

ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЕ ФАКТОРЫ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

© 2008 Е.Н. Королева*

Рассматривается необходимость разработки факторного подхода к обоснованию перспектив развития сельских территорий в условиях конкурентной экономики. Поскольку в системе элементов производительных сил главенствующую роль играют естественные природно-ресурсные факторы, основное внимание уделено разработке методических подходов к оценке ключевых компонентов природных ресурсов муниципального района: агроклиматического потенциала, минерально-сырьевых, рекреационных, земельных ресурсов.

Вопрос стабильного, сбалансированного и устойчивого развития любого муниципального образования зависит от потенциала, от наличия тех факторов, которыми располагает конкретная территория. Это, в первую очередь, земля и недвижимость, участки лесного фонда и участки недр, предоставляемые в пользование, это инфраструктурные объекты, позволяющие территории превратить сервисную сферу в отрасль специализации и центр межрегионального взаимодействия, и наконец, трудовые ресурсы. Поэтому наличие, недостаток или отсутствие у территории указанных ресурсов определяют динамику ее развития, а также качество и уровень жизни населения.

По данным Всероссийской переписи населения, в 2002 г. в сельских поселениях России проживало 38,7 млн. чел., или 27% населения России. Число сельских населенных пунктов и жителей в них характеризуется данными табл. 1.

На базе сельских населенных пунктов с 1 января 2006 г. функционирует 19,7 тыс. муниципальных образований - сельских поселений, объединенных в 1805 муниципальных районов. В одном сельском поселении может быть от одного до десяти и более населенных пунктов, а в одном муниципальном районе - от трех до десяти и более сельских поселений. Кроме того, в состав муниципальных районов входит 2057 городских населенных пунктов (городов и поселков) со статусом городского поселения. Все это предопределяет достаточно сложную структуру муниципального управления на сельских территориях.

В современных условиях рыночной экономики муниципалитеты реально находятся не только в партнерских отношениях, но и в отношениях усиливающейся конкуренции, превращаясь в самостоятельные субъекты экономической жизни, конкурирующие за ресурсы, инвестиции, квалифицированное и

Таблица 1

Сельские населенные пункты Российской Федерации в 2002 г.*

Группировка сельских населенных пунктов	Число населенных пунктов	Число жителей, тыс. чел.	Число жителей, % к итогу
Всего сельских населенных пунктов	155 289	38 738	100,0
Без населения	13 086	-	-
С числом жителей, чел.:			
10 и менее	34 003	168	0,4
11-50	38 073	950	2,5
51-100	14 901	1082	2,8
101-500	36 308	8919	23,0
501-1000	10 836	7571	19,5
1001-3000	6402	9996	25,8
Более 3000	1680	10 052	26,0

* Источник: Система муниципального управления. М., 2006. С. 581.

* Королева Елена Николаевна, доктор экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета.

трудоспособное население и даже за профессиональный муниципальный менеджмент.

Условия развития в конкурентной среде требуют адекватной оценки факторов развития производительных сил, выявления преимуществ и резервов развития, стратегического позиционирования среди других территорий как в региональном, так и в национальном и международном масштабах.

Особая сложность указанных процессов характерна для муниципальных районов сельскохозяйственной специализации, оказавшихся за годы реформирования в сложных экономических условиях, которые определяются дефицитом собственных финансовых ресурсов, подорванной материально-технической базой, отсутствием специалистов необходимой квалификации, значительным диспаритетом цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию.

Отсюда - необходимость разработки факторного подхода к обоснованию перспектив развития сельских территорий в условиях конкурентной экономики. Процесс формирования стратегии при данном подходе означает выявление на основе углубленного анализа факторов развития и размещения производительных сил сельской территории, ее возможностей, позволяющих приобретать долгосрочные конкурентные преимущества

перед другими муниципальными образованиями. Это объясняется современными особенностями процессов развития сельских территорий.

1. Сельские муниципальные районы находятся на доиндустриальной (аграрной) стадии развития с преобладанием традиционных факторов (природные ресурсы и условия, рабочая сила, капитал, технологии) над инновационными факторами (инфраструктура, инновационные технологии, финансовый капитал, предпринимательские способности) (см. рисунок).

2. В современных исследованиях рассматривается такой феномен, как прогрессирующая сельская неконкурентоспособность¹. Не претендуя на подробный анализ причин и сущности данного явления, укажем, что, тем не менее, можно вести речь о конкуренции сельских муниципальных районов на субфедеральном уровне - республиканском, областном, а также выделить отдельные направления такой конкуренции - участие в целевых программах субфедерального уровня (бюджетные средства), создание благоприятного инвестиционного климата, способствующего повышению эффективности использования ресурсов экономическими субъектами территории и привлечению туда новых экономических субъектов. При этом, как из-

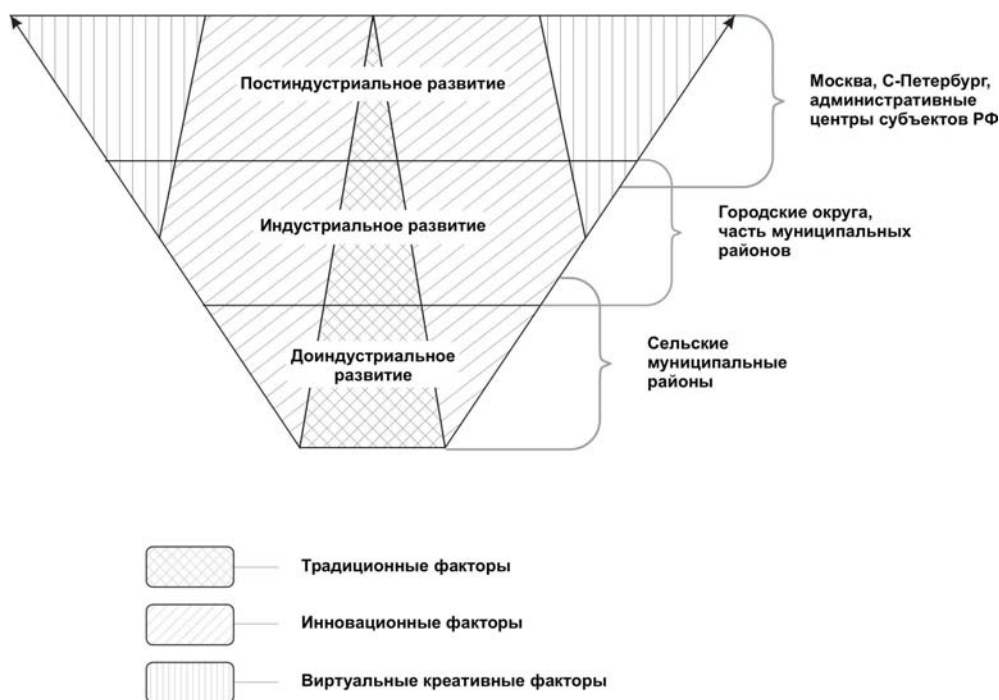


Рис. Соотношение факторов и стадий роста в развитии российских муниципальных образований

вестно, в основе формирования инвестиционного климата лежит инвестиционный потенциал муниципального образования, важнейшими характеристиками которого выступают факторы, существенные для инвестирования.

Таким образом, в рамках разработки базовой стратегии развития сельского муниципального района целесообразно формировать стратегию, направленную на развитие и размещение производительных сил.

Стратегия развития и размещения производительных сил имеет своей целью построение территориальной структуры экономики, отвечающей естественным и хозяйственным условиям территории определенного района при максимально полном, экономически и экологически оправданном использовании всех производительных сил данной территории. Указанную стратегию, связанную с активизацией факторов развития производительных сил территории, можно рассматривать в качестве поддерживающей функциональной стратегии при обосновании стратегического видения структуры экономики муниципального района. Это обуславливает необходимость разработки методических подходов к оценке факторов развития производительных сил сельских территорий, а также условий их эффективной реализации в целях совершенствования управления стратегическим развитием муниципальных образований.

В системе элементов производительных сил главенствующую роль играют естественные природные производительные силы: тела и силы природы, природные процессы, че-

рез трудовую деятельность превращаемые в предметы, орудия труда и производственные процессы² (табл. 2).

В рамках данной статьи рассмотрим возможные методические подходы к оценке следующих компонентов природных ресурсов территории (муниципального района): агроклиматический потенциал, минерально-сырьевые ресурсы, рекреационные ресурсы, земельные ресурсы.

При оценке *климатических условий* и *агроклиматического потенциала* могут быть использованы следующие показатели: биологическая сумма температур, коэффициент испаряемости, или гидротермический коэффициент, дефицит влажности и содержание влаги в метровом слое почвы (все это можно сравнивать с коэффициентом транспирации растений), почвенные и атмосферные засухи, заморозки, появление устойчивого снежного покрова и др.

Основной источник информации по агроклиматическим условиям - агроклиматические справочники. Следует обратить внимание, что агроклиматический потенциал территории менее других природных характеристик подвержен изменению во времени, следовательно, возможно использование ранее выпущенных источников информации.

При оценке *минерально-сырьевых ресурсов*, прежде всего, необходимо выявить, какие запасы углеводородного и других видов сырья имеются на территории района и по каким видам сырья ведется добыча.

По данным организаций субъекта Российской Федерации следует определить:

Таблица 2

Естественные производительные силы*

Объективная составляющая		Субъективная составляющая
Предметно-вещественная часть	Природные процессы, энергия	
Элементы земной коры (литосферы), атмо- и гидросферы, в т.ч. земельные (почвенные) и территориальные ресурсы, растительный и животный мир	Энергия взаимодействия планет (Солнца, приливов, отливов); энергетическое поле Земли; энергия функционирования отдельных элементов природных комплексов их взаимодействия (электрическая, атомная, кинетическая, биологическая); тепловая энергия; энергия живых организмов	Человек (в аспекте его биологической основы), сознательно использующий природные вещества, их свойства, энергию природы и природные процессы в системе взаимодействия "общество - природная среда", преобразующий их в предметы и орудия труда, производственные процессы

* Источник: Власова Е.Я. Экологическое пространство: сущность, особенности функционирования // Пространственная организация общества: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. акад. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург, 2007. С. 176.

♦ место и роль сельского района в субъекте Федерации в добыче углеводородного и других видов сырья;

♦ где зарегистрировано предприятие, осуществляющее добычу (налоги на недвижимое имущество платятся по месту регистрации объекта недвижимости).

Важно выяснить, в какой мере учитывается экологический ущерб, обусловленный добычей на территории района минерально-сырьевых ресурсов, и в полной ли мере рассчитывается и взимается компенсация за причиненный району ущерб.

Необходимо обратить внимание на то, как исчисляется для углеводородных или других ресурсов база налогообложения, соблюдается ли порядок взимания платежей, установленный Правительством РФ.

Следует рассмотреть местные минеральные ресурсы (строительные материалы и другие виды), которые могут эксплуатироваться районными строительными организациями и соответственно пополнять местный бюджет.

К геологическим запасам также относятся подземные воды питьевого назначения и минерализованные, последние могут быть использованы в бальнеологических целях.

Учет *рекреационных ресурсов* и оценка степени их использования - важный резерв расширения хозяйственной деятельности на территории района и источник увеличения доходной части его бюджета.

В состав рекреационных ресурсов входят:

♦ дикие леса и берега рек; отдельную категорию составляют особо ценные охраняемые объекты - памятники природы, описание и учет которых проводятся в настоящее время в районах;

♦ обустроенные зоны отдыха на природе, а также курорты;

♦ земли, выделенные под дачные и садово-огородные участки.

Характеристика *земельных ресурсов* и оценка эффективности их использования может производиться на основе следующих показателей:

♦ обеспеченность населения района земельными ресурсами;

♦ плотность расселения, плотность населения и застройки;

♦ динамика изменения баланса территории района с выделением основных категорий землепользователей;

♦ площадь неиспользуемых сельскохозяйственных земель, не выведенных из сельскохозяйственного оборота;

♦ баланс территории населенных пунктов.

Оценка землепользования в населенных пунктах имеет самостоятельное значение, поскольку плотность застройки фактически формирует экономические предпосылки эффективности инженерного обустройства и благоустройства поселковых территорий.

В процессе разработки данного компонента природных ресурсов рекомендуется использовать информацию территориального отдела Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, районного бюро земельной кадастровой палаты и описать оценочное зонирование территорий, природно-сельскохозяйственное районирование земель.

Уровень развития земельного рынка характеризуется следующими основными аспектами: соотношение форм собственности на землю и их законодательное обеспечение, оборот земельных участков, стоимость земли, платежи за землю, законодательное и информационное обеспечение развития земельного рынка.

Для анализа развития форм собственности на землю целесообразно использовать показатели:

♦ количество земли, которая перешла в собственность частных лиц в виде земельных паев;

♦ среднерайонная норма бесплатного наделения землей;

♦ размер фонда перераспределения земель, в чьем ведении он находится, как он размещен пространственно;

♦ общая площадь земельных паев, невостребованных населением.

При характеристике землепользования необходимо показать, какие изменения произошли в его структуре, обратить внимание на причины, приведшие к изменению площади сельскохозяйственных земель.

В районных органах землеустройства и в управлении сельского хозяйства можно получить данные, характеризующие земельные ресурсы сельскохозяйственных предприятий. Отдельно рассматриваются фермерские хозяйства и личные подсобные хозяйства. Производится расчет структуры сельскохозяйственных угодий (в целом по землепользова-

нию или же по категориям собственности) и пахотных площадей.

При характеристике земельных отношений, форм собственности на землю целесообразно выделить коллективно-долевую собственность, собственность сельскохозяйственных производственных кооперативов, формируемую за счет земельных паев, внесенных в их уставные фонды. Следует проанализировать, какая часть территории административных районов, в том числе сельскохозяйственных земель, в результате приватизации перешла в частную собственность, какие земли остались в государственной собственности. При этом надлежит обратить внимание, какие ограничения в размерах земельных участков, передаваемых в частную собственность для ведения личных подсобных хозяйств, и какие верхние пределы земельных участков, которые могут на правах собственности принадлежать фермерам, установлены в субъекте Федерации.

В процессе исследования существующей системы платежей за землю необходимо выполнить анализ и оценку размера земельного налога, формы и размера арендной платы, которую получают владельцы земельных паев, и принципов ее расчета, нормативной стоимости земли, арендной платы для несельскохозяйственных землепользователей, а также установить:

◆ кем произведена оценка сельскохозяйственных земель;

◆ какие критерии использованы при определении нормативной стоимости земли;

◆ каким образом определены базовые ставки земельного налога и насколько они увязаны с нормативной стоимостью земли;

◆ насколько обоснованы базовые ставки арендной платы для несельскохозяйственных землепользователей (как они увязаны с их доходностью).

В ходе анализа развития земельного оборота следует показать его структуру (купля-продажа, залог, наследование земель, дарение, аренда), а также изучить практику проведения земельных торгов (аукционов, конкурсов), страхования в сфере оборота земельных участков.

Предложенные методические подходы были апробированы в ходе комплексного исследования факторов развития производительных сил Кошкинского района (2003 г.), разработки перспективных документов стратегической направленности Похвистневского (2005 г.), Безенчукского (2006 г.) муниципальных районов, городского округа Чапаевск (2007 г.) Самарской области.

¹ См.: *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т., 12 кн. М., 2001. С. 80-81.

² См.: *Воронин В.В., Родимов И.О.* Теоретические основы экологического районирования // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2006. № 4 (22).* С. 48-55.