющихся ресурсов, обеспеченные необходимой сырьевой базой и рынками сбыта.

- Уровень развития транспортной сети и качество дорог низкое, лишь часть дорог районов имеют твёрдое покрытие. Слабое развитие производственной инфраструктуры, ограниченность рабочих мест, отсутствие стимулов к повышению профессиональной подготовки у молодёжи делают территории муниципальных районов непривлекательными для частного инвестора, а инвестиционный потенциал собственного бизнеса территорий незначителен.

- Отсутствие или деградация социальной инфраструктуры из-за хронического недофинансирования ограничивают возможность получения полноценных социальных услуг, сужают и без того ограниченный рынок труда.

- Недооценка важности управленческих задач по организации кооперации сельхозпроизводителей, внутрирайонных агропромышленных комплексов на базе как крупных, так и мелких товаропроизводителей, а также по развитию рыночной заготовительной и сбытовой инфраструктуры и их поддержке.

Тем не менее, несмотря на удаленность районов от основных рынков сбыта, эти территории обладают определенными потенциальными возможностями для усиления своей конкурентоспособности. Эти возможности состоят в следующем:

- Тогучинский район обладает значительными ресурсами для развития производства строительных материалов. А если учесть, что строительный комплекс отражает спады и подъёмы в экономике, то приоритетное развитие Тогучинского района становится условием роста экономики области. Тогучинский район может стать одним из основных элементов строительного кластера области (Тогучинский, Искитимский, Черепановский районы).

- Краснозерский и Убинский районы обладают главными ресурсами (земельными и трудовыми), необходимыми для интенсивного развития сельского хозяйства. Развитие агропромышленного комплекса (особенно животноводства) отвечает интересам государства и области.

- Природный комплекс районов создаёт возможности для диверсификации экономики и создания производств, использующих ресурсы этого комплекса. Наличие древесины и глины создает предпосылки для развития предприятий по глубокой переработке древесины, наличие больших запасов торфа, сапропели даёт возможность развивать производство удобрений. Районы обладают рекреационными возможностями, которые совершенно не используются.

- Рынки районов не насыщены различного вида услугами, как социального, так и бытового характера, поэтому сфера услуг обладает большими неиспользованными резервами развития.

- Имеется реальная потребность в развитии заготовительной и сбытовой инфраструктуры по обслуживанию индивидуальных предпринимателей и личных подворий, восстановлению инфраструктуры мелкотоварного производства сельскохозяйственной продукции.

#### **4. Первоочередные управленческие решения**

Реализация имеющихся конкурентных возможностей требует инновационных изменений в системе управления. К числу основных инновационных управленческих решений, прежде всего, следует отнести:

1. Формирование агропроизводственных кластеров. При разработке программ развития кластеров не следует замыкаться рамками муниципальных районов, учитывая слабость их экономики, а необходимо ставить и решать задачу развития агропроизводственных кластеров в рамках зон, выделенных в Схеме территориального планирования. При кластерном подходе необходимо осуществить не только зонирование территорий муниципальных районов (это было сделано в Стратегии социально-экономического развития области до 2025 г.), но и определить эффективные точки роста в каждой зоне, их специализацию и экономические связи, а также опре-

делить роль и место каждого действующего хозяйства в формировании кластера с учётом перспективной потребности в продукции сельскохозяйственных производств, внутрирайонных и внутриобластного рынков продовольствия. Необходимо выявить узкие места в развитии каждого кластера, организовать разработку укрупнённых проектов по созданию необходимых производственных и инфраструктурных объектов, производящих конкурентоспособную продукцию, обеспеченных сырьём и рынками сбыта.

2. Дорожное строительство. Новосибирская область по качеству автомобильных дорог и по количеству дорог с твёрдым покрытием занимает далеко не передовые позиции в РФ и СФО. Исследования, проведённые ранее, показали, что около 30% урожая теряется во время его перевозок по местным дорогам. Без развития дорожного строительства и специализированного транспорта невозможна интеграция экономики поселений, развитие промышленных предприятий. Строительство дорог и повышение их качества, развитие специализированных транспортных предприятий необходимо для повышения эффективности экономики села. В программах комплексного развития муниципальных районов области необходимо обозначить первоочередность строительства дорог с твёрдым покрытием в соответствии со стратегией социально-экономического развития района и муниципальных поселений и обеспечить экономическую поддержку их реализации.

3. Газификация Маслянинского района дала существенный импульс развитию экономики этого района. Ускорение газификации Тогучинского района послужит развитию нового высокотехнологичного производства утеплительного и конструкционного материала. Отсутствие сетевого газа в районе сдерживает реализацию инвестиционного проекта по его производству. В Новосибирскую область утеплительный материал для объектов строительства завозится, и строительство завода утеплительных материалов в области позволит снизить затраты на строительство социальных объектов и жилья, а значит, будет способствовать повышению эффективности хозяйственного комплекса области.

Было бы правомерным, во-первых, раз в два-три года пересматривать программу газификации области для оценки результатов и уточнения приоритетов и очередности ввода участков газопровода высокого давления. Во-вторых, оценка эффективности реализации программы должна учитывать рост экономического потенциала территорий, обусловленного приходом в районы сетевого газа, т.е. не только сегодняшний результат, но и ожидаемый. В-третьих, программа газификации области, по сути, является самокупаемой за счёт присоединения новых потребителей газа, поэтому привлечение кредитных ресурсов на её реализацию в условиях дефицита бюджетных средств является одним из инструментов реализации программы.

4. Повышение эффективности сельскохозяйственного производства требует принятия решений и программ, стимулирующих не только обеспечение техникой, но и возрождение кооперации, способной повысить производительность труда за счёт использования достижений агротехники, развития заготовительной и сбытовой инфраструктуры. Во всех хозяйствах области руководители хозяйств и фермеры отмечали, что с переходом на предоставление субсидий на 1 га пашни были ухудшены финансовые условия государственной поддержки, такой подход не стимулирует применение современной агротехники, внесение необходимого количества удобрений, обработку земли гербицидами и т.д. Необходимо пересмотреть условия государственной поддержки, условия не должны ухудшаться.

5. Развитие перерабатывающей промышленности. Отсутствие первичной переработки сельскохозяйственного сырья, перерабатывающей промышленности тормозит развитие сельского хозяйства и всей экономики районов, ведёт к потере собственного рынка продовольствия. Для привлечения инвесторов необходимо выходить с инвестиционными предложениями на инвестиционные площадки, заявлять о потребности сельских районов в убойных цехах, мясоперерабатывающих комплексах, мини-заводах по производству молочной продукции, элеваторах. В области должна быть разработана программа поддержки формирования территориальных кластеров в сфере АПК.

6. Для обеспечения сельских муниципальных образований квалифицированными специалистами необходимо принять решение об обязательном распределении выпускников, обучающихся на бюджетной основе, на социально важные объекты, в том числе и в сельские районы области при условии обеспечения их благоустроенным жильём и достойной зарплатой.

7. Экономика села находится на начальной стадии индустриализации аграрного производства и не сможет развиваться без активной государственной политики в отношении сельских территорий. Однако для этого необходимо обеспечить комплексный подход: в аграрном секторе способствовать развитию кооперации крупных и мелких товаропроизводителей, развитию инфраструктуры мелкотоварного производства, первичной переработке сельхозпродукции, производству продовольственных товаров для нужд местного населения, обеспечивать приоритетное развитие автомобильных дорог на территориях инвестиционного роста, газификацию в приоритетном порядке территорий инвестиционного развития, стимулировать и поддерживать жилищное строительство и социальное развитие таких территорий, а также развитие сферы услуг.

Таким образом, результаты исследований показали, что наряду с объективными факторами, которые негативно влияют на эффективность развития экономики муниципальных образований области (устаревшие фонды, отсталая инфраструктура или её отсутствие, удалённость районов от основных рынков сбыта, низкий собственный инвестиционный потенциал, низкий уровень жизни населения), имеются и значительные неиспользованные возможности, реализация которых позволит переломить ситуацию. Во-первых, необходимо возродить жизнеспособную кооперацию в сельском хозяйстве, потому что исключительно личное подсобное хозяйство не может себе позволить использование достижений современной агротехнической науки и не может обеспечить производство конкурентоспособной товарной продукции. Во-вторых, районы нуждаются в создании современной перерабатывающей промышленности. В-третьих, на основе кластерного подхода необходимо определить точки роста экономики района и рациональную экономическую интеграцию территорий каждого района или их объединений.

### **Литература**

1. **Актуальные** проблемы развития Новосибирской области и пути их решения: сб. научн. тр. В 2-х ч. Ч. 1: Проблемы и перспективы экономического развития Новосибирской области / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014.
2. **Гайдук Е.А., Ковалева Г.Д.** Муниципальное образование в системе программного управления / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2013.
3. **Ждан Г.В.** Резервы улучшения инвестиционного климата в Новосибирской области // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 193–211.
4. **Клисторин В.И.** Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. – 2014. – № 9. – С. 5–19.
5. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 3–39.
6. **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 40–58.
7. **Папело В.Н., Голошевская А.Н.** Бюджетный механизм регулирования социально-экономического развития муниципального образования // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2. – С. 253–269.
8. **Папело В.Н., Ковтун Б.Н., Терновой А.И.** Стратегирование социально-экономического развития сельских территорий // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1 (4). – С. 45–52.
9. **Региональное** и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014.
10. **Сумская Т.В.** Основные направления субфедеральной бюджетной политики // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3. – С. 58–74.