МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

КАЗАХСКИЙ АГРОТЕХНИЧЕСКИЙ

УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ С. СЕЙФУЛЛИНА

КАФЕДРА ЭКОНОМИКИ

**Дипломная работа**

**на тему: Мониторинг развития сельских территорий как оценка их экономического потенциала на примере: комитета по делам сельских территорий министерства сельского хозяйства республики Казахстан**

Выполнила:

студентка 3 курса ипкизо

Акильбекова А.С.

научный руководитель:

АСТАНА 2010

Содержание

Обозначения и сокращения

Введение

1. Теоретические основы и сущность устойчивого развития сельских территорий

* 1. Понятие, функции и типологизация сельских территорий

1.2 Теоретические основы устойчивого развития сельских территорий

1.3 Особенности устойчивого развития сельских территорий развитых

европейских стран

2. Мониторинг потенциала социально-экономического развития сельских населенных пунктов на примере деятельности Комитета по делам сельских территорий Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан

2.1 Краткая организационно-правовая характеристика Комитета по делам сельских территорий

2.2 Проведение мониторинга развития сельских территорий

3. Развитие местного самоуправления и планирование устойчивого развития сельских территорий

3.1 Основные принципы развития местного самоуправления на сельских территориях

3.2 Планирование устойчивого развития сельских территорий

Заключение

Список использованной литературы

**Обозначения и сокращения**

АПК  агропромышленный комплекс

АКК  Аграрная кредитная корпорация

БВУ  банки второго уровня

БРК  Банк Развития Казахстана

ВВП  валовый внутренний продукт

ВДС  валовая добавленная стоимость

ВНД  валовый национальный доход

ВНП  валовый национальный продукт

ВТО  Всемирная торговая организация

ГЦБ  Государственные ценные бумаги

ГФФПСХ  Государственный фонд финансовой поддержки сельского хозяйства

К(Ф)Х  крестьянские (фермерские) хозяйства

ЛПХ  личные подсобные хозяйства

МБРР  Международный Банк реконструкции и развития

МКО  Микрокредитная организация

МСХ РК  Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан

НД  национальный доход

НДС  налог на добавленную стоимость

НПФ  накопительные пенсионные фонды

НТП  научно-технический прогресс

НФ  Национальный фонд

СКТ  сельские кредитные товарищества

СНП  сельские населенные пункты

НИИ  Научно-исследовательский институт

СНГ  Страны Независимых Государств

СНС  система национальных счетов

СГД  совокупный годовой доход

СМП  средний и малый бизнес

ТНК  транснациональные компании

ФРМП  Фонд развития малого предпринимательства

ВКО  Восточно-Казахстанская область

ЗКО  Западно-Казахстанская область

СКО  Северо-Казахстанская область

ЮКО  Южно-Казахстанская область

Введение

Внимание к проблемам социально-экономического развития сельских территорий со стороны официальной власти, экономистов и научной общественности в нашей стране в разной степени было всегда, но в основном носило теоретический, иногда точечно-практический характер. На современном этапе реформ местного самоуправления и бюджетного процесса, в условиях ключевых изменений принципов финансирования инвестиционной деятельности со стороны государства эти проблемы стали чрезвычайно актуальными. Появление третьего уровня бюджетной системы - сельских поселений - дает полновесную необходимость в разработке стратегий территориального развития. В реформах местного самоуправления проявляется осознание государственной властью невозможности эффективного социально-экономического развития страны без активизации трудового (в том числе сельского) потенциала населения, что создает предпосылки для гармонизации целей и интересов государства и общества.

Обеспечение более высокой степени гибкости региональных и местных экономик может быть достигнуто только за счет изменения принципов регионального управления, особенно это значимо для сельского хозяйства. Сама отрасль сельскохозяйственного производства изначально всегда являлась, да и является органически связанной с территорией и людьми, проживающими на этой территории, она напрямую интегрируется со всеми отраслями экономики, такими как пищевая и легкая, мyкoмoльно-кpyпянaя и комбикормовая промышленности. В силу исторически сложившейся традиции на сельскохозяйственные предприятия возложено бремя жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, торговли и общественного питания. Отсюда можно сделать четкий вывод о том, что для развития отрасли сельскохозяйственного производства необходимо создать условия жизни людей на данной территории, отвечающие современным требованиям жизни общества, руководствуясь стратегическим видением приоритетности отрасли в рамках гармоничного развития человека и продовольственной безопасности.

Решение проблем стабильного развития экономики и повышения благосостояния населения в Казахстане во многом определяется развитием сельских территорий (сельской местности). В нашей стране на протяжении многих десятилетий основным путем развития сельских территорий являлся узкоотраслевой аграрный подход, в том числе на территориях с ограниченными аграрными потенциалами. Это привело к однобокому аграрному развитию сельских территорий, зачастую нерациональному размещению на них производительных сил, неразвитости социально-бытовой инфраструктуры и другим серьезным проблемам.

В настоящее время наметилась тенденция усиления государственной поддержки инновационного развития аграрного производства и в 2010 году заканчивается второй этап реализации Государственной программы развития сельских территорий. Однако любая отраслевая политика, в том числе и аграрная, может полностью совпадать с целями развития сельских территорий, может частично с ними пересекаться, а может им и противоречить. Так, высокоинтенсивное аграрное производство приводит к сокращению занятости населения. Поэтому для эффективной и сбалансированной жизнедеятельности сельских территорий данный подход требует существенного обновления и диверсификации.

В современных условиях меры по развитию аграрного производства должны быть дополнены проектами комплексного и устойчивого развития сельских территорий, охватывающих не только аграрное производство, но и лесное, водное хозяйства, местную промышленность, туризм, социально-бытовую инфраструктуру и другие виды деятельности. Без развития названных сфер деятельности неосуществимо увеличение эффективности сельской экономики и улучшение условий проживания в сельской местности.

Таким образом, переход к устойчивому развитию сельских территорий позволяет обеспечить комплексное и интегрированное решение основных проблем сельских территорий в рамках единой концепции, в центре которой находится сельский житель. Этим объясняется выбор и актуальность темы дипломной работы.

Целью дипломной работы является изучение теоретико-методологических положений по формированию системы устойчивого развития сельских территорий, проведение мониторинга потенциала социально-экономического развития сельских населенных пунктов и его совершенствование.

В соответствии с данной целью основными задачами являются:

-изучение теоретических основ и сущности устойчивого развития сельских территорий;

-выявление особенностей устойчивого развития сельских территорий развитых европейских стран;

-проведение мониторинга потенциала социально-экономического развития сельских населенных пунктов;

-выявление принципов и структурирование проблемы перехода сельских населенных пунктов к устойчивому развитию.

Объектом исследования являются сельские населенные пункты системы регионального уровня управления.

Предметом исследования являются экономические и социальные отношения субъектов региональной сельской системы, возникающие в процессе перехода к устойчивому развитию

В работе использованы труды отечественных и зарубежных ученых, данные и аналитические материалы МСХ РК, Комитета по делам сельских территорий МСХ РК, материалы профильных национальных и региональных научно-исследовательских учреждений.

**1. Теоретические основы и сущность устойчивого развития сельских территорий**

* 1. **Понятие, функции и типологизация сельских территорий**

Развитие любой территории подчиняется сочетанию двух принципов: функционального соответствия и позиционному. Первый подразумевает использование земель в зависимости от их внутренних, природных свойств и ресурсной ценности. Второй требует принимать во внимание пространственное положение земель относительно других природных и антропогенных объектов, а в более широком смысле - социально-экономическую обстановку. Согласно этим принципам производится территориальное деление на сельскую местность (сельские территории) и высоко урбанизированные, промышленные зоны.

В общественных науках (экономике, социологии, экономической географии, регионоведении и др.) понятие «сельская местность» (сельские территории) традиционно определяется как обитаемая местность вне крупных городов с ее природными условиями и ресурсами, сельским населением и овеществленными плодами предшествующего труда людей, т.е. разнообразными элементами материальной культуры и основных производственных фондов на данной территории.

На современном этапе развития производительных сил и общественных отношений сельскую местность следует рассматривать как сложную природно-хозяйственную территориальную систему, развитие которой, определяется главным образом, степенью зрелости внутрисистемных интеграционных связей природной, экономической, социальной среды и органов управления. Для нее характерно проявление следующих специфических качеств: целостность (единство целей, функций и структуры), автономность (стремление к большей упорядоченности), относительная устойчивость (сохранение и развитие внутренней структуры), двухмерность управления (выделение общих районных приоритетов, дифференциация экономических нормативов центра и экономических интересов хозяйствующих субъектов, местных инициатив населения).[12]

Термин «сельский», следовательно, имеет территориальный акцент вне зависимости от способов землепользования, степени экономического развития и преобладания какого-либо экономического сектора. Это обстоятельство затрудняет сбор статистических данных, поскольку сельская местность не обязательно совпадает с административными границами или зоной влияния определенного экономического сектора.

Однако на практике она разделена административными границами районов республики, муниципальных образований, сельских администраций. Поэтому для удобства, с учетом административного деления, часто применяются термины «сельские регионы», «сельские районы».

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) считает, что сельские регионы (районы) охватывают население, землю и другие ресурсы открытого ландшафта и мелких поселений за пределами непосредственных экономических областей влияния крупных городских центров. Сельские регионы, особенно в сравнении с городскими регионами, характеризуются узкими взаимосвязями отраслей и низкой плотностью населения. В большинстве сельских регионов преимущественное занятие людей — сельскохозяйственный труд, меньше степень социально-экономического развития, небольшой набор видов трудовой деятельности, большая профессиональная и социальная однородность населения.

Особенность сельской территории определяется тем, что она является источником множества благ: продовольствия и сельскохозяйственного сырья, кладовой природных ресурсов, местом проживания, рекреационным объектом, местом ассимиляции отходов.

Народнохозяйственные функции сельских территорий многообразны и заключаются, по меньшей мере, в следующем:

- производственная функция - удовлетворение потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного и охотничье-промыслового хозяйства, а также продукции других отраслей и видов хозяйственной деятельности;

- социально-демографическая функция - воспроизводство сельского населения, обеспечение сельского хозяйства и других отраслей экономики трудовыми ресурсами;

- культурная и этническая функция - хранительница самобытных национальных языков и культуры, народных традиций, обычаев, обрядов, фольклора, опыта ведения хозяйства и освоения природных ресурсов, охрана памятников природы, истории и культуры, расположенных в сельской местности;

- экологическая функция - поддержание экологического равновесия в агробиоценозах и на всей территории страны, содержание заповедников, заказников, национальных парков, аккумулятор загрязнений, ландшафтно- и средообразование и т.д.;

- рекреационная функция - создание условий для восстановления здоровья и отдыха городского и сельского населения;

- пространственно-коммуникационная функция – предоставление пространственного базиса для размещения производств и обслуживание инженерных коммуникаций (дорог, линий электропередачи, связи, водопроводов, нефте- и газопроводов);

- политическая функция - опора стабильности и реакционных сил в обществе, т.к. сельское население является наиболее однородной, консервативной и толерантной частью общества;

- функция социального контроля над территорией - содействие сельского населения государственным органам в обеспечении общественного порядка и безопасности в малолюдных поселениях и слабообжитых территориях, недр, земельных, водных и лесных ресурсов, флоры и фауны.

Многие ученые-аграрники придерживаются мнения, что аграрное производство является системообразующей отраслью на сельских территориях. При этом не учитывается соответствие специализации территории природно-климатическим условиям и требованиям рынка. В советский период аграрное производство действительно играло важнейшую роль в политике государства в развитии сельских территорий. При этом зачастую аграрные производства размещали в малопригодных с природноклиматической, экологической и демографической точки зрения регионах. Это делалось исходя из политических соображений, а не из аргументов экономической эффективности. В современных кризисных условиях сельское хозяйство стремительно утрачивает свое значение с точки зрения наполнения бюджетов, а также официальной занятости населения. Со своей другой важной функцией - поддержанием культурных ландшафтов, судя по темпам сокращения сельхозугодий и зарастания полей, аграрное производство также справляется все хуже и хуже.

Сельская местность занимает большую часть территории Казахстана. Из них только меньшая часть благоприятна для массового эффективного аграрного производства. На многих сельских территориях большее (и возрастающее) значение имеют другие важные отрасли: промышленность, добыча полезных ископаемых и др. Вступление Казахстана в ВТО, также будет являться катализатором для концентрации аграрного производства в наиболее благоприятных для этого регионах.

Для определения специализации сельских территорий и разработки оптимальной схемы развития и размещения производительных сил необходимо провести их типологизацию. Типологизация сельских территорий является необходимой предпосылкой обеспечения перехода к устойчивому развитию сельских территорий. Она служит для оценки строящегося на количественных индикаторах состояния их развития, динамики и потенциально возможных конкурентных преимуществ.[36]

В геополитическом смысле сельская местность охватывает большую часть территории любого государства, в т.ч. наиболее развитых стран. От уровня экономического освоения, плотности населения и обустройства сельской местности в значительной степени зависит безопасность, целостность и территориальное единство государства и его потенциальные возможности противостоять территориальным посягательствам извне. Ныне это особенно актуально для многих регионов Казахстана.

Сельские населенные пункты бывают следующих типов: аграрные, индустриально-аграрные, аграрно-административные. Важнейший признак для их типологизации — людность населения. Выделяют мельчайшие, мелкие, средние, крупные сельские поселения.

Большая часть сельской местности Казахстана относится к т.н. территориям с особыми аномалиями. В теории региональной политики их принято называть проблемными регионами. Конструктивный смысл понятия «проблемный регион» состоит в том, что это территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы и поэтому требует активной поддержки государства.

Проблемные регионы бывают: слаборазвитые или отсталые – имеют традиционно низкий уровень развития экономики и жизни населения; депрессивные - в прошлом были более развитыми; кризисные – характеризуются очень сильными, катастрофическими деформациями. С точки зрения географической и геополитической специфики различают две группы регионов: 1) периферийные и приграничные и 2) внутренние.

Уменьшение пространственной дифференциации означает сближение регионов по уровню социально-экономического развития. Это создает более благоприятные условия для эффективного развития общенационального рынка, гармонизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне менталитета, укрепления единства государства. Наоборот, усиление региональной дифференциации затрудняет проведение общей политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, несет опасности региональных кризисов (особенно в маргинальных регионах) и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики, ослабления целостности общества и государства.

В развитых странах с начала 90-х годов все чаще стали возникать проблемы, связанные с систематикой количественного и качественного учета ситуации в сельских регионах. Международно-сопоставимую типологизацию разработала ОЭСР в рамках проекта «Сельские индикаторы», где впервые была создана региональная система по сбору и презентации субнациональных данных на международном уровне.

В соответствии с долей населения, относящегося к городским или сельским органам самоуправления одного района, его относят к: преимущественно сельским районам (более 50% населения относится к сельским органам местного самоуправления); районам с сильно выраженной сельской местностью (от 15 до 50% населения относится к сельским органам местного самоуправления); преимущественно урбанизированным районам (менее 15% населения относится к сельским органам местного самоуправления).

В международной практике также встречается следующая типологизация сельских регионов.

- Экономически интегрированные регионы/ economically integrated areas располагаются вблизи экономических центров и характеризуются растущей численностью населения, многосторонним предложением рабочих мест, а также высокоразвитой инфраструктурой. Первоочередными требованиями в таких регионах становятся: обеспечение экологического равновесия и защита природного и культурного слоя. В сельском хозяйстве таких регионов часто возникает следующая проблема: созданы оптимальные условия производства и сбыта, однако, высокие цены на землю и потенциальные негативные воздействия на окружающую среду ограничивают эти преимущества местоположения.

- Средние или переходные регионы/ intermediate rural areas часто имеют сравнительно благоприятные экономические перспективы развития, особенно, если они имеют центральное местоположение и имеют хорошие связи с транспортной сетью. Кроме того, многочисленные сельские органы местного самоуправления все еще зависимы от сельского хозяйства и связанных с ним отраслей экономики. Будущие перспективы развития средних регионов определяются, прежде всего, двумя факторами: во-первых, скоростью, с которой будут проводиться структурные преобразования в приоритетном секторе, прежде всего, в сельском хозяйстве, и, во-вторых, темпом, с которым могут быть созданы альтернативные возможности занятости.

- Отдаленные регионы/ remote areas характеризуются, как правило, низкой плотностью населения, неблагоприятной демографической структурой, низкими доходами и высокой зависимостью от приоритетного сектора. С их периферийным местоположением и часто неблагоприятной топографической структурой, а также сравнительно отсталой инфраструктурой экономические перспективы развития наименьшие, что относит их к регионам с особенно невыгодным положением. Неблагоприятные природные условия производства и удаленность от рынков сбыта характеризуют неблагоприятные условия для ведения сельского хозяйства.

Таким образом, отдаленные регионы предъявляют наибольшие требования к политике развития сельских регионов. Первоочередной целью здесь является нахождение соответствующего равенства между экономическим предоставлением услуг, достижением приемлемого стандарта жизни, экономической эффективности и долгосрочного менеджмента окружающей среды

Для всех попыток типологизации общим является то, что регионы состоят из административных единиц. Эта методика представляется прагматичным, однако, не всегда правомерным решением. В отдельных случаях она приводит к ошибочным выводам, если не ориентирована на определение экономических критериев. Адекватным проблеме было бы отделение экономических районов, как регионов, внутри которых происходит, в соответствии с определением, подавляющее число социально-экономических отношений между жителями.

Опыт Казахстана свидетельствует, что при выборе критериев оценки сельских территорий можно использовать методику исследования проблем депрессивных районов (методика Программы развития ООП).[5] По данной методике населенные пункты депрессивных регионов классифицируются по 11 критериям на перспективные, стабильные для проживания и бесперспективные, в которых не развиваются хозяйствующие субъекты и происходит заметный отток населения. В Казахстане не только определено сегодняшнее состояние населенных пунктов, но и смоделирована ситуация, в которой они будут находиться к 2010 году. Было рассчитано, какие финансовые средства необходимо вложить для того, чтобы привести объекты здравоохранения, образования, транспортную инфраструктуру и телекоммуникационные системы в нормальное состояние. Также проанализировано состояние учреждений социальной сферы и инфраструктуры всех населенных пунктов и их экономический потенциал. Обозначены направления экономического роста территорий с учетом перспектив развития. Разработана оптимальная схема развития и размещения производительных сил на сельских территориях и в малых городах до 2010 года.[2]

**1.2 Теоретические основы устойчивого развития сельских территорий**

В 60-70-х годах прошлого века в мире сформировалось понятие «экономическое развитие». Помимо оценки экономических факторов роста, оно включило в анализ институциональную, социальную и политическую структуру развивающихся стран и, в частности, проблемы равенства и распределения доходов, уровня жизни и социальной организации общества, стратегии внешней торговли и методы урегулирования внешнего долга, эффективного использования предоставляемой экономической и технической помощи, интеграции в мировое хозяйство и многие другие.

Экономика развития, как направление экономической науки, изучает экономические, культурные и политические условия, необходимые для осуществления быстрой структурной и институциональной трансформации различных обществ, с тем, чтобы наиболее эффективными путями распространить результаты прогресса на возможно более широкие слои общества. В этой связи экономика развития рассматривает активную роль государства и координацию процессов принятия решений по трансформации экономики в качестве важных компонентов. Для стран с переходной экономикой характерны многие из вышеназванных проблем. Их понимание и знание путей их решения имеет важное значение для Казахстана и, особенно, для ее сельских регионов, где многие проблемы выглядят рельефнее, чем в городах.

Понятие «экономическое развитие» включает три взаимосвязанные характеристики: изменение, рост, улучшение и предполагает: постановку целей; определение состава участников, характера и порядка их взаимодействия; оценку сложившейся ситуации и возможных последствий принимаемых решений; поиск новых комбинаций имеющихся ресурсов и возможностей вовлечения новых ресурсов.[26]

Цели развития, должны обязательно включать, как минимум, следующие три компонента:

1. увеличение предложения и большую доступность жизненно необходимых товаров и услуг, таких как продовольствие, жилище, охрана здоровья и безопасность;

2. повышение уровня жизни, включающее рост доходов, увеличение числа рабочих мест, качественное образование, большее внимание культурным и гуманитарным ценностям. Это способствует росту материального благосостояния, а также личностного и национального самосознания;

3. предоставление обществу и его индивидуумам больших возможностей выбора в экономике и социальной сфере с тем, чтобы ослабить их подчинение и зависимость от других стран и людей.

В наиболее общем виде целью и результатом развития является благосостояние, включающее следующие основные элементы:

-Продукты (услуги). Благосостояние населения материализуется в конкретных видах продуктов и услуг, выражающих потребности местного населения и приносящих выгоды в результате их производства.

-Занятость и доходы. Создание рабочих мест является одной из важнейших стратегических целей развития территорий. В процессе создания рабочих мест важно соотносить новые рабочие места с профессиональными характеристиками и запросами тех членов местного сообщества, которые в них нуждаются.

-«Внешние эффекты» - не отраженные в рыночных ценах товаров и услуг воздействия на третьих лиц (экстерналии), не участвующих в рыночных сделках.

-Благоустройство населения - создание условий для роста его благосостояния, удовлетворения его потребностей: социальных и материальных (оздоровление городов, сел, станиц, здравоохранение, обеспечение продовольственными и другими потребительскими товарами и услугами, социальное обеспечение, проблема безопасности), а также культурных и духовных (народное образование, культура и отдых, эстетика и общественная нравственность, религиозная жизнь).

Экономическое развитие той или иной территории зависит от наличия и комбинации важнейших ресурсов:

- физического капитала (природные ресурсы и условия, созданное человеком оборудование, производственная инфраструктура);

- человеческого капитала (оценка потенциальной способности человека приносить доход. Включает его врожденные способности и таланты, полученное образование, приобретенную квалификацию, состояние здоровья);

- социального капитала (социальные сети сотрудничества, социальные нормы и доверие, складывающиеся в рамках сообществ. В противоположность физическому капиталу он количественно и качественно растет при его употреблении и истощается при не использовании);

- рынков (совокупности условий, благодаря которым покупатели и продавцы товара или услуги вступают в отношения друг с другом с целью купли-продажи этого товара или услуги. Объем спроса зависит от числа людей или организаций, желающих приобрести товар; качества товара; цены, по которой он предлагается; информированности потенциальных потребностей о качестве, цене, наличии товара);

- финансовых ресурсов (способности местных органов управления или организаций по развитию к нахождению источников капитала, которые используются для обеспечения осуществляемых проектов финансовыми ресурсами);

- управленческих кадров (наличие хороших управленцев позволяет соединить материалы, деньги и персонал, чтобы произвести и успешно сбыть товар).

Главная цель устойчивого развития сельской местности заключается в создании условий для достижения благополучия населения, формировании в ней территориальной саморазвивающейся и самобытной социо-эколого-экономической территориальной системы; в противодействии антропогенной перегрузке и деградации ландшафта, сохранении культурных ценностей; в обеспечении воспроизводства и долговременного использования природных ресурсов для сельского хозяйства, местной промышленности, ремесел, промыслов, туризма, рекреации и других сфер хозяйственной деятельности.[28]. Таким образом, главная цель предполагает всестороннее обустройство и обеспечение жизни сельской части общества.

Успешность движения к главной цели, как видно из определения, зависит от решения множества самых различных - и, отнюдь, не только экологических проблем. При этом можно выделить следующие основные стратегические цели развития сельских регионов:

- поддержка сельского и лесного хозяйства, туризма, местных ремесел и промышленности;

- содействие развитию регионов и местных органов самоуправления;

- защита и сохранение природного и культурного наследия.

Их осуществление позволяет обеспечить привлекательность сельских регионов в качестве самостоятельного центра жизни и экономической деятельности, а также защитить природу, культурные достопримечательности и рекреационные возможности сельской местности. При этом также должны учитываться и использоваться тесные взаимоотношения между селом и городом, представляющие в Казахстане значительный резерв развития экономики.

Установление приоритетных целей сельского развития является в своей основе процессом определения важности перспективных действий с тем, чтобы вопросы, подлежащие первоочередному решению, получили наибольшую долю имеющихся ограниченных финансовых и материальных ресурсов, а также внимания жителей территории.

Основные задачи устойчивого развития сельской местности

1. Создание в сельской местности саморазвивающихся хозяйственных систем на основании формирования экономического оборота местных ресурсов в результате:

а) развития конкурентоспособного и экологически гармоничного сельского и лесного хозяйства;

б) диверсификация сельскохозяйственного производства, повышение экономической активности населения, возрождения традиционных и развитие новых ремесел, промыслов и производств;

в) развитие современной производственной и информационной инфраструктуры.

г) развитие местной промышленности по переработке сельскохозяйственного сырья;

д) всестороннее развития кооперации хозяев в производственной, сбытовой, финансовой и других сферах.

е) укрепление рыночного пространства и соответствующих производственно-сбытовых связей (включая сертификацию продукции и др.).

2. Развитие местного самоуправления для формирования социально-

организованного и ответственного гражданского общества на селе.

3. Повышение привлекательности проживания в сельской местности.

4. Повышение конкурентоспособности сельских территорий.

В общем виде процесс перехода к устойчивому развитию сельских территорий показан на рисунке 1. В нижней части схемы представлены три основные сферы человеческой деятельности в сельской местности: экономическая, социальная и экологическая. На основе использования специальных инструментов развития сельских территорий происходит мобилизация человеческого и экономического потенциала саморазвития сельских территорий. В конечном итоге это будет способствовать преодолению сельской бедности и повышению благосостояния населения, являющихся непременным условием перехода к устойчивому развитию, основанном на использовании собственных ресурсов.

Казахстанская деревня переживает сегодня затяжной системный социально-экономический кризис, который обусловлен историческими причинами и ходом современных рыночных преобразований. Его проявлениями в сельских регионах Казахстана стал целый ряд взаимосвязанных проблем, большинство из которых присуще всем сельских территориям. Однако степень и природа этих проблем сильно варьируют по разным типам сельских территорий. Также существуют проблемы, присущие отдельным типам сельских территорий. Выявление всего комплекса проблем, присущих той или иной сельской территории возможно при их исследовании на местах. Проблемы регионального уровня складываются, главным образом, из суммы нерешенных локальных вопросов, возникающих как в сельской, так и в городской среде и при их взаимодействии между собой.

Устойчивое развитие любой территории определяется совокупностью социально- экономических и природно-экологических факторов. Недоучет любого из них ведет к дисбалансу и нарушению процесса развития. Основой учета всех факторов служит методология системного анализа, которая позволяет вскрыть эти факторы и выявить все взаимосвязи между ними. Только после этого, представляется возможной разработка стратегии решения проблем устойчивого развития любой конкретной сельской территории.

Генеральная (обобщающая) проблема обязательно должна охватывать проблемы и задачи, которые представляется возможным вскрыть при исследовании ситуации относительно конкретной территории. В общем случае все факторы, определяющие условия и потенциальные возможности развития сельской местности, можно разделить на четыре следующих группы:

1. производственно-экономического развития, связанные с уровнем развития сельскохозяйственного производства и его положением в условиях открытого рынка, развитием иных видов производства и сферы услуг, особенно с состоянием снабжения производства и торговли произведенной продукцией (региональный маркетинг) и многое другое;

2. социально-экономического развития, связанные с населением, его культурой и способом расселения, уровнем занятости населения и его доходов, его социальным обеспечением, сложившейся инфраструктурой и тому подобным;

3. сохранения природного, культурного и духовного наследия, связанные с объектами природы (земельными, водными и иными природными ресурсами, особенными объектами живой природы и тому подобным), во многом определяющими возможности и экономическую ценность территории, а также с памятниками архитектуры, включая религиозные, и всем другим, составляющим историю края, историю страны и представляющим интерес, как для настоящего, так и последующих поколений людей;

4. политики и институциональных преобразований, связанные с отношениями владения, распоряжения и пользования землёй, лесами, водными ресурсами, объектами производства, инфраструктуры и другими, участвующими в системе многофункционального развития сельских территорий, связанные с организацией власти и управления на местах, в регионе и стране в целом, с системой образования и тому подобным.

Разделение проблем следующим образом обеспечивает формирование первого уровня разбиения генеральной проблемы «Устойчивое развитие сельских территорий». Поскольку эта проблема отличается не только своей сложностью, но и многообразием - составить полное ее дерево не представляется возможным. Поэтому мы ограничиваемся только актуальными проблемами, которых набирается много и они, в целом, формируют дерево «Основные проблемы устойчивого развития сельских территорий», где:

1.1.1. Ускоренное развитие системы информирования товаропроизводителей о ценах на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие.

1.1.2. Развитие регионального маркетинга, привлечение инвестиций на территории.

1.1.3.Развитие биржевой и иной оптовой торговли сельскохозяйственной продукцией.

1.2.1. Оценка агроклиматических возможностей и выбор эффективных видов деятельности.

1.2.2.Финансовое оздоровление и реорганизация сельскохозяйственных организаций.

1.2.3. Рациональная организация производства и эффективный менеджмент.

1.2.4. Обеспечение масштабного развития техники и технологий сельскохозяйственного производства, в первую очередь ресурсосберегающих и экологически чистых технологий.

1.2.5. Повышение качества продукции, управление качеством продукции.

1.3.1. Содействие формированию вертикально интегрированных структур.

1.3.2. Развитие сбытовой и снабженческо-сбытовой кооперации.

1.3.3. Формирование кредитной кооперации сельскохозяйственных товаропроизводителей.

1.4.1. Оценка потенциалов территории и выбор эффективных направлений бизнеса.

1.4.2. Рациональная организация нового бизнеса и эффективного управления им.

1.4.3. Выбор и использование эффективных технологий и средств производства.

1.4.4. Облегчение доступа бизнеса к кредитным ресурсам на сельских территориях.

2.1.1. Повышение квалификации и получение новых профессиональных знаний сельскими жителями.

2.1.2. Развитие личных подсобных хозяйств и иного индивидуального бизнеса.

2.1.3. Развитие снабженческо-сбытовой кооперации индивидуальных производителей.

2.1.4. Облегчение доступа ЛПХ и их объединений к финансовым ресурсам.

2.2.1. Обустройство сельских поселений (дороги и тротуары, газификация, электроснабжение и т.п.)

2.2.2. Развитие коммуникаций (дороги, электросвязь, почтовые услуги и т.п.).

2.2.3. Ремонт и строительство общественных зданий и сооружений (школ, учреждений здравоохранения, культуры и спорта).

2.3.1. Повышение квалификации и овладение новыми профессиями сельских жителей.

2.3.2. Развитие образования и культуры проведения досуга, включая развитие культурных традиций.

2.3.3. Культивирование здорового образа жизни (спортивные мероприятия, профилактика заболеваний и т.п.).

2.3.4. Поддержка нетрудоспособного населения.

2.3.5. Совершенствование механизмов регулирования миграции и расселения сельского населения.

3.1.1. Упорядочение землепользования, включая лесные земли.

3.1.2. Рациональное использование и замещение невозобновляемых природных ресурсов.

3.1.3. Обеспечение восстановления возобновляемых природных ресурсов, особенно плодородия почвы, лесных насаждений.

3.1.4. Оптимизация местоположения, организации и развития городских, сельских и индустриальных комплексов, основных инфраструктур.

3.2.1. Обеспечение охраны воздуха, земли и воды, в первую очередь в качестве среды обитания растительного и животного мира, людей.

3.2.2. Сохранение биоразнообразия и восстановление исчезающих популяций.

3.2.3. Учет и правовая защита объектов живой природы, среды обитания (земли, лесов и водоемов) животных и людей.

3.3.1. Охрана и реставрация памятников архитектуры и зодчества.

3.3.2. Сохранение местной культуры и традиций, включая народное творчество.

3.3.2. Создание условий для сохранения и приумножения духовного наследия.

4.1.1. Развитие местного самоуправления на основе демократизации общественных отношений.

4.1.2. Демократизация процессов выработки и принятия решений по развитию сельских территорий на основе вовлечения местного населения, общественных организаций, профессиональных ассоциаций и союзов.

4.1.3. Содействие развитию общественных и профессиональных организаций.

4.1.4. Развитие третейского судопроизводства при решении земельных и иных имущественных споров.

4.2.1. Ускоренное развитие информационной и консультационной деятельности на сельских территориях, обучения хозяйствующих организаций и тружеников села инновациям и т.п.

4.2.2. Повышение уровня профессиональной и специальной подготовки кадров высокой квалификации для сельского хозяйства, развитие обучения иным профессиям сельских кадров.

4.2.3. Формирование системы подготовки в высшей школе кадров по специальности "государственное и муниципальное управление" в части устойчивого социо-эколого-экономического развития сельских территорий.

4.3.1. Ускоренное совершенствование механизмов государственной материальной поддержки сельского хозяйства в направлении стимулирования развития эффективного производства и обеспечения соблюдения условий членства Казахстана во Всемирной торговой организации.

4.3.2. Создание механизмов материальной поддержки развития личных подсобных хозяйств, иного индивидуального труда селян, развития несельскохозяйственного малого и среднего бизнеса, облегчение его доступа к кредитным и иным ресурсам.

4.3.3. Создание механизмов материальной поддержки местных инициатив по обустройству поселений, развитию культуры и обеспечению здорового образа жизни сельского населения.

4.4.1. Реорганизация деятельности органов управления районов (муниципалитетов)

и регионов в обеспечение реализации задач в соответствие с требованиями нового законодательства.

4.4.2. Формирование "самодостаточных" территориально-административных образований и организация на их уровне местного самоуправления.

4.4.3. Демократизация власти и управления на территориях и внедрение принципов субсидиарности и «встречных потоков» на уровне различных сельских административно-территориальных образований.

4.4.4. Совершенствование разграничения компетенции органов местного и государственного управления по решению вопросов обеспечения жизни и деятельности сельского населения.

4.4.5. Развитие горизонтальной и вертикальной интеграции сельских административно-территориальных единиц различных уровней, с городами и другими сельскими территориями. Развитие межотраслевых связей.

Выявление и формулирование проблем и задач последующих уровней ветвления применительно к конкретным территориям позволяет построить дерево проблемы, в котором уже на четвертом уровне ветвления и, тем более, на пятом в различных ветвях выделятся задачи практически одинакового содержания. Это проявление связей между проблемами по данным задачам. В конечном счете, на нижнем уровне сформируется перечень задач, решение которых позволит решить проблему в целом для конкретной местности.

Опираясь на перечень этих задач, формируется система мероприятий по их решению. При этом, как правило, оказывается, что ресурсов требуется гораздо больше, чем имеется и можно получить извне. Поэтому следующим шагом в деле организации регионального управления процессами устойчивого развития сельских территорий является отбор наиболее значимых и взаимоувязанных мероприятий, обеспеченных ресурсами. Формулирование более узкой, но в тоже время более конкретной цели деятельности и, соответственно, формирование целевой региональной программы под эту цель.

Центральной ветвью в этом дереве проблемы была и остается производственно-экономическая деятельность людей. Не просто присутствие человека в конкретной природной среде, а его производственно- экономическая и иная деятельность определяют ситуацию и развитие ее в конкретной сельской территории. Поэтому центральными остаются проблемы и задачи связанные с уровнем развития сельскохозяйственного производства и его положением в условиях открытого рынка, развитием иных видов производства и сферы услуг, особенно с состоянием снабжения производства и торговли произведенной продукцией (региональный маркетинг) и многое другое.

В общепринятом понятии устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс общества.[6] Переход к устойчивому развитию означает постепенное обеспечение целенаправленной самоорганизации общества в экономической, социальной и экологической сферах. В этом смысле устойчивое развитие характеризуется экономической эффективностью, экологической безопасностью и социальной справедливостью.

Под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее:

1. выполнение им его народнохозяйственных функций (производство продовольствия, сельскохозяйственного сырья, других несельскохозяйственных товаров и услуг, а также общественных благ, предоставление рекреационных услуг, сохранение сельского образа жизни и сельской культуры, социальный контроль над территорией, сохранение исторически освоенных ландшафтов);

2. расширенное воспроизводство населения, рост уровня и улучшение качества его жизни;

3. поддержание экологического равновесия в биосфере.

Обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой и возможно при условии:

- макроэкономической стабильности и увеличения валового внутреннего продукта;

- обеспечения экономического роста в сельском хозяйстве;

- развития несельскохозяйственной занятости в сельской местности;

- достижения на селе социально равных с городом условий получения доходов и общественных благ;

- улучшения доступа для хозяйствующих субъектов, ведущих предпринимательскую деятельность на селе, к рынкам материально-технических, кредитных, информационных, других ресурсов;

- формирования в сельской местности институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту экономических и социальных интересов различных групп сельского населения;

- осуществления программ по улучшению экологической ситуации в сельской местности.

Устойчивое развитие сельских территорий, решение социальных проблем сельского населения является одним из основных условий бесконфликтного, демократического развития казахстанского общества, его экономического и социального благополучия и потому должно стать приоритетным направлением развития государства.

В связи с этим необходима подготовка и принятие государственной национальной стратегии устойчивого развития сельских территорий, цивилизованно учитывающей не только общечеловеческие, но и этнические особенности казахстанского сельского образа жизни, особую, в силу пространственно-территориальной специфики, роль деревни в социальной и экономической жизни общества и реализации геополитических интересов. Принятие стратегии позволит устранить перечисленные и существующие ныне факторы и тенденции социально-экономического развития сельских территорий, что приведет к повышению качества сельской жизни и создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности.

На основе национальной стратегии устойчивого развития сельских территорий должен быть принят и реализован ряд региональных целевых программ по социально-экономическому развитию казахстанской деревни и, прежде всего программы преодоления сельской бедности, повышения занятости и доходов сельского населения, развития сельского самоуправления, стимулирования развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

К принципам государственной стратегии устойчивого развития сельских территорий относятся:

– развитие села как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;

– преодоление обособленности села на основе расширения и углубления его связей с городом, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции и кооперации, создания различных хозяйственных структур с совмещенными функциями (сельско-городские структуры), развития дорожно-транспортных коммуникаций, телефонной и других форм связи, создания единых систем общественного обслуживания населения, постепенная агломерация города и села в динамично развивающееся единство;

– взаимодействие программ по устойчивому развитию сельских территорий с мероприятиями агропродовольственной политики государства на ближайшую перспективу, в том числе со структурной перестройкой сельскохозяйственного производства (основной сферой занятости сельского населения);

– развитие социального партнерства между государством, регионами и сельским населением;

– максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности на основе повышения эффективности институциональных преобразований и усиления мотивационных механизмов развития;

– экономическая и территориальная доступность социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп сельского населения;

– сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов, которыми располагают сельские сообщества;

– выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития сельских территорий;

– демократизация жизни сельских сообществ, повышение участия населения в принятии решений, связанных с развитием производства, планировкой и застройкой поселений, другими аспектами жизни сельского социума путем развития коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, развития местного самоуправления, деятельности общественных и общественно-хозяйственных организаций (потребительской, промысловой, кредитной кооперации и др.).

– экологически щадящий подход и бережное отношение к не восполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения сельских жителей.

Для реализации национальной стратегии устойчивого развития сельских территорий необходимы: координация:

- между заинтересованными министерствами и ведомствами;

- между государственными, региональными и местными органами власти, между общественными и коммерческими организациями, между представителями власти, бизнеса и населения на местах;

- создание межведомственных советов (комиссий) по развитию сельских территорий на разных уровнях управления;

- оптимизация межбюджетных отношений между центром и регионами в целях синхронизации их полномочий, ответственности и бюджетных возможностей;

-осуществление в ряде регионов Казахстана экспериментальных проектов по сельскому развитию и распространение эффективного опыта;

-использование методов стратегического и интерактивного (с участием населения) планирования.

К основным мероприятиям национальной стратегии устойчивого развития сельских территорий относятся:

-формирование эффективной системы государственного регулирования АПК на основе проведения целенаправленной бюджетной, кредитной, налоговой и социальной политики в интересах сельского населения, сельскохозяйственных товаропроизводителей и казахстанской экономики в целом, регулирования агропродовольственных рынков (включая квотирование импорта и стимулирование экспорта продовольствия), развития рыночной инфраструктуры;

-финансовое оздоровление и формирование эффективных, рыночно ориентированных сельскохозяйственных организаций;

-стимулирование диверсификации сельской экономики, способствующей росту занятости и повышению доходов сельских жителей, включая:

- диверсификацию деятельности сельскохозяйственных организаций;

- развитие индивидуальной предпринимательской деятельности, малого и среднего бизнеса в несельскохозяйственной сфере (сфера услуг, торговля, сельский туризм и др.);

- создание условий для получения сельскими жителями дохода от лесных и иных территориальных ресурсов;

-повышение товарности личных и крестьянских (фермерских) хозяйств за счет роста их производственного потенциала, освоения новых технологий, развития кооперации, совершенствования взаимоотношений с коллективными предприятиями путем реализации Государственной программы развития сельских территорий на 2004-2010 годы

-реформа местного самоуправления в сельской местности;

-создание достойных условий жизнедеятельности, способствующих расширению престижности проживания в сельской местности;

-расширение доступа сельского населения к ресурсным рынкам и рынкам готовой продукции, поддержка сельскохозяйственной потребительской кооперации и иных кооперативных формирований;

-расширение доступа сельского населения к кредитно-финансовым ресурсам путем создания кредитных кооперативов или фондов по микро кредитованию личных и крестьянских хозяйств, а также других сельских предпринимателей;

-развитие потребительской кооперации как части АПК и социально ориентированной экономической системы путем распространения на потребительскую кооперацию льгот, предусмотренных для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

-развитие информационно-консультационной службы на селе.

Исходя из современных трактовок полноценного устойчивого развития территорий регионов, устойчивое развитие сельских территорий можно охарактеризовать как равномерное наращивание позитивных социальных показателей (рост показателей жизненного уровня населения, образованности, здоровья) в полном соответствии с экономическим и экологическим развитием сельского региона. На личностно - мотивационном уровне эти показатели проявятся в росте удовлетворенности населения сельских территорий жизнью в целом, собственными социально-экономическими перспективами и перспективами своих детей, соответствующим ростом показателей удовлетворенности основными условиями сельской жизнедеятельности.

**1.3 Особенности устойчивого развития сельских территорий развитых европейских стран**

Определение перспективности сельских территорий требует изучения факторов, влияющих на достижение потенциала и проведение на их основе классификации СНП по совокупному показателю имеющегося потенциала для реализации возможностей роста.

В мировой практике сельские территории, показатели которых благоприятны для развития в будущем, определяются на основе критериев оценки социально-экономического развития[11].

С целью формирования критериев была проведена паспортизация по 130 показателям социально-экономического развития по каждому СНП. При отборе критериев за основу взята методика исследования сельских районов страны, подготовленная в рамках технической помощи международными консультантами Азиатского Банка Развития и адаптированная к имеющимся характеристикам СНП.

Важнейшими параметрами, оценивающими уровень социально-экономического развития СНП и их перспективность, определены 4 группы критериев: экономический потенциал, уровень развития инженерной инфраструктуры, обеспеченность социальными объектами и экологическая безопасность, которые включают 21 совокупный показатель. Отбор критериев был осложнен отсутствием по многим параметрам утвержденных отраслевых нормативов и стандартов. Где имеются, они были взяты в качестве пороговых значений, в остальных случаях критерием является среднереспубликанское значение данного показателя.

С учетом приоритетов экономического развития при оценке потенциала СНП каждому из показателей был установлен вес, который характеризовал их значимость в сумме совокупного количества баллов. Наибольший вес имеют показатели экономического потенциала - суммарный наивысший балл 60, показатели инженерной инфраструктуры не превышают 30 баллов, характеристики обеспеченности социальными объектами имеют вес до 10 баллов. Влияние на уровень развития СНП экологических параметров оценивается через поправочные коэффициенты, на которые умножаются баллы, полученные по первым трем группам критериев.

Первая группа критериев (экономический потенциал) включает:

1) "Плодородие почвы" - 12 баллов. Качество и потенциальное плодородие почвы характеризует бонитировка пашни, выраженная в баллах бонитета, учитывающая ряд характеристик почвы, может иметь значение от 1 до 100, где лучшие почвы имеют более высокий балл. Пороговые значения показателя установлены в соответствии с данными Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами, предполагают градацию качества почвенного слоя с шагом в 10 баллов, от показателя "менее 15 баллов" до наибольшего в республике "более 45 баллов";

2) "Степень удаленности от рынков сбыта" - 9 баллов. Особенностью сельских территорий республики является то, что физические расстояния между производителями аграрного сектора и потребителями зачастую весьма велики. Транспортные расходы составляют значительную долю общей стоимости доставки продукта на рынок, большую, чем в странах с небольшой территорией и развитой рыночной инфраструктурой. Расстояние от СНП до районного центра, железнодорожной станции, автомагистрали, города можно использовать как основание для показателя доступности рынков сбыта. За низкий порог принято расстояние, равное 20 км и менее, оцененное в 9 баллов. Это значение определено исчислением средних расстояний между наименьшим и наибольшим среди всех СНП. Размер шага составляет 40 км, а за наибольшее пороговое значение показателя принято расстояние, равное 100 км и более.

Помимо абсолютных показателей (например, наличие питьевой воды), определяющих потенциальные возможности развития территорий, существуют относительные показатели, характеризующие наличие условий для развития в перспективе. Сложившийся среднереспубликанский уровень по относительным показателям берется как оптимальный уровень критерия показателя, а пороговые значения выражают отклонения от среднего по республике. К ним относятся:

3) "Предпринимательская активность" - 5 баллов, определяет уровень экономической активности населения на конкретной сельской территории, вычисляется соотнесением количества хозяйствующих субъектов на 100 жителей. Пошаговая вариация пороговых значений данного показателя колеблется от 1 до 5 и более;

4) "Развитие переработки сельхозпродукции" - 5 баллов, характеризует возможности роста добавленной стоимости на соответствующей территории, определяется наличием объектов переработки сельхозпродукции. Пороговые значения показателя варьируют от 0 до более 4 перерабатывающих цехов в одном СНП;

5) "Обеспеченность сельскохозяйственной техникой" - 8 баллов, подразделяется на два показателя: количество тракторов на 100 га пашни и количество комбайнов на 100 га пашни. Величина пороговых значений - определена отклонениями от нормативной нагрузки га/1 трактор - 200 и га/1 комбайн - 300;

6) "Использование ирригационных систем". Возможности по развитию орошаемого земледелия отражают наличие и использование ирригационных систем. Показатель трудно детализировать по степени обеспеченности, ирригационные системы либо имеются, либо их нет. Поливные земли в состоянии обеспечить доходы гораздо большему количеству сельского населения, чем богарное земледелие или пастбища. Территории, где имеются и используются ирригационные системы, оцениваются в 7 баллов, а не имеющие - 0;

7) "Пашня" - 7 баллов, определяет возможности развития земледелия. Пороговые значения определяются отклонением величины пашни на одного сельского жителя от средней величины этого показателя по республике, равного 5 га на 1 сельского жителя;

8) "Пастбища" - 7 баллов, характеризует фактическую и потенциальную кормообеспеченность и рассчитывается на основе нормативной загрузки пастбищ - 3-4 головы КРС на 1 га. За пороговые значения приняты отклонения от нормативного показателя.

Вторая группа критериев (инженерная инфраструктура) включает:

1) "Водоснабжение" - 7 баллов. Одним из факторов, определяющих перспективность сельской территории, является система водоснабжения. Оценка состояния системы водоснабжения проводится по тому, из каких источников берется вода для личного потребления. СНП, имеющие водопроводы, в лучшем положении, чем СНП, пользующиеся местными источниками, водой из открытых водоемов и привозной водой. Величина порогов по системе водоснабжения колеблется от 7 баллов в СНП, имеющих водопровод, до 0 баллов в СНП, пользующихся привозной водой, с шагами в 5 и 3 балла;

2) "Дорога" - 7 баллов. О достаточности дорожной сети можно судить по ее плотности (км на единицу площади) и рабочему состоянию. Для оценки каждого СНП следовало бы использовать индекс, определяющий состояние сети сельских дорог на основе отношения плотности сети дорог к норме на душу населения. Индекс невозможно было вычислить, т.к. сведений о протяженности дорог в СНП получить не удалось. Ожидается, что эти данные будут использованы на более позднем этапе. Для оценки дорожной инфраструктуры и определения пороговых значений этого показателя был принят тип сельских дорог: с твердым покрытием - 7 баллов, грунтовые - 3 балла, полевые - 0 баллов; 3) "Газоснабжение" - 3 балла, показатель развития инфраструктуры, характеризующий уровень жизни населения. Пороговые значения определяются наличием или отсутствием газификации СНП (газифицированные СНП - 3 балла, негазифицированные - 0);

4) "Электроэнергия" - 7 баллов, важнейший показатель уровня жизни населения и экономической активности территории. Энергоснабжение - важный фактор для развития малого предпринимательства. Пороговые значения определяются обеспеченностью или необеспеченностью СНП электроэнергией;

5) "Связь" - 6 баллов, определяется уровнем телефонизации аула. Значение показателя существенно возрастает с ростом возможностей использования системы Интернет в сфере агробизнеса и предпринимательства, что существенно для Казахстана с его огромной территорией. Пороговые значения показателя определяются наличием или отсутствием телефонизации конкретной территории.

Третья группа критериев - это социальное развитие.

Приоритетное бюджетное финансирование развития сельских территорий будет направлено в основном на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная инфраструктура). СНП с достаточным экономическим потенциалом, требующие меньше государственных затрат для решения социальных и других программ развития территорий, будут приоритетными в плане инвестиций;

1) "Образование" - 3 балла. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 февраля 2000 года N 300 "О гарантированном государственном нормативе сети организаций образования" утверждены государственные нормативы и стандарты по развитию сельского образования. В каждом СНП с численностью учащихся:

младшего школьного возраста 5 и более человек - гарантируется функционирование начальной ступени среднего общеобразовательного государственного учебного заведения;

младшего и среднего школьного возраста 41 и более человек - гарантируется функционирование начальной и основной ступеней среднего общеобразовательного государственного учебного заведения;

младшего, среднего и старшего школьного возраста 81 и более человек - гарантируется функционирование среднего общеобразовательного государственного учебного заведения.

Указанный норматив устанавливается при отдаленности организации образования более чем на 3 км от населенного пункта, где постоянно проживают учащиеся школьного возраста.

Оценка показателя развития образования осуществляется по соответствию или несоответствию объектов образования установленным нормам и их наличию в конкретном населенном пункте, отдаленности организаций образования более чем на 3 км от СНП, где постоянно проживают учащиеся школьного возраста;

2) "Здравоохранение" - 3 балла. В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 апреля 1999 года N 472 "О мерах по улучшению первичной медико-санитарной помощи сельскому населению" в СНП с числом жителей:

50 - 300 человек - должен быть 1 медицинский работник, который может оказывать медицинскую помощь без содержания отдельного помещения;

300 - 800 человек - полагается фельдшерский пункт (далее - ФП), где прием пациентов и медицинская помощь должны оказываться в специально выделенном помещении с минимальными медицинскими и хозяйственными принадлежностями;

800 - 2000 человек - должен быть фельдшерско-акушерский пункт (далее - ФАП);

2000 - 5000 человек - должна быть семейная врачебная амбулатория (далее - СВА), где оказывается первичная врачебная помощь;

5000 человек и более - должна быть сельская больница (далее - СБ), оказывающая квалифицированную медицинскую помощь в пределах бесплатного гарантированного объема, координирующая деятельность прикрепленных ФП, ФАП, СВА.

Развитие сети учреждений здравоохранения в сельской местности должно осуществляться с учетом характера расселения исходя из целей обеспечения, доступности и своевременности оказания медицинской помощи в каждом населенном пункте, при наличии хорошей дороги, телефонной связи, транспортного обеспечения. Оценка системы сельского здравоохранения проводится на основе соответствия или несоответствия объектов здравоохранения установленным нормам и их наличию в СНП;

3) «Обеспеченность жильем» – 2 балла, определяет уровень развития жилищной инфраструктуры и потенциальные возможности принятия переселенцев. Определяется соотношением анализируемого показателя со среднереспубликанским значением данного критерия, равного 15,6 м2 жилой площади на одного сельского жителя;

4) «Занятость» – 1 балл, характеризует отклонения показателей занятости в анализируемых СНП от их среднереспубликанской величины, равной 93,5 занятых на 100 человек трудоспособного населения в сельской местности;

5) «Бедность» – 1 балл, характеризует уровень благосостояния населения конкретного населенного пункта, оценивается соотнесением анализируемого показателя с его среднереспубликанской величиной, равной 13 человек, получающих адресную социальную помощь на 100 жителей села.

И, наконец, четвертая группа критериев включает в себя экологическую безопасность.

В Казахстане множество экологических проблем, создающих существенные препятствия развитию сельских территорий во многих регионах. Серьезные проявления этих неблагоприятных факторов могут поставить под сомнение перспективу даже незначительной реализации потенциала роста.

1. Блок критериев распределен по показателям:

1) «Радиационный фон». Сельские территории, пострадавшие от ядерных испытаний, являются наиболее экологически неблагоприятными, где фоновая радиация по-прежнему превышает допустимую норму. Опасный уровень радиации сложился также в результате добычи урановой руды, хранения вредных материалов на территориях горных выработок, вредных выбросов на военных полигонах.

Экологическая безопасность оценивается параметром – радиационный фон. Единица измерения – мкР/ч. Показателем, характеризующим состояние радиационного фона на территории населенных мест, является мощность экспозиционной дозы внешнего гамма-излучения (МЭД), которая не должна превышать 0,3 мкЗв/час (33 мкР/час).

СНП с уровнем радиационного фона, превышающим 33 мкР/ч, переносятся в группу населенных пунктов с особо неблагоприятными экологическими условиями, несмотря на то, что по другим показателям они относились к имеющим такой потенциал;

2) «Засоленность почв». Сельскохозяйственные угодья обладают рядом свойств, отрицательно влияющих на их плодородие. Основным таким признаком является засоленность почв. Преодоление отрицательных свойств пашни связано с огромными инвестициями. Земли с концентрацией соли в грунте свыше 10% не пригодны для земледелия. Более низкие концентрации позволяют возделывать солеустойчивые культуры, однако со снижением урожайности, и требуют проведения специальных агротехнических мероприятий: внесение гипса, применение агротехнической мелиорации. На орошаемой пашне необходимо восстановление и новое строительство дренажных систем;

3) «Качество воды». Параметр, определяющий качество питьевой воды в населенном пункте, является уточняющим к предыдущим и наиболее важным из оставшихся параметров с точки зрения условий существования, то есть по силе и глубине действия. Регулированию параметр поддается при определенных условиях, в первую очередь при наличии соответствующих ресурсов и целесообразности их использования.

Для характеристики качества и пригодности воды для потребления взят уровень ее минерализации. Утвержденная Главным санитарным врачом РК от 15.12.98 г. (Сан.Пин. N 3.01.067-97 РК «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества») предельно допустимая концентрация (ПДК) минеральных солей (сухого остатка) в питьевой воде составляет 1 (1,5) г/л.

Совокупная сумма показателей по всем классификационным факторам определяется по каждому СНП. Для этого осуществляется построение рядов распределения с целью группировки показателей исследуемой совокупности на основании выявления их пороговых значений.

Сумма баллов СНП, набранная по трем блокам критериев, умножается на поправочный коэффициент по экологической безопасности и наличию питьевой воды, которому приданы значения от 0 до 1, позволяющие ввести в оценку потенциала поправку на экологическое состояние конкретной территории. При благоприятной экологической обстановке СНП придается значение, равное 1, которое не влияет на его сумму баллов, наличие же экологических проблем определяет населенному пункту балл, равный 0,25 и 0,75, в зависимости от глубины проблемы, что существенно влияет на конечную оценку потенциала СНП.

Наиболее неблагоприятными являются СНП, имеющие экологические проблемы. Некоторые из таких СНП имеют неплохие перспективы роста, но проживание в них крайне опасно для здоровья.

Показатель по каждому фактору для каждого СНП обобщается с тем, чтобы показать совокупный балл уровня социально-экономического развития. По совокупному баллу все СНП разбиваются на четыре группы в зависимости от степени влияния факторов перспективности.

На основании совокупной суммы баллов СНП группируются в четыре категории (типа):

- СНП с высоким потенциалом развития – более 70 баллов;

- СНП со средним потенциалом развития – 35-69 баллов;

- СНП с низким потенциалом развития – 1-34 балла;

- СНП с особо неблагоприятными экологическими условиями – 0 баллов.

Изучение зарубежного опыта формирования аналитической базы показателей развития сельских территорий и социально — экономической устойчивости (неустойчивости) регионального населения, показывает, что в качестве показателей движущих сил изменения устойчивости сельского населения в направлении неустойчивости, учитываются в первую очередь безработица, бедность, нищета населения сельских территорий[29]. К движущим силам процесса стабилизации сельских территорий принято относить: уровень роста народонаселения, уровень всеобщей фертильности, рост населения школьного возраста. Их состояние учитывается с помощью показателей числа отличников среди учащихся, показателей пола в школах для детей различных рас и т.д.

Важным источником устойчивого социально — экономического развития сельских территорий также считается сохранение и стимулирование человеческого здоровья[27]. Здесь среди показателей называют: доступ к чистой воде, доступ к оздоровительным и лечебным процедурам, базовые оздоровительные процедуры, пропорциональность распределения возможностей рисков от химизации. К движущим силам экономического характера относят международное сотрудничество по усилению устойчивого развития в странах и внутриполитических отношениях (показатели национального дохода, экспорта и импорта).

В настоящее время в России в законе «О развитии сельского хозяйства» определены следующие основные цели государственной аграрной политики российской федерации:

•повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции и российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение качества российских продовольственных товаров;

•обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;

•сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов;

•формирование эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельхозтоваропроизводителей и развитие инфраструктуры этого рынка;

•создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства;

•наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельхозтоваропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов).

Ряд показателей устойчивого развития нашел отражение в государственной программе развития сельских территорий российской федерации на 2008-2012 гг.

Проводя дробление проблем устойчивого развития агроэкономических систем, можно выделить следующие составные элементы: проблематика социально-экономического развития, природообустройство, сохранение и развитие культурно-исторического наследия и т.п. Социально-экономическое развитие, в свою очередь, связано с проблемами развития гражданского общества и экономико-производственного обеспечения достойного уровня жизни и деятельности сельских жителей. Важно не только понимание того, как структурируется проблематика устойчивого развития агроэкономических систем, а и того, какие проблемы наиболее актуальны, без решения которых невозможно перейти к устойчивому развитию. В работе выделены следующие наиболее е важные проблемы:

- планирование и организация развития сельских территорий на основе саморазвития, начиная с уровня муниципальных образований;

- всемерное вовлечение в процессы самоуправления активных представителей сельского общества;

- диверсификация аграрного производства, ускоренное развитие альтернативных видов деятельности на сельских территориях;

- развитие сельской (не только сельскохозяйственной) консультационной деятельности;

- маркетинг сельских территорий.

В Республики Казахстан очень разнообразны условия и возможности развития агроэкономических систем в пределах многих ее субъектов, страны в целом. Поэтому без оценки потенциалов конкретных территорий невозможно разработать стратегию развития региона, отрасли, сельских территорий. Без типологизации агроэкономических систем по их почвенно-климатическим и экономико-географическим потенциалам это невозможно сделать. В масштабах страны, например, необходимо представлять следующее:

- на каких территориях будет складываться эффективное аграрное производство;

- какие территории обладают потенциалами для развития альтернативных видов производств и иной предпринимательской деятельности людей (например, в качестве зон рекреации для многочисленного городского населения регионов, зон ведения традиционных высокохудожественных промыслов);

- на каких территориях следует поддерживать жизнь и некоторую, не очень эффективную деятельность людей из политических и иных стратегических соображений, в частности, чтобы сохранять контроль над территорией;

- для каких территорий целесообразно сворачивание многих видов деятельности за исключением связанной с развитием лесного хозяйства и использованием даров леса, и т.д.

Для решения перечисленных проблем необходимо формирование нового многоаспектного научного направления и соответствующих дисциплин[21,25]. Необходимо соответствующее организационно-правовое оформление деятельности по переходу к устойчивому развитию агроэкономических систем. Во всем этом немалую роль играет используемый понятийный аппарат, терминология, которые необходимо разрабатывать и закреплять и правильно использовать в научной деятельности и законотворчестве.

От одной четверти до двух пятых населения стран, членов Европейского сообщества проживают в сельских регионах, которые составляют более 75% всей территории Европы.

Приоритетное значение Концепции устойчивого развития сельской местности было ярко выражено Европейской конференцией по сельскому развитию (Ирландия, Корк, 7-9.11.96). Первым положением Коркской декларации стало следующее развернутое определение приоритетного значения и сущности устойчивого сельского развития: устойчивое сельское развитие должно быть поставлено во главу программы Европейского Союза и стать фундаментальным принципом всей сельской политики в ближайшем будущем и в перспективе. Его цель – переориентировать в обратную сторону сельскую эмиграцию, бороться с бедностью, расширять занятость населения, обеспечить равенство возможностей и удовлетворять растущие требования, улучшать качество жизни, здоровье, безопасность, возможности для развития личности и проведения досуга, улучшать сельское благосостояние. Необходимость охранять и улучшать качество сельской окружающей среды должна найти отражение во всей системе местной политики, относящейся к сельскому развитию. Между городскими и сельскими территориями должен быть достигнут более справедливый баланс бюджетных затрат, капиталовложений в инфраструктуру и образование, здравоохранение и обслуживание коммуникациями. Все большая доля имеющихся ресурсов должна использоваться для поддержки сельского развития и охраны окружающей среды.

В Европе политика устойчивого развития сельских территорий тесно связана и согласуется с политикой устойчивого пространственного развития стран Совета Европы, основанной на следующих основных принципах устойчивого пространственного развития:

-продвижение территориального единства через сбалансированное социальное и экономическое развитие областей и улучшения конкурентоспособности;

-перспективное развитие, производимое урбанистическими средствами и улучшение отношений между городом и селом;

-продвижение равных условий пространственной доступности;

-улучшение доступа к информации и знаниям;

-сокращение ущерба, причиняемого окружающей среде;

-развитие и защита природных ресурсов и природного наследия;

-приумножение культурного наследия как фактор развития;

-развитие энергетических ресурсов при поддержании безопасности;

-поддержка высококачественного, устойчивого туризма;

-ограничение воздействий природных бедствий.

В ЕС устойчивое развитие сельских территорий и является одной из главных целей ее региональной политики[32,39]. Так, с 1987 по 2000 гг. цели региональной политики ЕС заключались в следующем:

-цель 1 – содействие структурной перестройке и развитию отсталых регионов (где ВВП на 1 чел. Меньше, чем 75% среднего уровня в ЕС).

-цель 2 – содействие перестройке и развитию депрессивных районов, приграничных районов, частей районов, включая районы рынков труда и города с высокой безработицей и снижающимся уровнем промышленного развития.

-цель 3 – борьба с долговременной безработицей.

-цель 4 – помощь по включению молодежи в трудовую жизнь.

-цель 5 – содействие проведению реформы общей аграрной политики с выделением двух самостоятельных целей (5а и 5б).

-5а – модернизация и развитие обслуживающих, сельское хозяйство, производств (заготовка, переработка и сбыт продукции сельского и лесного хозяйства).

-5б – содействие развитию сельских территорий.

С 2000 года по настоящее время цели региональной политики ЕС были укрупнены и в настоящий момент выглядят следующим образом:

-цель 1 – содействие структурной перестройке и развитию отсталых

регионов.

-цель 2 – социально-экономическое содействие территориям, имеющим структурные проблемы, включая сельские (она объединяет старые цели 2 и 5б). Эта цель затрагивает 18% населения ЕС и составляет 11,5% бюджета Структурных фондов, т.е., 22,5 миллиарда евро и финансируется через FEDER (Европейский фонд регионального развития) и FSE (Социальный Европейский фонд).

-цель 3 – адаптация и модернизация политик и систем образования, обучения и занятости.

Устойчивое развитие сельских территорий развитых европейских стран основывается на общих макроэкономических подходах и на дифференцированных по регионам стратегиях интегрированного развития[31]. На практике отдельные проекты устойчивого развития сельской местности имеют свои особенности, поскольку анализ каждой конкретной ситуации дает специфическую комбинацию различных мер и элементов проекта. Тем не менее, можно выделить ряд центральных элементов и подходов, которые постоянно фигурируют во многих проектах.

В ЕС также существуют 4 программы союзных инициатив, которые, в отличие от рассмотренных выше новых целей 1 и 2, играющих для регионов выравнивающую роль, решают задачу разработки и апробации новых методов для их использования в рамках соответствующих политик ЕС:

-INTERREG III – европейская программа межграничного, межрегионального транснационального сотрудничества (бюджет 4, 875 млрд. евро);

-EQUAL – программа борьбы с дискриминацией и неравенством на рынке труда (бюджет 2, 847 млрд. евро);

-URBAN – программа социально-экономической реабилитации кризисных городов с целью перехода у их устойчивому развитию (бюджет 4,700 млн. евро);

-LEADER+. Новый этап программы Leader + (2000-2006 гг.) продолжает работу, начатую в программах Leader 1 и Leader 2, и поддерживает совместные проекты в сельских регионах, которые инициируются и осуществляются активными участниками на местном уровне (бюджет 2,02 млрд. евро). Цель этой программы заключается в поддержке и ориентации действующих лиц в сельской местности на долгосрочное использование потенциалов территории, а также в содействии внедрению интегрированных, высококачественных и направленных на мультипликацию стратегий устойчивого развития.

При разработке таких стратегий основное внимание должно быть направлено на решение следующих вопросов:

- улучшение экономических рамочных условий с акцентом на создание рабочих мест на селе;

- улучшение организационных взаимосвязей в каждом сельском сообществе;

- сохранение природного и культурного наследия.

К основным направлениям реализации программы Leader + относятся:

1. Поддержка территориально-ориентированных интегрированных стратегий развития на основе вовлечения населения (партиципации) и интеграции. При этом приоритетные направления развития следующие:

- поддержка локальных производителей, создание добавленной стоимости для местной продукции, безопасность и качество продуктов питания;

- повышение уровня и улучшение качества жизни на селе;

- наилучшее использование природных ресурсов и сохранение культурных

ценностей;

- информационные технологии в сельской местности.

2. Поддержка совместной работы между сельскими регионами: межмуниципальное, межрегиональное и международное сотрудничество.

3. Объединение в сеть всех сельских районов и сообществ.

Приоритетность развития сельских территорий на уровне ЕС доказывает тот факт, что ежегодно из бюджета Сообщества выделяется свыше 30 млрд. евро (30 – 35 %) на структурные отчисления слаборазвитым регионам, большинство из которых сельские, что сопоставимо с расходами на сельское хозяйство.

Для сравнения Китай к 2010 году намерен полностью искоренить бедность и существенно модернизировать сельские территории. Заявлено, что на эти цели будет направлено 42 млрд. долларов США, прежде всего на новые аграрные технологии, улучшение экологической ситуации, дорожное строительство, образование и диверсификацию сельской экономики. При этом за последние 15 лет сельская бедность в Китае уже сократилась более чем в 5 раз. Финансирование сельского развития в Казахстане, даже с учетом приоритетных национальных проектов, несопоставимо меньше.

Анализ опыта реализованных проектов устойчивого развития сельской местности в развитых европейских странах позволяет в них выделить основные акценты:

- комплексность – в проекте рассмотрены все возможные виды хозяйственной деятельности, занятие которыми может повысить доходы сельского населения. Каждое предложение по увеличению занятости и доходов, всесторонне обосновано с правовой, экономической и социальной точек зрения. Решение проблемы занятости и доходов увязано с решением других региональных проблем и развитием сельской местности в целом;

- открытость – при разработке мероприятий проекта использованы методы интерактивного (с участием населения) планирования; ход проекта, достигнутые результаты и проблемы всесторонне освещаются в местных СМИ, обсуждаются на сельских сходах, «круглых столах», встречах с населением; по итогам этих обсуждений в проект необходимо вносятся соответствующие корректировки;

- широкое участие населения – в процессе разработки и реализации проекта в максимальной степени используются знания, опыт и представления населения о наиболее эффективных путях обеспечения занятости и доходов, учитываются особенности экономического и социального поведения различных социальных групп, обеспечивается согласование их интересов и намерений, усилия участников проекта консолидируются путем кооперации, развития местного самоуправления и деятельности общественных организаций;

-опора на местные ресурсы – достижение целей Проекта обеспечивается, прежде всего, за счет мобилизации местных финансовых, материально-технических, социальных и гуманитарных ресурсов, что и имеет первостепенное значение для создания устойчивых механизмов обеспечения занятости и доходов. Однако это не исключает использования внешних (внерайонных) источников ресурсного обеспечения проекта (тем более что большинство сельских административных районов – дотационные);

-институционализация проектных решений – осуществляется передача функций по реализации проекта и управлению им местной администрации или организациям, созданным в процессе реализации проекта.

К современным тенденциям развития сельской местности за рубежом относятся:

-усиление процесса децентрализации, ставящего перед ответственными людьми на региональном и, в особенности, на локальном уровнях более ответственные и широкие задачи в рамках комплексного развития. Здесь процесс децентрализации тесно связан с принципом субсидиарности,

-диверсификация сельскохозяйственного производства – расширение спектра производимой продукции (новые и традиционные, но забытые культуры, переработка и др.) и увеличение видов представляемых услуг (ремесла, сельский туризм, уход за ландшафтом, охрана окружающей среды и др.). Диверсификация, снижая риски и степень уязвимости сельскохозяйственных предприятий, придает устойчивость экономике сельских регионов и представляет собой важную основу гибкого приспособления к изменяющимся внешним условиям.

- реструктуризация сельского хозяйства и экологизация АПК. К основным направлениям структурной перестройки аграрной экономики в европейских странах относятся: совершенствование земельных отношений, улучшение сельскохозяйственной конъюнктуры; передача земли и ликвидного имущества в руки эффективных собственников и пользователей; рыночная интеграция предприятий малого и среднего бизнеса, ориентирование и субсидирование сельхозпроизводителей на выпуск высококачественной и экологической продукции, проведение мероприятий по охране окружающей среды и ведение сельского хозяйства и смежных с ним видов деятельности в соответствии с природными особенностями региона.

- стабилизация и развитие социальной сферы на селе. В системе социальной защиты приоритетными группами населения остаются одинокие пенсионеры, инвалиды и дети, оставшиеся без попечения родителей. Численность этих групп в сельской местности традиционно составляет больший процент, нежели в крупных экономических центрах. Положение усугубляется тем, что в дополнение к вышеназванным группам населения, в слабоструктурированных сельских регионах добавились новые. К ним относятся, прежде всего, безработные люди в трудоспособном возрасте и те, заработная плата которых не позволяет им удовлетворять потребности семьи.

В сложившейся системе социальной защиты нет достаточного опыта для эффективного решения проблемы поддержки этих групп малообеспеченных семей. Более эффективная социальная политика в сельской местности предполагает также развитие таких направлений как повышение занятости и создание дополнительных источников дохода, поддержка социальной и инженерной инфраструктуры на селе, открытие культурных центров досуга для уменьшения оттока наиболее активных слоев сельского общества. Институциональные преобразования, содействующие развитию местной сельской экономической системы. Это организации, способствующие эффективной совместной работе частных и государственных структур, например, Центры развития (&-Private Partnerships). Также нужны новые финансовые инструменты для поддержки малых и средних предприятий и сельхозпроизводителей, например фонды поддержки малого и среднего бизнеса.

Одной из наиболее важных проблем в сельской местности, где сельскохозяйственное производство – основной вид деятельности, является создание и поддержка новых эффективных организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий. Наиболее показательным здесь является создание агропромышленных формирований на основе замкнутого цикла: производство – переработка – реализация, т. Е. вертикально – интегрированных структур, в особенности, если они используют внутренние ресурсы региона. Поэтому особую значимость следует придать развитию кооперации и агропромышленной интеграции, созданию агропромышленных кластеров.

**2. Мониторинг потенциала социально-экономического развития сельских населенных пунктов на примере деятельности Комитета по делам сельских территорий Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан**

**2.1 Краткая организационно-правовая характеристика Комитета по делам сельских территорий**

Комитет по делам сельских территорий Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (далее – Комитет) является ведомством и уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (далее – Министерство). Он осуществляет организационные и контрольные функции в области реализации государственной политики по делам сельских территорий, возложенные на него Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Функциональная деятельность Комитета регламентируется утвержденным Положением.

Основными задачами Комитета являются:

-развитие социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий и обеспечение сельского населения благоприятными условиями жизни;

-совершенствование правовых и социально-экономических условий развития сельских территорий и жизнеобеспечения сельского населения;

-осуществление иных задач, возложенных на Комитет, в пределах его компетенции.

Комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Казахстан, законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением.

Комитет является юридическим лицом, подведомственным Министерству, в организационно-правовой форме государственного учреждения, имеет печать и штампы со своим наименованием на государственном языке, бланки установленного образца, а также в соответствии с законодательством счета в органах Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан и банках.

Комитет вступает в гражданско-правовые отношения от собственного имени. Комитет имеет право выступать стороной гражданско-правовых отношений от имени государства, если он уполномочен на это в соответствии с законодательством.

Структура и лимит штатной численности Комитета утверждается Ответственным секретарем Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан после согласования с Министром сельского хозяйства Республики Казахстан. Они представлены на рисунке 3.

Юридический адрес Комитета: 010000, город Астана, улица Орынбор, 8, 13 подъезд, Административное здание «Дом министерств».

Полное наименование Комитета – государственное учреждение «Комитет по делам сельских территорий Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан».

Финансирование деятельности Комитета осуществляется из республиканского бюджета.

Комитету запрещается вступать в договорные отношения с субъектами предпринимательства на предмет выполнения обязанностей, являющихся функциями Комитета.

В случае предоставления законодательными актами Комитету прав по осуществлению деятельности, приносящей ему доходы, то доходы, полученные от такой деятельности, направляются в доход республиканского бюджета.

Комитет осуществляет следующие функции:

-координация деятельности центральных и местных исполнительных органов по вопросам развития сельских территорий;

-разработка совместно с уполномоченными государственными органами нормативов социального и инженерного обустройства сельского населенного пункта;

-выработка предложений по эффективному развитию сельских территорий;

-осуществление методического руководства деятельностью местных исполнительных органов в сфере развития сельских территорий;

-реализация государственной политики в области развития сельских территорий;

-осуществление мониторинга развития системы микрокредитования в сельской местности;

-проведение мониторинга и определение потенциала социально-экономического развития сельских населенных пунктов;

-реализация мероприятий по развитию социально-инженерной инфраструктуры села;

-определение потенциальной емкости сельских населенных пунктов;

-разработка схемы оптимального сельского расселения в соответствии с генеральной схемой организации территории Республики Казахстан.

Для реализации основных задач и осуществления функций, Комитет в пределах своей компетенции имеет право в установленном законодательством порядке:

-запрашивать и получать необходимую информацию от государственных органов и организаций для осуществления возложенных на Комитет задач и функций;

-вносить предложения по развитию сельских территорий в заинтересованные государственные органы и организации;

-вносить предложения по разработке или внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты Республики Казахстан с приложением редакций предполагаемых проектов по вопросам своей компетенции;

-вносить предложения по нормативам обеспеченности сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктур;

-обращаться в суд с исками, участвовать в их рассмотрении в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан.

Комитет имеет на праве оперативного управления обособленное имущество. Имущество Комитета формируется за счет имущества, переданного ему государством, и состоит из основных и оборотных средств, а также иного имущества, стоимость которых отражается в балансе Комитета. Имущество, закрепленное за Комитетом, относится к республиканской собственности. Комитет не вправе самостоятельно отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом.

Комитет возглавляет Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министром сельского хозяйства Республики Казахстан. Председатель имеет заместителей, назначаемых по его представлению Министром сельского хозяйства Республики Казахстан по согласованию с Ответственным секретарем.

Председатель организует и руководит работой Комитета и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Комитет задач и осуществление им своих функций. В этих целях Председатель:

-назначает на должности и освобождает от должностей сотрудников Комитета, кроме заместителей Председателя Комитета;

-определяет обязанности и полномочия своих заместителей;

-в установленном законодательством порядке поощряет и налагает дисциплинарные взыскания на сотрудников Комитета;

-подписывает приказы;

-представляет Комитет в государственных органах, иных организациях;

-принимает меры, направленные на противодействие коррупции в Комитете и несет персональную ответственность за принятие антикоррупционных мер.

**2.2 Проведение мониторинга развития сельских территорий**

В 2006 году завершился первый этап реализации Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы (далее – Госпрограмма), утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года № 1149.

Основной целью Госпрограммы является создание нормальных условий жизнеобеспечения аула (села) на основе оптимизации сельского расселения. Одной из приоритетных задач Госпрограммы является достижение нормативной обеспеченности сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры, где сельские жители в соответствии с национальными стандартами качества жизни должны быть обеспечены услугами образования, здравоохранения, культуры и спорта, качественной питьевой водой, автомобильными дорогами, электро- и газоснабжением, услугами связи, телевидения, сетью Интернет.

Срок реализации первого этапа 2004-2006 годы.

По состоянию на 1 января 2007 года в республике насчитывалось 7299 сельских населенных пунктов (далее – СНП), из них 1754 СНП (24%) относилось к категории СНП с высоким потенциалом социально-экономического развития, 5331 СНП – к категории со средним потенциалом развития (73%) и 146 СНП (2%) с низким потенциалом развития. В 68 СНП население отсутствует.

Количество СНП с высоким потенциалом развития по сравнению с 2003 годом увеличилось на 692 единицы, а СНП с низким экономическим потенциалом сократилось на 630 единиц.

На первом этапе реализации Госпрограммы из всех источников финансирования на развитие сельской местности было направлено около 202 млрд. тенге, в том числе 67,4 млрд. тенге из республиканского бюджета, 93,6 млрд. тенге из местных бюджетов, а также 40,7 млрд. тенге из внебюджетных средств.

Основная доля расходов республиканского, местного бюджетов и внебюджетных средств приходится на образование – 25,5%, здравоохранение – 16,5% и водоснабжение – 13,3%.

В целях повышения предпринимательской активности, увеличения доходов, снижения уровня бедности и развития индивидуального и семейного предпринимательства с 2005 года реализуется республиканская бюджетная программа микрокредитования сельского населения.

В первый год ее реализации из средств республиканского бюджета был выделен и освоен 1,0 млрд. тенге. В 2006 году на эти цели выделено 2,0 млрд. тенге, в 2007 году – 2,5 млрд. тенге и в 2008 году – 3,1 млрд. тенге.

В течение трех лет были выданы более 39 тыс. микрокредитов, в том числе более 12 тыс. микрокредитов домохозяйствам, имеющим доходы ниже прожиточного минимума и около 27 тыс. микрокредитов домохозяйствам, имеющим средний уровень доходов.

С целью расширения действия программы микрокредитования в 2006 году был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве», предусматривающий расширение понятия «сельский населенный пункт» путём включения в него «поселков», находящихся на территории сельской административной подчинённости.

Данный Закон закрепил статус поселков, находящихся на территории сельской административной подчиненности, и позволил предоставлять специалистам государственных организаций здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта 25-процентную надбавку к заработной плате и социальную помощь на приобретение топлива.

За последние три года разработано около 50 нормативов, методических рекомендаций в области развития сельских объектов социальной и инженерной инфраструктур, а также обеспечения экологической безопасности сельских территорий.

Таковы краткие итоги первого этапа реализации Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы программы.

С 2007 года началась реализация второго этапа данной программы, рассчитанной на 2007-2010 годы.

С целью эффективной реализации 2 этапа Госпрограммы Комитетом по делам сельских территорий на основании совместного приказа Министерства сельского хозяйства и заинтересованных центральных исполнительных органов «О мониторинге развития сельских территорий» от 25 мая 2004 года № 297 проведен мониторинг сельских населенных пунктов по уровню социально-экономического развития за 2007 год.

Главным целевым индикатором Государственной программы развития сельских территорий на 2004-2010 годы, оценивающим динамичность роста экономики и уровень социально-экономического развития сельских населенных пунктов республики, является увеличение количества сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития (рисунок 2).

Рисунок 2 – Классификация сельских населенных пунктов по уровню экономического развития

Как видно из данных, приведенных на рисунке 2, по итогам проведенного мониторинга сельских населенных пунктов по состоянию за 2007 год в республике насчитывается 7512 сельских населенных пунктов. Из 7512 сел, 1204 соответствуют высокому, 5625 – среднему, 595 – низкому потенциалу развития и в 88 селах население отсутствует.

В 2008 году количество СНП уменьшилось на 79 и составило 7093 сельских населенных пункта. По уровню социально- экономического развития из 7093 СНП, 2470 соответствуют высокому, 4493 – среднему, 135- низкому потенциалам развития и 27 СНП без населения. Указанное количество СНП сократилось за счет упразднения в соответствии с Законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

За 2009 год в целом по республике рост количества СНП с высоким потенциалом развития составил 87 СНП. На 1 января 2010 года количество сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития составляет 2610 единиц, их количество по сравнению с 2008 годом выросло на 137, а с 2007 годом – на 1406 СНП.

Итоги мониторинга показывают, что в села с высоким потенциалом развития за последние 3 года наблюдается приток населения. Так, если в 2007 году в селах с высоким потенциалом развития проживало 3656 102 человека, то на 1 января 2010 года уровень этого показателя достиг 3909310 человек, или он увеличился в 2008 году на 55272 человека и на 197936 человек в 2009 году.

При этом в селах со средним и низким потенциалом развития, наоборот, наблюдается отток численности населения и больше всего в СНП со средним потенциалом. Так, если в 2007 году в них проживало чуть более 3,7 млн. человек, то в 2008 году численность сократилась на 15515 человек, а в 2009 году – в 6 раз больше уровня 2007 года или снизилась на 94027 человек. В СНП с низким потенциалом в 2009 году наблюдается уменьшение оттока населения. Если в 2008 году численность в таких CНП снизилась на 4704 человека, то в 2009 году – почти в 7 раз меньше.

Таблица 1. Численность СНП по уровню потенциала развития.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Население с потенциалом, чел. | Годы | Отклонения, +/-,чел. |
| 2007  | 2008  | 2009  | 2008 | 2009 |
| высокий | 3656 102 | 3 711 374 | 3 909 310 | 55 272 | 197 936 |
| средний | 3 701 278 | 3 685 763 | 3 591 736 | -15 515 | -94 027 |
| низкий | 25 318 | 20 614 | 19 449 | -4 704 | -665 |
| Всего | 7382 698 | 7 417 751 | 7 520 495 | 35 053 | 102 744 |

Анализ проведенного мониторинга за 2007-2009 года свидетельствует о динамике роста социально-экономического развития СНП с высоким потенциалом развития. Основными факторами, повлиявшими на повышение экономического потенциала села и уровень доходов сельских жителей явились: направление целевых инвестиций на развитие социальной и инженерной инфраструктур, развитие цехов переработки и пунктов по заготовке сельхозпродукции, динамичное развитие хозяйствующих субъектов, малого и среднего бизнеса, восстановление и использование ирригационных систем в южных регионах республики, а также развитие государственно-частного партнерства.

Следует отметить, что одним из главных факторов, влияющих на уровень социально-экономического развития СНП, является финансовая поддержка, оказываемая государством. Поэтому представляет интерес изучение состояния такой финансовой поддержки, представленной в таблице 2.

Таблица 2. Размеры и источники финансирования сельских территорий.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Источники финансирования (млрд. тенге): | Годы | Цепные темпы изменений, % |
| 2007 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Средства республиканского бюджета | 59,6 | 106,9 | 96,4 | 179,4 | 90,2 |
| Средства местного бюджета | 52,0 |  98,7 | 93,5 | 189,8 | 94,7 |
| Другие источники | 9,6 |  13,1 | 40,4 | 136,5 | 3,1 раза |
| Всего: | 121,2 | 218,7 | 230,3 | 180,4 | 105,3 |

Данные таблицы 2 показывают, что ежегодно увеличиваются средства, направляемые из различных источников на финансирование СНП. Причем, рост наблюдается в 2008 по сравнению с 2007 годам по всем видам источников. Так, если в 2007 году общая сумма финансирования составляла 121,2 млрд. тенге, то в 2008 году она возросла в 1,8 раза. Наибольший удельный вес в структуре таких источников ежегодно занимают средства республиканского бюджета – это 50% от общей их суммы, на втором месте по размеру финансирования занимают средства местного бюджета – 42-45% и оставшиеся 5-8% приходятся на другие источники финансирования. В 2009 году, наоборот, по двум первым источникам происходит сокращение на почти 5-10% и резкое увеличение других источников – в 3,1 раза по сравнению с 2008 годом. В целом можно отметить снижение темпов роста объемов финансирования СНП в 2009 году по сравнению с 2008 годом.

Более подробно объемы финансирования СНП из различных источников в целом по республике, а также в разрезе регионов в расчете на 1 сельского жителя представлены на рисунке 3.

Данные рисунка 3 показывают, что величина финансирования в 2008 году по сравнению с 2007 годом увеличивается. Если в 2007 году было выделено почти 109,9 млрд. тенге в расчете на 1 сельского жителя, то в 2008 году – на 104,2 млрд. тенге больше или 214,1 млрд. тенге. Рост составил почти 2 раза. Что касается регионов, то в 2007 году больше всего средств из различных источников получили сельские жители Мангистауской области. Размер такого финансирования составил 52,4 тыс. тенге, что почти в 3 раза выше среднереспубликанского показателя за 2007 год. Меньше всего средств было выделено жителям Жамбылской области– всего 5 тыс. тенге в расчете на 1 сельского жителя, что почти в 10 раз меньше, чем жителям Мангистауской области. Основная масса регионов получила средства в пределах от 10 до 25 тыс. тенге. Размер финансирования регионов в 2008 году значительно возрастает, в особенности, в Атырауской области с 25,2 тыс. тенге до 110,4 или более, чем в 4 раза, Мангистауской – с 52,4 до 87,4 тыс. тенге или в 1,7 раза, в Актюбинской-с 17,5 до 39,9 тыс. тенге или в 2,3 раза и в Жамбылской с 5,3 до 15,5 тыс. тенге или почти в 3 раза. Таким образом, практически нет ни одного региона, который получил финансирование из республиканского бюджета в 2008 году меньше, чем в 2007 году. Однако, выделяемые суммы, по сравнению с зарубежными странами, не позволяют регионам обеспечивать стабильное развитие их экономики и социальной сферы.

Больше всего средств из республиканского бюджета направляется на финансирование социальной сферы. Так, например, на развитие отрасли сельского образования в 2008 году приходилось 36 % общей суммы затрат такого бюджета, на развитие сельского здравоохранения 17 %. Аналогично эти сферы финансируются из местного бюджета. Основная доля расходов местного бюджета за 2008 год приходится на развитие отрасли сельского образования 30 % и здравоохранения 8 %.

На развитие социальной инфраструктуры сельских населенных пунктов в 2009 году, как видно из данных, приведенных на рисунке 6, направлено 89,9 млрд. Тенге, в том числе из республиканского – 42,3 млрд. Тенге, местных бюджетов 42,7 млрд. Тенге и других источников – 4,9 млрд. Тенге. . Это позволило охватить строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом 867 объектов сельского образования, 444 объекта сельского здравоохранения, 239 объектов культуры, спорта и туризма. В том числе в рамках проекта «100 школ и 100 больниц» охвачено строительство 24 объекта образования и 22 объекта здравоохранения. Однако выделяемые объемы финансирования все еще остаются недостаточными, поскольку не во всех СНП имеются объекты образования, здравоохранения, многие из них не соответствуют нормативам, из-за аварийиности, приспособленности, эксплутации свыше 40 лет. В целом обеспеченность СНП различных регионов объектами образования за 2007-2008 годы представлена в таблице 3.

Таблица 3. Обеспеченность СНП объектами образования.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Регион | Всего СНП | Образование в 2007г | Образование в 2008г |
| 2007 | 2008 | типовые | приспособленные | не имеется | типовые | приспособленные | не имеется |
| Акмолинская | 697 | 659 | 121 | 423 | 153 | 441 | 217 | 1 |
| Актюбинская | 455 | 411 | 140 | 217 | 98 | 81 | 218 | 112 |
| Алматинская | 808 | 766 | 374 | 209 | 225 | 249 | 226 | 291 |
| Атырауская | 220 | 176 | 76 | 39 | 105 | 38 | 29 | 109 |
| ВКО | 872 | 821 | 301 | 275 | 296 | 139 | 309 | 373 |
| Жамбылская | 415 | 381 | 173 | 157 | 85 | 134 | 230 | 17 |
| ЗКО | 510 | 476 | 176 | 205 | 129 | 60 | 193 | 223 |
| Карагандинская | 456 | 418 | 168 | 162 | 126 | 59 | 145 | 214 |
| Костанайская | 690 | 669 | 344 | 169 | 177 | 357 | 197 | 115 |
| Кызылординская | 297 | 263 | 95 | 98 | 104 | 21 | 130 | 112 |
| Мангистауская | 59 | 54 | 26 | 12 | 21 | 23 | 7 | 21 |
| Павлодарская | 415 | 412 | 209 | 114 | 92 | 76 | 97 | 239 |
| СКО | 732 | 711 | 353 | 220 | 159 | 256 | 227 | 228 |
| ЮКО | 886 | 876 | 246 | 461 | 179 | 126 | 474 | 276 |
| Итого | 7512 | 7093 | 2802 | 2761 | 1949 | 2060 | 2699 | 2331 |

Анализ охвата сельских детей школьного возраста обучением показывает, что по данным мониторинга 2007 года в 5563 СНП функционируют объекты образования, в том числе типовых объектов в количестве 2802 и почти столько же объектов образования находятся в приспособленных помещениях. И что хуже всего, в 1949 СНП вообще не имеется объектов образования, что составляет почти 26% всех объектов, по 37% приходится на типовые и приспособленные объекты. Однако, как видно, имеет место тенденция сокращения СНП в регионах. Так, например, в 2008 году по сравнению с 2007 годом их количество сократилось на 419 единиц. В результате сократились типовые и приспособленные объекты и ,наоборот, увеличилось число СНП, в которых эти объекты не имеются. Если в 2007 году последних было 1949 объектов, то в 2008 году их количество увеличилось на 382 единицы и составило 2331 объект. Происшедшие изменения в основном объясняются сокращением количества малокомплектных школ (начальные и средние школы) из-за миграции сельского населения.

Наибольшие сокращения СНП произошли в Восточно-Казахстанской, Актюбинской, Атырауской и Карагандинской областях на 51, 44, 44 и 38 объектов соответственно. В результате сократились и объекты образования в этих регионов, в особенности типовые объекты. Так, например, в ВКО их число снизилось на 162 объекта, в Атырауской области-в 2 раза, на 59 объектов в Актюбинской области и на 109 объектов в Карагандинской области и больше всего, то есть в 4,5 раза количество типовых объектов образования сократилось в Кызылординской области. И только в двух регионах, таких как Акмолинская и Костанайская области, наоборот, число типовых объектов увеличилось. Так, в Акмолинской области их рост составил 3,6 раза, в Костанайской области – на 13 объектов. Вместе с тем, произошел рост СНП, неимеющих объектов образования., в таких регионах, как Павлодарская область с 92 до 239 объектов, ВКО – на 77, ЗКО – на 94, СКО – на 69, ЮКО – на 97 объектов.

Следует отметить, что в 2008 году строительством и реконструкцией на селе охвачено 266 объектов образования, в 795 объектах проведены капитальные ремонты. Из средств республиканского бюджета на эти цели направлено 34,2 млрд. тенге, местного бюджета 22,4 млрд. тенге и 0,6 млрд. тенге из других источников. На укрепление материально-технической базы сферы сельского образования направлено 10,2 млрд. тенге.

Вместе с тем, в системе общего среднего образования сельской местности имеются ряд проблем требующих дальнейшего решения. В 2008 году в 173 СНП республики школы находились в аварийных помещениях, в 47 СНП занятия в школах проводились в 3-4 смены, в 1289 СНП республики объекты образования находились в помещениях свыше 40 лет постройки, из них в 748 СНП объекты находились в приспособленных помещениях, а в 3250 СНП на объектах образования в течение последних 10 лет не проводился капитальный ремонт, из которых в 1799 СНП объекты образования находятся в приспособленных помещениях. Кроме того, на селе совершенно не развита сеть дошкольных организаций образования. Что касается 2009 года, то ситуация с состоянием объектов образования еще больше ухудшилась, в том числе из-за аварийности и уже 1513 объектов находились в помещениях свыше 40 лет постройки.

Наряду с изучением состояния обеспеченности СНП объектами образования была проанализирована их же обеспеченность объектами другой, немаловажной составляющей социальной сферы – здравоохранения. Она представлена в таблице 4.

Таблица 4. Обеспеченность СНП объектами здравоохранения.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Регионы | 2007 год | 2008 год | 2009 год |
| Всего СНП | имеется | не имеется | Всего СНП | имеется | не имеется | Всего СНП | имеется | не имеется |
| А | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Акмолинская | 697 | 599 | 98 | 659 | 594 | 65 | 629 | 497 | 132 |
| Актюбинская | 455 | 357 | 98 | 411 | 358 | 53 | 411 | 250 | 161 |
| Алматинская | 808 | 718 | 90 | 766 | 708 | 58 | 761 | 471 | 290 |
| Атырауская | 220 | 171 | 49 | 176 | 160 | 16 | 176 | 95 | 81 |
| ВКО | 872 | 703 | 169 | 821 | 690 | 131 | 785 | 541 | 244 |
| Жамбылская | 415 | 361 | 54 | 381 | 305 | 76 | 381 | 246 | 135 |
| ЗКО | 510 | 441 | 69 | 476 | 391 | 85 | 476 | 349 | 127 |
| Карагандинская | 456 | 341 | 115 | 418 | 324 | 94 | 418 | 165 | 253 |
| Костанайская | 690 | 566 | 124 | 669 | 555 | 114 | 649 | 520 | 129 |
| Кызылординская | 297 | 213 | 84 | 263 | 235 | 28 | 263 | 197 | 66 |
| А | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Мангистауская | 59 | 36 | 23 | 54 | 47 | 7 | 54 | 20 | 34 |
| Павлодарская | 415 | 361 | 54 | 412 | 359 | 53 | 412 | 289 | 123 |
| СКО | 732 | 659 | 73 | 711 | 626 | 85 | 711 | 502 | 209 |
| ЮКО | 886 | 738 | 148 | 876 | 713 | 163 | 876 | 727 | 149 |
| Итого | 7512 | 6264 | 1248 | 7093 | 6065 | 1116 | 7002 | 4869 | 2133 |

Данные таблицы 4 показывают, что в 2007 и в 2008 годах обеспеченность СНП объектами здравоохранения была выше, чем объектами образования. Так, в 2007 году она составляла 83,4%, в 2008 году – 85,5%.Тогда как обеспеченность объектами образования за анализируемый период была ниже, 73,3% и 67,1% соответственно. В 2009 году данная ситуация ухудшилась и процент обеспеченности этими объектами составил 69,5. Это объясняется тем, что по сравнению с 2007 и 2008 годами, общая численность СНП сократилась на 510 и 91 объект соответственно. Наибольшей обеспеченностью объектами здравоохранения характеризуется в 2007 и в 2008 годах Алматинская область – 88,9% и 92,4%, в 2009 году ЮКО – 83%. Однако, в ВКО, ЮКО и Алматинской области за последние три года больше всего СНП, в которых не имеются объекты здравоохранения. Строительством и реконструкцией охвачено в сельской местности 157 объектов здравоохранения, в 360 объектах проведены капитальные ремонты. Из средств республиканского бюджета на эти цели направлено 15,2 млрд. тенге и средств местных бюджетов около 6,0 млрд.тенге. На укрепление материально- технической базы сферы сельского здравоохранения направлено 3,9 млрд. тенге.

До настоящего времени Министерством культуры не утвержден минимальный норматив сети организаций культуры, регламентирующий вопросы планирования, строительства объектов культуры, предусмотренный Законом Республики Казахстан «О культуре». В результате обеспеченность клубами по республике составляла в 2007 году 37,4%, в 2009 году всего 40,9 %. Другими словами менее половины всех СНП не охвачены клубными учреждениями и больше всего не обеспечены ими жители южных и восточных регионов. Самая высокая обеспеченность приходится на Акмолинскую, Павлодарску и Кызылординскую области.

Таблица 5.Обеспеченность СНП клубными учреждениями за 2007 и 2009 годы.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Регионы | 2007 год | 2009 год |
| Всего СНП | имеются | не имеются | Всего СНП | имеются | не имеются |
| А | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Акмолинская | 697 | 312 | 385 | 629 | 318 | 311 |
| Актюбинская | 455 | 172 | 283 | 411 | 187 | 224 |
| Алматинская | 808 | 229 | 579 | 761 | 201 | 560 |
| Атырауская | 220 | 74 | 146 | 176 | 78 | 98 |
| А | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ВКО | 872 | 215 | 657 | 785 | 256 | 529 |
| Жамбылская | 415 | 219 | 196 | 381 | 186 | 195 |
| ЗКО | 510 | 232 | 278 | 476 | 241 | 235 |
| Карагандинская | 456 | 202 | 254 | 418 | 217 | 201 |
| Костанайская | 690 | 263 | 427 | 649 | 275 | 374 |
| Кызылординская | 297 | 152 | 145 | 263 | 154 | 109 |
| Мангистауская | 59 | 29 | 30 | 54 | 30 | 24 |
| Павлодарская | 415 | 195 | 220 | 412 | 216 | 196 |
| СКО | 732 | 250 | 482 | 711 | 237 | 474 |
| ЮКО | 886 | 266 | 620 | 876 | 271 | 605 |
| Итого | 7512 | 2810 | 4702 | 7002 | 2867 | 4135 |

Ежегодно, значительные бюджетные ассигнования выделяются на развитие инженерной инфраструктуры сельских населенных пунктов. Об этом свидетельствуют данные, представленные также на рисунке 6. Общая сумма таких ассигнований в 2009 году составила 140,4 млрд. тенге, из которых 38,5% составляли средства, выделенные из республиканского бюджета, 36,2%- местного бюджета и оставшиеся 25,3% приходились на другие источники. Это позволило охватить охватить строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом 349 объектов питьевого водоснабжения, 914 км.автодорог местного значения, 2574 объекта сельского электроснабжения и 73 объекта газоснабжения.

В развитии инженерной инфраструктуры села важнейшее место занимает обеспечение сельских жителей качественной питьевой водой. Объем финансирования на развитие сельского питьевого водоснабжения в 2008 году составил 29,5 млрд. тенге в том числе из республиканского бюджета 16,9 млрд. тенге.

20 ноября 2008 года между акиматами областей и Министерством сельского хозяйства РК заключены меморандумы по водообеспечению сельского населения качественной питьевой водой, где предусмотрено обеспечить первоочередное финансирование объектов питьевого водоснабжения, где население использует привозную воду и из открытых источников без предварительной очистки и пользующихся децентрализованным водоснабжением. В рамках заключенного меморандума сформирован конкретный перечень СНП пользующихся привозной водой и децентрализованными источниками водоснабжения. Обеспеченность сельского населения регионов питьевой водой представлена в таблице 6.

Таблица 6. Водоснабжение СНП за 2008-2009 годы.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Регионы | 2008 год | 2009 год |
| Всего СНП | центр.водоснабжение | децентр.водоснабжение | привозная вода | Всего СНП | центрводоснабжение | децентр.водоснабжение | привозная вода |
| Акмолинская | 659 | 309 | 319 | 31 | 629 | 323 | 277 | 29 |
| Актюбинская | 411 | 75 | 326 | 10 | 411 | 112 | 291 | 8 |
| Алматинская | 766 | 480 | 277 | 9 | 761 | 494 | 258 | 9 |
| Атырауская | 176 | 91 | 60 | 25 | 176 | 99 | 53 | 24 |
| ВКО | 821 | 217 | 595 | 9 | 785 | 222 | 554 | 9 |
| Жамбылская | 381 | 145 | 225 | 11 | 381 | 149 | 221 | 11 |
| ЗКО | 476 | 119 | 341 | 16 | 476 | 128 | 333 | 15 |
| Карагандинская | 418 | 200 | 216 | 2 | 418 | 204 | 209 | 5 |
| Костанайская | 669 | 145 | 456 | 68 | 649 | 152 | 437 | 60 |
| Кызылординская | 263 | 163 | 92 | 8 | 263 | 176 | 82 | 5 |
| Мангистауская | 54 | 5 | 37 | 12 | 54 | 9 | 41 | 4 |
| Павлодарская | 412 | 67 | 335 | 10 | 412 | 71 | 332 | 9 |
| СКО | 711 | 239 | 447 | 25 | 711 | 246 | 436 | 29 |
| ЮКО | 876 | 430 | 388 | 58 | 876 | 481 | 381 | 14 |
| Итого | 7093 | 2685 | 4114 | 294 | 7002 | 2866 | 3905 | 231 |

В 2008 году 294 СНП пользуются привозной водой, таких сел много в Южно-Казахстанской (58), Костанайской (68), Акмолинской (31) и Атырауской (25) областях. Жители 4114 СНП пользуются из децентрализованных источников водоснабжения. В 2009 году количество СНП, пользующихся привозной водой уменьшилось с 294 до 231 объекта или на 21,5%. Улучшилось центральное водоснабжение населения. Так, если в 2008 году услугами такого водоснабжения было охвачено 2685 СНП, то в 2009 году их число возросло на 6,7% и составило 2866 сел. Одновременно сократилось снабжение из децентрализованных источников с 4114 до 3905 СНП. Как видно, ситуация с водообеспеченностью населения в республике улучшилась.

Для определения эксплуатационных запасов подземных вод Комитетом по геологии и недропользования МЭМР в 2009 году проведены поисково-разведочные работы на подземных водах в 256 СНП и в 2009-2010 годах в 1279 СНП, на основании которых, будет определена целесообразность строительства и реконструкции объектов питьевого водоснабжения в сельских населенных пунктах, пользующихся привозной водой и децентрализованными источниками водоснабжения.

Стабильное обеспечение сельских территорий электроэнергией и природным газом является одной из главных задач местных исполнительных органов. Как видно из данных таблицы 7, в настоящее время по республике 111 СНП не подключены к энергосетям, хотя их количество по сравнению с 2007 годом сократилось на 62 единицы или на 35,8%.

Таблица 7 . Обеспеченность СНП электроснабжением за 2007-2009гг.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Регионы | 2007 год | 2008 год | 2009 год |
| Всего СНП | имеется | не имеется | Всего СНП | имеется | не имеется | Всего СНП | имеется | не имеется |
| Акмолинская | 697 | 693 | 4 | 659 | 658 | 1 | 629 | 628 | 1 |
| Актюбинская | 455 | 451 | 4 | 411 | 408 | 3 | 411 | 409 | 2 |
| Алматинская | 808 | 805 | 3 | 766 | 764 | 2 | 761 | 759 | 2 |
| Атырауская | 220 | 212 | 8 | 176 | 174 | 2 | 176 | 171 | 5 |
| ВКО | 872 | 842 | 30 | 821 | 804 | 17 | 785 | 776 | 9 |
| Жамбылская | 415 | 411 | 4 | 381 | 378 | 3 | 381 | 378 | 3 |
| ЗКО | 510 | 499 | 11 | 476 | 464 | 12 | 476 | 466 | 10 |
| Карагандинская | 456 | 436 | 20 | 418 | 401 | 17 | 418 | 402 | 16 |
| Костанайская | 690 | 675 | 15 | 669 | 650 | 19 | 649 | 637 | 12 |
| Кызылординская | 297 | 279 | 18 | 263 | 243 | 20 | 263 | 248 | 15 |
| Мангистауская | 59 | 58 | 1 | 54 | 54 | 0 | 54 | 54 | 0 |
| Павлодарская | 415 | 415 | 0 | 412 | 410 | 2 | 412 | 410 | 2 |
| СКО | 732 | 718 | 14 | 711 | 705 | 6 | 711 | 698 | 13 |
| ЮКО | 886 | 845 | 41 | 876 | 837 | 39 | 876 | 855 | 21 |
| Итого | 7512 | 7339 | 173 | 7093 | 6950 | 143 | 7002 | 6891 | 111 |

Однако в целом отмечается тенденция снижения количества сельских населенных пунктов в республике, в том числе электрифицированных. При этом, процент обеспеченности электроэнергией СНП составляет в среднем за 3 года почти 98%. Данные этой же таблицы показывают, что почти 100%-ная обеспеченность электроэнергией в 2007-2009 годах была в Акмолинской, Павлодарской, Алматинской, Жамбылской, Мангистауской областях. Мнеьше всего обеспечены электроэнергией такие регионы как, ВКО, ЮКО, Кызылординская и Карагандинская области. Следует отметить, что в динамике процесс электроснабжения характеризуется стабильностью.

В целом по республике отмечается динамика роста газифицированных СНП. Так, на 1 января 2010 года количество газифицированных сел в 2009 году увеличилось по сравнению с 2008 годом на 78 единиц.

Что касается состояния автомобильных дорог местного значения, то по итогам проведенного мониторинга, их общая протяженность по состоянию на 1 января 2009 года составляет 70,3 тыс. км. Из них требуют капитального ремонта -17,8 тыс.км, среднего ремонта -23,1 тыс. км. Для выполнения указанного объема работ требуется 717,1 млрд. тенге, фактически из республиканского и местного бюджетов выделено и освоено в 2008 году 21,6 млрд. тенге, что составляет только лишь 3,0% от потребности. Несмотря на принимаемые меры состояние автомобильных дорог местного значения из года в год ухудшается. Так, на 1 января 2009 года в 2005 СНП дорога до районного центра находится в неудовлетворительном состоянии, 174 СНП до районного центра не имеют автодорог с твердым покрытием (бездорожье).

Если говорить о состоянии телекоммуникационной связи в регионах республики, то проведенный анализ за последние три года показал положительную тенденцию. Так, за 2008 год-98%, а за 2009 год 99% СНП республики обеспечены телефонной связью, как видно из данных таблицы 8. Анализ представленных материалов показал, что в 4229 СНП (60%) в 2008 году и в 3098 СНП (44,0 %) в 2009 году плотность телефонных аппаратов не соответствует нормативу, низок процент охвата широкополосной Интернет-связью. Все еще не обеспечен 100% охват территории республики Казахстан государственным телерадиовещанием, особенно приграничных сельских населенных пунктов.

Итоги реализации Государственной программы развития сельских территорий ежегодно рассматриваются на заседаниях МВК по выработке предложений в области развития сельских территорий.

Основными параметрами, оценивающими уровень социально-экономического развития сельских населенных пунктов республики, являются данные мониторинга. Мониторинг развития сельских территорий проводится на основе данных, представленных местными исполнительными органами.

По данным мониторинга на 1 января 2010 года в республике насчитывается 7002 сельских населенных пункта, что на 510 СНП меньше, чем по классификации, проведенной в 2007 году. Указанное количество СНП сократилось за счет упразднения, в соответствии с Законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». В целом, проведенный анализ состояния и развития сельских территорий позволил выявить ряд недостатков, как в социальной, так и в инженерной сферах. Так, в системе общего среднего образования сельской местности имеются проблемы, требующие дальнейшего решения. В 173 СНП республики школы находятся в аварийных помещениях, в 47 СНП занятия в школах проводятся в 3-4 смены, в 1289 СНП республики объекты образования находятся в помещениях свыше 40 лет постройки, из них в 748 СНП объекты находятся в приспособленных помещениях, а в 3250 СНП на объектах образования в течение последних 10 лет не проводился капитальный ремонт, из которых в 1799 СНП объекты образования находятся в приспособленных помещениях. Аварийных школ много в Южно-Казахстанской (51), Восточно-Казахстанской (37), Кызылординской (27), Алматинской (18) и Жамбылской (17) областях. На селе не развита сеть дошкольных организаций образования. По данным Министерства образования и науки на 1 января 2010 года в сельской местности функционируют 3505 дошкольных организаций, в том числе 947 детских садов. Охват детей дошкольным воспитанием составляет 29,9% от общего числа детей дошкольного возраста.

На 1 января 2010 года количество сельских населенных пунктов, где по нормативу должны быть, но отсутствуют объекты здравоохранения, составляет - 69 единиц, кроме того, в 4800 СНП (77,7%) объекты здравоохранения находятся в приспособленных помещениях, что не в полной мере позволяет повысить качество медицинского обслуживания сельских жителей. Таких сел много в Южно-Казахстанской (676), Восточно-Казахстанской (540), Костанайской (520), и Северо-Казахстанской (502) областях.

По итогам мониторинга общая протяженность дорог местного значения составляет 70,4 тыс. км., из них капитального ремонта требуют -17,8 тыс. км, среднего ремонта - 24,1 тыс. км. В 1910 селах дороги до райцентра находятся в неудовлетворительном состоянии. Много таких сел в Актюбинской (218), Атырауской (117) и Мангистауской (31) областях. Для выполнения всех видов ремонтных работ требуется 721,4 млрд. тенге, однако фактически из республиканского и местных бюджетов на ремонт дорог местного значения ежегодно выделяется не более 40 млрд. тенге.

В регионах недостаточно уделяется внимания укреплению участковых пунктов полиции, так на начало текущего года участковые пункты полиции обеспечены транспортом на 53,7%, компьютерной техникой на 22,0% и стационарными рациями на 10,8 % от общего количества участковых пунктов полиции.

Все вышеизложенное позволяет заключить, что в дальнейшем необходимо произвести оценку потенциальной емкости каждого сельского населенного пункта, реализовать меры по оптимизации сельского расселения, обеспечению более высокого уровня жизни сельских жителей, создать основы устойчивого развития сельских территорий.

На основе разработанных нормативно-методических рекомендаций и проведенных анализов будут определены опорные сельские населенные пункты для формирования оптимальной системы расселения и устройства территории страны за счет концентрации населения на экономически перспективных и благоприятных для жизнедеятельности территориях с обеспечением рациональной заселенности страны.

Схема оптимального расселения сельского населения, будет разработана в соответствии с Генеральной схемой организации территории Республики Казахстан с отражением основных положений, включая систему расселения и размещения производительных сил, которая в настоящее время разрабатывается Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан в рамках Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года.

Основным же направлением дальнейшего совершенствования системы расселения является формирование агломераций вокруг городов-лидеров, а также в опорных населенных пунктах.

На республиканском совещании работников агропромышленного комплекса 5 марта 2007 года Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым было дано поручение Министерству сельского хозяйства РК совместно с другими заинтересованными государственными органами разработать меры социальной поддержки и стимулирования врачей и учителей, возвращающихся из городов в сельскую местность. На сегодня законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам социальной поддержки и стимулирования работников социальной сферы СНП» в соответствии с планом законопроектных работ на 2008 год разработан и подготовлен для рассмотрения на Республиканской бюджетной комиссии.

3. Развитие местного самоуправления и **планирование устойчивого развития сельских территорий**

3.1 Основные принципы развития местного самоуправления на сельских территориях

Упадок сельской местности в Казахстане вызван различными экономическими, социальными, историческими и другими причинами, многие из которых возникают непосредственно на местах, и разрешить их без заинтересованного участия самих сельских жителей невозможно. Вместе с тем сельские сообщества удалены как в географическом, так и в социальном смысле от политических и экономических центров государства, что значительно снижает возможность сельского населения влиять на процесс принятия государственных решений и защищать свои социальные и экономические интересы. Самоуправление призвано обеспечить сельскому обществу «право и реальную способность контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на всеобщее благо значительной частью общественных мероприятий». Также под ним понимается организация граждан, обладающих законодательно закрепленным правом волеизъявления в вопросах своего жизнеустройства на территории проживания. Самоуправление самым тесным образом связано с субсидиарностью и активностью граждан в процессах развития своей «Малой Родины».

Установление демократических отношений в обществе, а в сельской местности в особенности, немыслимо, без учреждения института самоуправления. В Конституции РК говорится о необходимости введения самоуправления, однако за прошедшие после принятия Конституции годы никаких эффективных практических шагов в этом направлении не сделано.

Без органов самоуправления невозможна реализация гражданских свобод на местах. При отсутствии местного самоуправления теряет смысл само понятие демократических свобод. Выражая непосредственные (внесословные по Столыпину) интересы граждан, органы местного самоуправления не только не должны смыкаться с государственной (административной) властью, но в определенных отношениях противостоять ей. В действительности же администрации всех уровней государственной власти желают видеть самоуправление только в виде совещательных, а не властных органов, как некое дополнение к администрации. Без введения реального самоуправления все посулы административных органов быть защитниками прав и свобод сельского населения и в первую очередь прав частной собственности на землю, организацию различного рода предприятий инфраструктуры, кооперативов сельхозпроизводителей и т. п., так и останутся декларациями о намерениях.

Вопрос становления местного самоуправления как потенциально мощного механизма развития муниципального образования в Республике Казахстан только начал осознаваться научным сообществом и властными структурами как значимый. Именно по этой причине в современной научной литературе недостаточно разработок по этой тематике, и среди причин отмечается и запаздывание проведения реформ, и различное понимание сути местного самоуправления, и отставание теории, и несовершенство избирательных технологий, и пассивность населения, и слабое кадровое обеспечение, и многое другое. В настоящее время Казахстан готовится к новым масштабным реформам, связанным со вступлением в силу с 2006 года нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республики Казахстан» - к разграничению предметов ведения между центром, регионами и местным самоуправлением и к реформе местного самоуправления.

В унитарном государстве развитие местного самоуправления находится в непосредственной зависимости от степени зрелости самого государства. Вместе с тем общество пока рассматривает муниципалитеты как третий (местный) уровень власти. Казахстанская Конституция и законодательство гарантируют самостоятельность местного самоуправления как формы самоорганизации населения. Однако в казахстанской практике местное самоуправление исполняет значительную часть государственных полномочий и зачастую ждет установок от власти государственной. Чем более зрелым будет гражданское общество, чем большая доля традиционных государственных полномочий по реформированию и регулированию экономики и социальной сферы будет передаваться саморегулирующимся организациям (региональным и местным ассоциациям, профессиональным объединениям и т.п.), тем менее востребованным станет отнесение местного самоуправления к системе власти.

Иногда неправомерно отождествляются местное управление и местное самоуправление. Во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления. В Европе существуют двух-, трех-, четырех- и даже пятизвенные системы административно-территориального деления, предусматривающие различное сочетание государственных администраций, в том числе местного уровня, и самоуправления. Поэтому местное самоуправление необходимо рассматривать не только как способ эффективного управления городами и селами, но и как важнейший общественный институт - стратегический, долговременный инструмент, среду формирования гражданской инициативы, которая будет способствовать становлению новой государственности, новой системы отношений между государством и обществом. Казахстан движется по пути, который уже прошло большинство европейских государств. Без органов местного самоуправления не может быть непосредственной связи между вышестоящей властью и сельским населением на местах. Без совершенствования существующего административно-территориального устройства страны и дополнения его реальными органами самоуправления нельзя решить ни одной значимой проблемы сельских территорий, тем более обеспечения их устойчивого развития.

Сегодняшний этап развития казахстанского самоуправления свидетельствует о сложных социально-экономических и политических проблемах, отражает его противоречивость, незавершенность и неопределенность многих процессов, имеющих место в нашей республике. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что в течение семидесяти лет советской власти, в пору функционирования административно-командной системы, отвергались сами принципы демократии, а, следовательно, и принципы самоуправления.

Анализ состояния самоуправления в регионах показывает необходимость преодоления отчуждения населения в территориальных образованьях от власти с точки зрения самообеспечения коммунальными, социальными и другими услугами через создание жизнеспособных в условиях рынка формирований местного самоуправления. Поскольку сфера местного самоуправления является неотъемлемой составной частью современных экономических реформ, то преобразования в этой сфере направлены, прежде всего, на необходимость создания эффективной региональной экономики. Региональная экономика должна обеспечивать самодостаточный уровень благосостояния людей, проживающих в территориальных образованьях.

Казахстан, как и многие государства мира, ведет поиск форм и методов разумного соединения интересов государства и его территориальных образований. Однако до сих пор не найдены такие механизмы, которые отвечали бы как потребностям и интересам центральной государственной власти, так и местных самоуправленческих структур. Поэтому, прежде чем говорить об этих механизмах, необходимо четко определиться с основными аспектами понимания термина «местное самоуправление». Представляется, здесь надо исходить из того, что, во-первых, местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации современного демократического общества. Во-вторых, местное самоуправление - целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, без вмешательства извне каких-либо иных властных структур. В-третьих, местное самоуправление – специфическая форма реализации власти народа, вопросы устройства и функционирования которой определяются местным сообществом территориального образования самостоятельно на основе законодательства Республики Казахстан.

Исходя из трактовки понятия «местное самоуправление» и учитывая, что любое явление или процесс с точки зрения нормального функционирования базируется на основополагающих требованиях, необходимо определится – при выполнении каких требований возможна организация и функционирование системы местного самоуправления. Причем эти требования должны быть свойственны требованиям обустройства современного демократического государства. Изучение опыта и особенностей местного самоуправления в различных странах дает основание выделить главные требования, заложенные в основу организации и функционирования системы местного самоуправления. Это - существенное ослабление централизованного контроля и делегирование управленческой ответственности, децентрализация решений о предоставлении услуг и наделение нижестоящих уровней власти и управления полномочиями предоставлять услуги самим себе.

Исходя из этого, система местного самоуправления должна быть организована на основе принципа народовластия, поскольку самоуправление предполагает обязательное участие граждан в управлении территориальными образованиями в качестве избирателей, членов местных политических и общественных организаций, назначаемых должностных лиц или сотрудников, членов официальных и неофициальных органов.

Следующий по значимости принцип организации системы местного самоуправления – это принцип конституционности или законности, поскольку правовые, политические и функциональные полномочия местных органов должны быть закреплены в Конституции и в соответствующих законодательных актах. Это обуславливается, прежде всего, тем, что полномочия местных органов, как правило, исходят из более высоких уровней управления. Например, в США в соответствии с западными традициями демократии права и обязанности органов самоуправления реализуются в условиях, предусмотренных Конституцией и законами штатов. Государство устанавливает единые «правила игры» для местных администраций, регулирует основные принципы формирования и деятельности местных органов, оставляя субъектам федерации правовое регулирование местного управления. Конституционные положения о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве.

Поскольку местное самоуправление в своей основе относится к числу традиционных институтов демократии и выступает наряду с Парламентом представительным органом государства, то отсюда следует, что необходимо учитывать при организации системы местного самоуправления принцип выборности. Это обусловлено тем, что основой системы местного самоуправления являются местные представительные органы, имеющие определенный правовой статус, что позволяет им осуществлять функцию представительства населения в рамках соответствующих административно-территориальных единиц, и формирующиеся населением в результате свободных, прямых и состязательных выборов. Такой подход не противоречит положениям Европейской Хартии о местном самоуправлении. В ней утверждается, что права и реальная способность органов местного самоуправления в регламентировании и управлении значительной частью государственных дел осуществляется советами или собраниями, члены которых избираются путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Не менее важным принципом организации местного самоуправления является принцип сочетания местных и государственных интересов. Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют местное самоуправление как относительно самостоятельную форму государственного управления на местах. Так, по мнению датских ученых, органы местного самоуправления не становятся нерегулируемым «государством в государстве», однако являются местными политическими структурами с относительно большей независимостью, которая вписывается в общую систему государства. Финские ученые, подчеркивая связь местного самоуправления с системой государственного управления, вместе с тем отмечают, что в правовой теории нет общего мнения о том, как надо понимать положение муниципального самоуправления в государстве. Здесь речь идет о двойственном характере местного самоуправления, поскольку, с одной стороны, органы местного самоуправления не обладают суверенным правом на управление своей территорией как государство, с другой стороны, эти органы и государство равноправны и существование их не зависит друг от друга. Такое положение, как самостоятельность в чисто местных делах и осуществление отдельных государственных функций на местном уровне, нашло свое отражение в теории дуализма муниципального самоуправления. Тем не менее, в границах территориальных общностей местные интересы населения должны превалировать над общими, ведомственными или узкопрофессиональными интересами.

В этой связи нельзя не учитывать при организации системы местного самоуправления принцип децентрализации и деконцентрации властных функций. Известно, что, поскольку государственная власть едина и производна от власти народа, то по отношению к гражданам в административно - территориальных единицах она выступает как форма правления «сверху». То есть, государственное управление является формой реализации централизованной исполнительной власти, поскольку призвано, исходя из положений Конституции, законов и долгосрочных конституционных программ, обеспечивать коренные и долгосрочные интересы и потребности народа в целом. Вместе с тем, государственное управление как форма исполнительно- распорядительной деятельности публичной власти не вправе вмешиваться в сугубо внутренние дела многочисленных хозяйствующих субъектов, семей, территориальных и иных объединений граждан, а вправе косвенно при помощи правовых и иных механизмов оказывать только регулирующее воздействие.

Все реформы в области местного самоуправления, проводимые в последние десятилетия в странах Запада, направлены на укрепление демократии социально-правового государства, на активный поиск оптимального сочетания форм централизованного самоуправления, рационального распределения полномочий между представительными и исполнительными органами власти, на перенос центра тяжести в решении многих вопросов с общегосударственного на региональный и местный уровни. В нашей республике децентрализация и деконцентрация управления объективно необходимое продолжение процессов кардинального преобразования социально – экономической системы, цель которой формирование и реализация механизмов жизнеобеспечения местного населения.

Вышеназванный принцип логически должен быть дополнен принципом самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в пределах полномочий, определенных в соответствующих законодательных актах. Данный принцип также преполагает подотчетность этих органов перед местным сообществом территориального образования, а самостоятельность понимается как правовая, организационная и материально – финансовая, включая наличие права извлекать соответствующие налоговые доходы и получать займы и кредиты.

Содержание принципа самостоятельности и ответственности основывается на положениях теории социального обслуживания, где упор делается на осуществление органами местного самоуправления одной из основных функций: представление и защита интересов жителей территориального образования, предложение и обеспечение их потребностей, нужд и пожеланий. Осуществление концепции «обслуживания» с точки зрения определения и сравнения общих функций органов местного самоуправления и хозяйственных организаций, например, предприятий сферы обслуживания привело в ряде стран Западной Европы и в США к серьезным преобразованиям в системе местных органов, к устранению негибких иерархических структур, к передаче ответственности по отдельным вопросам местным управлениям и ведомствам (в том числе и в финансовых вопросах). Ответственность за достижение социально-экономических целей переносится на возможно более низкий уровень иерархии, т.е. туда, где происходит непосредственный контакт власти с гражданином.

Местное сообщество и, соответственно, органы самоуправления территориальными образованьями необходимы, безусловно, с точки зрения формирования и реализации всей системы местного жизнеобеспечения. Причем, по существу, сама система жизнеобеспечения населения территориального образования приводит к тому, что возникает необходимость образования и местных сообществ, и органов самоуправления, а, значит, и местного хозяйства, способного обеспечит общественными благами и услугами данное сообщество. Следовательно, при организации системы местного самоуправления должен функционировать принцип самодостаточности. Он предполагает наличие в качестве экономической основы местного самоуправления конкурентоспособного многопрофильного хозяйства, производящего и реализующего населению территориального образования товары и услуги общественного значения, необходимого для их самодостаточного жизнеобеспечения. Государство при этом должно обеспечивать имущественные, материальные и правовые условия развития местного хозяйства.

Создание и функционирование конкурентоспособного многопрофильного местного хозяйства не возможно без наличия определенных жизненно необходимых ресурсов, которые должны быть в собственности местного сообщества. Это означает, что организация системы местного самоуправления должна опираться на принцип обладания собственностью. Представляется, что местное хозяйство может быть создано на основе безвозмездно переданных местному сообществу государством объектов собственности, земли, объектов социально – культурного и хозяйственно – бытового назначения, а также другого движимого и недвижимого имущества. Кроме того, в сельской местности это могут быть земли выпаса общественного скота, водоемы и другие природные ресурсы.

Местная власть, по существу, должна быть структурой, цель которой – оказание специальной услуги населению, а не командование, принуждение, насилие. Населению территориального образования местное сообщество и органы местного самоуправления нужны тогда, когда они от объединения в местное сообщество или от участия в его делах будут иметь определенную выгоду или пользу. Отсюда следует необходимость учета при организации системы местного самоуправления принципа добровольности. Это означает, что в определенном территориальном образовании местное сообщество с соответствующими органами самоуправления могут быть образованы только добровольно и только тогда, когда объединение усилий членов сообщества будут давать большую выгоду или пользу, чем самостоятельная деятельность каждого с точки зрения формирования системы качественного жизнеобеспечения.

Вместе с тем, принцип добровольности не противоречит функционированию принципа «всеобщности» или «принудительности». Необходимость этого принципа диктуется тем, что в перечне предоставляемых местным сообществом благ и услуг всегда существуют такие, которые относятся к числу всеобщих и не исключаемых благ и услуг. Поэтому местный орган самоуправления, когда благо или услуга, предоставляемое местным сообществом, относится к числу всеобщего, должен иметь право в принудительном порядке облагать местным налогом или сбором. В этой связи необходимо заметить, что государство должно предоставить право представительным органам местного самоуправления вводить систему местного налогообложения за предоставление всеобщих и не исключаемых благ и услуг.

На данный момент большую значимость для развития демократических начал в Казахстане имеет территориальная общность населения. Это порождает необходимость функционирования принципа территориальной целостности. Поскольку все члены одной территориальной общности взаимодействуют друг с другом, живут в городах, поселках, селах, то они представляют собой определенную целостность с точки зрения жизнедеятельности, саморегулирования и управления. Именно в пределах территориальных общностей берут свое начало, связываются, координируются, переплетаются и нередко заканчиваются все бесконечные потребности человека. Поэтому важной особенностью местного самоуправления является реализация именно местных интересов, нужд, потребностей.

В данном случае речь идет о самоуправляющейся системе, основу организации которой составляет территориальная общность людей. Это - исторически сложившаяся и находившаяся в непрерывном развитии устойчивая совокупность людей, объединенных системой связей, отношений и взаимодействий, сложившихся в результате постоянного их проживания на одной хозяйственно освоенной территории. Такая единица самоуправления и классифицируется в качестве территориального образования.

Обобщение различных высказываний по реформе общественного управления показывает необходимость выделения также и принципа гарантии и защиты прав местного самоуправления. Это должны быть законодательно закрепленные гарантии организационной и функциональной самостоятельности органов самоуправления, его финансовой и бюджетной самостоятельности, прав на собственность и т. д.

Практическая реализация этих принципов на уровне территориальных образований возможна на основе законодательно закрепленного разделения полномочий властей, особенно между уровнями государственного управления. Реформа местного самоуправления – достаточно длительный и сложный процесс, поскольку самоуправление – это относительно автономное функционирование какой-либо общественной организации, которое обеспечивается принятием членами данной организации норм и решений, касающихся ее жизнедеятельности, совместным ведением этими индивидами общих для них дел, отсутствием в организации разрыва между субъектом и объектом управления. При этом процесс реформирования, на наш взгляд, будет более объективным и результативным, если система местного самоуправления будет организована с учетом и на основе выше названных принципов.

**3.2 Планирование устойчивого развития сельских территорий**

Планирование устойчивого развития сельской местности должно осуществляться на уровне регионов Казахстана (областей), сельских районов (поселков), территорий сельских округов и сельских населенных пунктов. При этом необходимо, в зависимости от уровня объекта планирования, придерживаться условий, приведенных в таблице 9.

Таблица 9. Уровни планирования сельской местности.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Уровень территории | Функций по проработке вопросов | Результат |
| Республика Казахстан | Установление рамочных условий регионального планирования. Интеграция планов социально-экономического развития областей республики. | Выработка государственных целей и условий осуществления региональной и аграрной политик и охраны окружающей среды. Осуществление интеграции планов социально-экономического развития областей республики в государственные планы регионального развития. |
| Область | Проработка целей и направлений перехода к устойчивому развитию в разрезе районов и особо охраняемых территорий, формирование программ и планов укрупненных мероприятий. | Программы устойчивого развития сельской местности - как составная часть региональной программы перехода к устойчивому развитию Интегрирование планов районных образований в программу социально-экономического развития области. |
| Сельский район | Проработка целей и направлений перехода к устойчивому развитию в разрезе населенных пунктов с учетом всех составляющих ландшафта, формирование программы детализированных мероприятий. Стратегическое планирование устойчивого развития территории района. | Разработка стратегических планов развития. Планы устойчивого развития сельской местности (планирование сельскохозяйственной сферы, ландшафтные ограничения, планы водного хозяйства, планы землеустройства и т.д.). |
| Сельский округ | Планирование развития и застройки сельских населенных пунктов, землепользования. Детальная проработка целей и направлений перехода к устойчивому развитию с учетом всех составляющих ландшафта, формирование и обоснование плана мероприятий. | Планы ландшафтов, планы защиты окружающей среды, выделение территорий сельскохозяйственного землепользования, лесопользования и др. |
| Сельскийнаселенныйпункт | Планирование обустройства сел и аулов. Планы застройки, правовые положения для порядка застройки сельских территорий. | Планы по обустройству, озеленению, обязанности сельскохозяйственного землепользования и лесопользования в природоохранных зонах. |
| Сельское население | Планирование конкретных бизнес-проектов и инициатив в области сельского развития | Планирование землепользования и проведение застройки с наиболее выгодной экологической позиции |

Ключевым подходом к обеспечению устойчивого развития сельских территорий является планирование развития местных образований на основе широкого вовлечения местного населения с их последующей интеграцией в региональные и районные программы (планы) устойчивого развития сельских территорий. При этом важным является поддержка и стимулирование развития местной экономики, содействие созданию рабочих мест, а также создание благоприятного климата для возникновения процессов саморазвития на своей территории.

Планирование требует проведения всестороннего анализа ситуации, определения приоритетности решения проблемных ситуаций. Анализ существующих в сельских округах планов развития, показывает, что из них больше половины не являются программными, то есть представляют собой набор слабо связанных друг с другом мероприятий или, вообще, являются списками намерений деятельности акиматов в текущем году или на ближайшие 2-3 года. При этом все они исходят из современного состояния местных образований, пролонгируя его в будущее. Это означает, что на местном уровне совершенно неразвита такая важная процедура и техника управленческой деятельности как планирование. Проблемно-аналитический, целевой и ресурсный блоки, как правило, отсутствуют. Вопросы развития учитываются только на терминологическом уровне.

Стратегическое планирование является новым для многих сельских территорий Казахстана инструментом достижения целей местного развития.

Сельский районный округ представляет собой сложную систему, существующую в условиях нестабильности внешней среды. Для рационального и эффективного управления ресурсами территории и одновременного достижения желаемого уровня социально-экономического развития необходим стратегический план действий, позволяющий реализовать как первоочередные, так и долгосрочные направления развития. Он касается множества проблем, акцентирует внимание на оптимальном удовлетворении потребностей местного сообщества, содействует достижению общественного согласия. При его отсутствии развитие территории будет хаотичным, а управление превратится в реагирование на изменение внешних и внутренних факторов, каковым оно является в настоящее время.

Стратегическое планирование появилось в Европе и США. Его методами стали пользоваться государственные органы управления с начала 70-х годов при разработке, планировании и реализации комплексных социально-экономических программ развития на основе наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов. Стратегическое планирование на уровне сельского районного образования - это систематический процесс, с помощью которого местные сообщества (при участии всех заинтересованных лиц) создают картину своего будущего, исходя из местных ресурсов, внешних и внутренних условий и определяют этапы и мероприятия достижения намеченных целей.

Стратегический план развития можно рассматривать как представленное в документах отражение желаемого будущего состояния экономической и социальной структуры региона (цели) и способы использования имеющихся и реально возможных ресурсов для достижения этого.

Стратегическое планирование предусматривает: согласование групповых интересов в обществе; идентификацию проблем и потенциалов развития территории, а также иных имеющихся ресурсов; определение целей и задач развития; разработку подходов и направлений долгосрочного развития на основе выбора вариантов наиболее эффективного использования потенциалов и ресурсов; формирование программ и проектов.

Стратегическое планирование развития служит следующим целям: идентификации сильных и слабых сторон, а также индивидуальных особенностей объекта планирования (района, региона); установления приоритетов экономического и социального развития; ориентации текущих решений на долгосрочные стратегические цели; привлечению инвестиций в экономику района, региона. Следует обратить внимание на то, что стратегический план не является законом или указом, обязательным для соблюдения акиматом, предпринимателями и гражданами. Стратегический план обязателен настолько, насколько акимат считает его основой своей экономической политики.

Грамотно разработанный стратегический план является основой для осуществления более подробных планов на каждый год. При этом следует иметь в виду, что стратегический план не представляет собой некую гарантию выполнения предусмотренных стратегий развития, а является лишь важным инструментом, помогающим в реализации выбранных направлений развития. Он всегда основывается на сведениях, которые были известны при его разработке.

Внутренние и внешние условия социально-экономического развития сельского района постоянно изменяются, особенно в условиях реформирования системы самоуправления и выхода из глубокого системного кризиса сельских территорий. Поэтому стратегический план также должен систематически корректироваться и дополняться. Обычно это целесообразно осуществлять раз в год на районном уровне и не реже одного раза в два года на региональном уровне.

Разработка и реализация стратегии требует консолидации усилий всех слоев местного сообщества и установления партнерских отношений между властью, населением и бизнесом. В рамках стратегического партнерства, составляющего основу местного социально-экономического развития, каждый из участников вносит свой вклад. В разработке и осуществлении стратегического плана должны быть задействованы все основные группы участников (таблица10).

Таблица 10. Участники разработки стратегического плана развития

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Управленческие структуры | Учреждения по содействию развитию экономики | Хозяйствующие субъекты | Население | Прочие |
| Акимат района | Центры развития (сельские консультационные центры) | Финансовые учреждения | Общественные организации | Представители науки |
| Районные ведомства (напр., служба занятости и т.д.) | Предприятия малого и среднего бизнеса | Инициативы состоронынаселения | Внешниеконсалтинговыеорганизации |
| Акиматы сельских округов | КрупныепредприятияНачинающиепредпринимателиОбъединенияпредпринимателей | Активные граждане | Средства массовой информации |

Эти группы участников имеют следующие задачи:

1.Местная администрация создает и поддерживает условия, необходимые для разработки и реализации стратегии.

2.Население и предприниматели своим участием обеспечивают успешность реализации стратегии и повышают реалистичность стратегического плана.

3.Центр развития выступает как координатор и модератор в процессе разработки стратегии.

4.Прочие участники осуществляют консультационное сопровождение процесса стратегического планирования или выполняют необходимую общественную работу.

Только при всестороннем и активном участии в процессе планирования перечисленных групп возможна разработка максимально реалистичного и действенного плана стратегического развития территории.

Стратегический план развития районного уровня адресован местному сообществу, создает ориентиры для всех участников процесса, открывает перспективы представителям бизнеса, властям, жителям и потенциальным инвесторам. По сути, речь идет о стратегическом партнерстве, о механизме поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению. В этом коренное отличие современной организации процесса планирования развития районного территориального образования от перспективных планов развития прошлых лет. Такой современный подход к организации процесса стратегического планирования в состоянии сделать его важным и интересным для каждого жителя.

В настоящее время деятельность Комитета по делам сельских территорий осуществляется в соответствии со Стратегическим планом Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы.

Структура такого плана включает в себя:

1.Миссия и видение

2.Анализ текущей ситуации

3.Стратегические направления цели, задачи

4.Функциональные возможности и возможные риски

5. Межведомственное взаимодействие.

6. Перечень программных и нормативных правовых документов.

7. Бюджетные программы.

Основной миссией Министерства сельского хозяйства на среднесрочный период являются: формирование и реализация аграрной политики государства в сфере развития агропромышленного комплекса, водного, лесного, охотничьего и рыбного хозяйства, сельских территорий и аграрной науки в целях содействия экономическому росту и достижению качественно нового уровня конкурентоспособности отраслей агропромышленного комплекса.

Результатом реализации мер Стратегического плана в 2010 – 2014 годах станет обеспечение устойчивого развития отраслей агропромышленного комплекса, развитие национальных конкурентных преимуществ отечественной продукции, обеспечение продовольственной безопасности страны и эффективности управления государственными финансами и материальными активами, достижение высокого уровня координации подведомственных отраслей экономики.

Развитие сельских территорий на перспективу обуславливается разрешением двуединой задачи - развитием сельскохозяйственного производства и созданием благоприятных условий проживания сельского населения. В соответствии со стратегическим направлением №3 «Создание нормальных условий жизнеобеспечения села (аула) на основе оптимизации сельского расселения, обеспечение роста потенциала сельских территорий через интегрирование программ сельского развития» были выделены следующие целевые индикаторы:

увеличение количества сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития;

привлечение специалистов социальной сферы для работы в сельских населенных пунктах.

В соответствии с таким направлением сформулированы следующие две основные задачи:

-устойчивое развитие сельских территорий республики на основе использования региональных конкурентных преимуществ, предоставления для сельского населения качественных услуг социальной сферы;

-обеспечение доступа сельского населения к микрокредитным ресурсам.

На реализацию таких задач, как видно из данных, приведенных в таблице 11, республиканским бюджетом предусмотрено выделение финансовых ресурсов в следующих размерах:

-на 2010 год – 6063223 тыс. тенге;

-на 2011 год – 7510369 тыс. тенге;

-на 2012 год – 6761994 тыс. тенге.

Видно, что больше всего средств выделяется на программу «094- бюджетные кредиты местным исполнительным органам для реализации мер социальной поддержки специалистов социальной сферы СНП». Причем, если эти средства в 2008-2009 годах на данную программу не выделялись, то сумма в 4 млрд. тенге является значительной для сельских регионов в части поддержки молодых специалистов. С 2009 года стали выделяться средства на финансирование программы «095- целевые трансферты областным бюджетам, бюджетам городов Астана и Алматы для реализации мер социальной поддержки специалистов социальной сферы СНП».

Таблица 11.Финансирование бюджетных программ, связанных с развитием сельских территорий на 2010-2012 годы.

|  |  |
| --- | --- |
| Бюджетные программы | Выделено средств, тыс. тенге: |
| 2008г. | 2009г. | 2010г. | 2011г. | 2012г. |
| «094-бюджетные кредиты местным исполнительным органам для реализации мер социальной поддержки специалистов социальной сферы СНП» | - | - | 3560 760 | 4828 950 | 4173 120 |
| «095-целевые текущие трансферты областным бюджетам, бюджетам городов Астана и Алматы для реализации мер социальной поддержки специалистов социальной сферы СНП» | - | 611 264 | 502 463 | 681 419 | 588 874 |
| «043-Увеличение УК АО «КазАгро» для реализации госполитики по стимулированию развития АПК» (доступ сельского населения к микрокредитным ресурсам). | 2821 000 | 1000 000 | 2000 000 | 2 000 000 | 2000 000 |
| Итого | 2821 000 | 1611 264 | 6063 223 | 7510 369 | 6761 994 |

Видно, что такие суммы составляют более 0,5 млрд. тенге ежегодно. И, наконец, немаловажным направлением и поддержкой сельского населения является выдача микрокредитов, которые будут составлять на среднесрочный период по 2 млрд. тенге ежегодно.

Думается, что такое финансирование и государственная поддержка развития сельских территорий позволит обеспечить рост их потенциала через интегрирование вышеперечисленных программ с целью улучшения благосостояния сельского населения.

**Заключение**

1. Проведенное исследование теоретических и практических основ развития сельских территорий, их мониторинг, изучение международного опыта позволили обосновать ряд выводов и предложений:

В общепринятом понятии устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс общества.

Под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее:

- выполнение им его народнохозяйственных функций (производство продовольствия, сельскохозяйственного сырья, других несельскохозяйственных товаров и услуг, а также общественных благ, предоставление рекреационных услуг, сохранение сельского образа жизни и сельской культуры, социальный контроль над территорией, сохранение исторически освоенных ландшафтов);

- расширенное воспроизводство населения, рост уровня и улучшение качества его жизни;

- поддержание экологического равновесия в биосфере.

2. Устойчивое развитие сельских территорий, решение социальных проблем сельского населения является одним из основных условий бесконфликтного, демократического развития казахстанского общества, его экономического и социального благополучия и потому должно стать приоритетным направлением развития государства.

В связи с этим принята государственная национальная стратегия устойчивого развития сельских территорий. Принятие стратегии позволит устранить перечисленные и существующие ныне факторы и тенденции социально-экономического развития сельских территорий, что приведет к повышению качества сельской жизни и создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности.

3. Исходя из современных трактовок полноценного устойчивого развития территорий регионов, устойчивое развитие сельских территорий можно охарактеризовать как равномерное наращивание позитивных социальных показателей (рост показателей жизненного уровня населения, образованности, здоровья) в полном соответствии с экономическим и экологическим развитием сельского региона. На личностно - мотивационном уровне эти показатели проявятся в росте удовлетворенности населения сельских территорий жизнью в целом, собственными социально-экономическими перспективами и перспективами своих детей, соответствующим ростом показателей удовлетворенности основными условиями сельской жизнедеятельности.

4. Комитет по делам сельских территорий Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан осуществляет организационные и контрольные функции в области реализации государственной политики по делам сельских территорий, возложенные на него Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Основными задачами Комитета являются:

-развитие социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий и обеспечение сельского населения благоприятными условиями жизни;

-совершенствование правовых и социально-экономических условий развития сельских территорий и жизнеобеспечения сельского населения.

6.В 2006 году завершился первый этап реализации Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы (далее – Госпрограмма), утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года № 1149.

Основной целью Госпрограммы является создание нормальных условий жизнеобеспечения аула (села) на основе оптимизации сельского расселения. Одной из приоритетных задач Госпрограммы является достижение нормативной обеспеченности сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры, где сельские жители в соответствии с национальными стандартами качества жизни должны быть обеспечены услугами образования, здравоохранения, культуры и спорта, качественной питьевой водой, автомобильными дорогами, электро- и газоснабжением, услугами связи, телевидения, сетью Интернет.

В первый год ее реализации из средств республиканского бюджета был выделен и освоен 1,0 млрд. тенге. В 2006 году на эти цели выделено 2,0 млрд. тенге, в 2007 году - 2,5 млрд. тенге и в 2008 году - 3,1 млрд. тенге.

С целью эффективной реализации 2 этапа Госпрограммы Комитетом по делам сельских территорий на основании совместного приказа Министерства сельского хозяйства и заинтересованных центральных исполнительных органов «О мониторинге развития сельских территорий» от 25 мая 2004 года № 297 проведен мониторинг сельских населенных пунктов по уровню социально-экономического развития за 2007 год.

По состоянию за 2007 год в республике насчитывается 7512 сельских населенных пунктов. Из 7512 сел, 1204 соответствуют высокому, 5625 - среднему, 595 - низкому потенциалу развития и в 88 селах население отсутствует.

В 2008 году количество СНП уменьшилось на 79 и составило 7093 сельских населенных пункта. По уровню социально- экономического развития из 7093 СНП, 2470 соответствуют высокому, 4493 – среднему, 135- низкому потенциалам развития и 27 СНП без населения. Указанное количество СНП сократилось за счет упразднения в соответствии с Законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

За 2009 год в целом по республике рост количества СНП с высоким потенциалом развития составил 87 СНП. На 1 января 2010 года количество сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития составляет 2610 единиц, их количество по сравнению с 2008 годом выросло на 137, а с 2007 годом - на 1406 СНП.

Итоги мониторинга показывают, что в села с высоким потенциалом развития за последние 3 года наблюдается приток населения. Так, если в 2007 году в селах с высоким потенциалом развития проживало 3656 102 человека, то на 1 января 2010 года уровень этого показателя достиг 3909310 человек, или он увеличился в 2008 году на 55272 человека и на 197936 человек в 2009 году.

При этом в селах со средним и низким потенциалом развития, наоборот, наблюдается отток численности населения и больше всего в СНП со средним потенциалом. Так, если в 2007 году в них проживало чуть более 3,7 млн. человек, то в 2008 году численность сократилась на 15515 человек, а в 2009 году – в 6 раз больше уровня 2007 года или снизилась на 94027 человек. В СНП с низким потенциалом в 2009 году наблюдается уменьшение оттока населения. Если в 2008 году численность в таких CНП снизилась на 4704 человека, то в 2009 году – почти в 7 раз меньше.

Анализ проведенного мониторинга за 2007-2009 года свидетельствует о динамике роста социально-экономического развития СНП с высоким потенциалом развития. Основными факторами, повлиявшими на повышение экономического потенциала села и уровень доходов сельских жителей явились: направление целевых инвестиций на развитие социальной и инженерной инфраструктур, развитие цехов переработки и пунктов по заготовке сельхозпродукции, динамичное развитие хозяйствующих субъектов, малого и среднего бизнеса, восстановление и использование ирригационных систем в южных регионах республики, а также развитие государственно-частного партнерства.

7. В целом, проведенный анализ состояния и развития сельских территорий позволил выявить ряд недостатков, как в социальной, так и в инженерной сферах. Так, в системе общего среднего образования сельской местности имеются проблемы, требующие дальнейшего решения. В 173 СНП республики школы находятся в аварийных помещениях, в 47 СНП занятия в школах проводятся в 3-4 смены, в 1289 СНП республики объекты образования находятся в помещениях свыше 40 лет постройки, из них в 748 СНП объекты находятся в приспособленных помещениях, а в 3250 СНП на объектах образования в течение последних 10 лет не проводился капитальный ремонт, из которых в 1799 СНП объекты образования находятся в приспособленных помещениях. Аварийных школ много в Южно-Казахстанской (51), Восточно-Казахстанской (37), Кызылординской (27), Алматинской (18) и Жамбылской (17) областях. На селе не развита сеть дошкольных организаций образования. По данным Министерства образования и науки на 1 января 2010 года в сельской местности функционируют 3505 дошкольных организаций, в том числе 947 детских садов. Охват детей дошкольным воспитанием составляет 29,9% от общего числа детей дошкольного возраста.

8. На 1 января 2010 года количество сельских населенных пунктов, где по нормативу должны быть, но отсутствуют объекты здравоохранения, составляет - 69 единиц, кроме того, в 4800 СНП (77,7%) объекты здравоохранения находятся в приспособленных помещениях, что не в полной мере позволяет повысить качество медицинского обслуживания сельских жителей. Таких сел много в Южно-Казахстанской (676), Восточно-Казахстанской (540), Костанайской (520), и Северо-Казахстанской (502) областях.

9. По итогам мониторинга общая протяженность дорог местного значения составляет 70,4 тыс. км., из них капитального ремонта требуют -17,8 тыс. км, среднего ремонта - 24,1 тыс. км. В 1910 селах дороги до райцентра находятся в неудовлетворительном состоянии. Много таких сел в Актюбинской (218), Атырауской (117) и Мангистауской (31) областях. Для выполнения всех видов ремонтных работ требуется 721,4 млрд. тенге, однако фактически из республиканского и местных бюджетов на ремонт дорог местного значения ежегодно выделяется не более 40 млрд. тенге.

В регионах недостаточно уделяется внимания укреплению участковых пунктов полиции, так на начало текущего года участковые пункты полиции обеспечены транспортом на 53,7%, компьютерной техникой на 22,0% и стационарными рациями на 10,8 % от общего количества участковых пунктов полиции.

10. Все вышеизложенное позволяет заключить, что в дальнейшем необходимо произвести оценку потенциальной емкости каждого сельского населенного пункта, реализовать меры по оптимизации сельского расселения, обеспечению более высокого уровня жизни сельских жителей, создать основы устойчивого развития сельских территорий.

На основе разработанных нормативно-методических рекомендаций и проведенных анализов будут определены опорные сельские населенные пункты для формирования оптимальной системы расселения и устройства территории страны за счет концентрации населения на экономически перспективных и благоприятных для жизнедеятельности территориях с обеспечением рациональной заселенности страны.

Схема оптимального расселения сельского населения, будет разработана в соответствии с Генеральной схемой организации территории Республики Казахстан с отражением основных положений, включая систему расселения и размещения производительных сил, которая в настоящее время разрабатывается Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан в рамках Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года.

11. В 2010 году завершается реализация Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы. Решение вышеуказанных проблемных вопросов необходимо предусмотреть в рамках разрабатываемых региональных программ развития территорий и в соответствии с действующим законодательством согласовать с Комитетом по делам сельских территорий в установленные сроки.

Реализация первого этапа Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы осуществлялась в соответствии с Планом мероприятий на 2004-2006 годы, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 августа 2003 года № 838. Анализ реализации Плана мероприятий первого этапа показывает, что основные предусмотренные мероприятия выполнены.

12. На втором этапе (2007 – 2010 годы) реализации Государственной программы наряду с продолжением работ по инвестированию строительства, ремонту и реконструкции объектов социальной и инженерной инфраструктуры будут реализованы меры по оптимизации сельского расселения, обеспечению более высокого уровня жизни сельских жителей, созданы основы устойчивого развития сельских территорий.

Развитие сельских территорий на перспективу обуславливается разрешением двуединой задачи - развитием сельскохозяйственного производства и созданием благоприятных условий проживания сельского населения.

**Список использованной литературы**

1.Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий»;

2.Указ Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года № 1149 «О Государственной программе развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы»;

3.Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2005 года № 654 «О Плане мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2006-2010 годы»;

4.Постановление Правительства Республики Казахстан от 06 марта 2006 года № 149 «Об утверждении Программы первоочередных мер на 2006 - 2008 годы по реализации Концепции устойчивого развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2006 - 2010 годы»;

5.Айтаханов К. Современное состояние законодательного обеспечения государственного регулирования развития АПК и сельских территорий Казахстана: Государственная аграрная политика// Евразийское сообщество: общество, политика, культура.- 2008.- № 1.- с. 44.

6.Ахметов Р. Совершенствование государственного регулирования развития аграрной сферы АПК. // Международный сельскохозяйственный журнал. 2002., №6. с. 20-25.

7.Габдуалиева Р. Бюджетно-кредитная политика в АПК: Инвестиции и финансы.// Аль Пари.- 2006.- № 3/4.- с. 139.

8.Габдуалиева Р.С. Сельское хозяйство региона как объект государственного регулирования: Сельское хозяйство.// Вестник КазНУ. Серия экономическая.- 2006. - № 6.- С. 55.

9.Даниленко Л. Обоснование необходимости государственного регулирования аграрного сектора.//АПК: экономика, управление. - 2006.- № 3. - с. 43 - 46.

10.Имяреков С. М. Теория и практика развития сельскохозяйственной кооперации в России: монография / Саранский кооперативный институт.- М., Акад. Проект, 2005.- 157 с.: ил.

11.Кантарбаева Ш. Государственное регулирование сельского хозяйства за рубежом // Основы экономики.- 2007.- № 3.- с. 11.

12.Кемел М. Государственное регулирование развития АПК и сельских территорий: Агропромышленный комплекс.// Устойчивое развитие KZ.- 2005.- № 9.- с. 37.

13.Коробейников М. М. Совершенствование протекционистской поддержки сельского хозяйства. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2005. - №10, с.49.

14.Коробейников М. Законодательная основа экономического механизма обеспечения устойчивого развития АПК// Международный сельскохозяйственный журнал.- 2008.- № 1. – 3.

15.Матвеева Е., Суншев А. Основные направления устойчивого развития агропромышленного сектора//Международный сельскохозяйственный журнал.- 2006.-№ 2. - с. 44 – 46

16.Мерзлов А., Леонова Н. Разработка программ развития сельских территорий в Германии.// АПК: экономика, управление.- 2009.- № 1.- с. 87.

17.Назаренко В., Папцов А. Государственное регулирование сельского хозяйства в странах с развитой рыночной экономикой. - М.: Информагробиз-нес, 2002.

18.Шарипов Ш. О тенденциях и структурных сдвигах в сельском хозяйстве мира и России// Международный сельскохозяйственный журнал.- 2006.- № 1. - с. 19.

19.Шыныбеков Д. Финансовые основы местного хозяйства: взаимоотношения с республиканским бюджетом// Қаржы-қаражат - 2005.- № 1.- с. 72.

20.Аграрная политика / А.П, Зинченко, В.И. Назаренко, В.В. Шайкин и др.; Под ред.А.П, Зинченко, - М.: КолосС, 2004.- с: ил. - (Учебники и учебн. Пособия длястудентов высш. учебн. заведений) 304 стр.

21.Артамонов А,Д., Бетин О.И., Богданов И.Я., Гордеев А,В,, Мерзлов А,В, Сергеев И,И, Политика развития сельских территорий России: поселения XXIвека, Тамбов ≪Изд-во ≪Юлиус≫ - 2005, - 384 стр с илл.

22.Баутин В.М., Козлов В.В., Мерзлов А.В. и др. Устойчивое развитие сельских территорий: вопросы стратегии и тактики. М.: ФГНУ ≪Росинформагротех≫. -2004.-312 с.

23.Гапоненко А.Л. Стратегия социальпо-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. - М.: Изд-во РАГС, 2001. - 224 с.

24.Козлов В.В., Мерзлов А.В. Методические рекомендации по разработке планов и программ устойчивого развития сельских территорий. М.: ФГНУ≪Росинформагротех≫, 2005. - 148 с.

25.Концепции устойчивого развития сельских территорий (проект РАСХН от 15сент. 2005)

26.Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и

практические аспекты государственного регулирования. - М., 2002

27. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие / НГАЭиУ. -М.: ОАО ≪Издательство

≪Экономика≫. 1998.-172с.

28. Лексин В.И., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: Эдиториал УРСС, 2003 - 368 с.

29.Мартин Г.-П., Шуман X. Западная глобализация. Атака на процветание и демократию. - М., 2001.-289 с.

30.Мерзлов А.В., Филиппова А.В. Развитие предпринимательства в сельской местности: институциональная поддержка и финансовое обеспечение.

31.Сельское предпринимательство - перспективы развития. Сборник материалов Международной конференции проекта Программы развития ООН.-М.: ФГНУ ≪Росинформагротех≫, 2004. - Стр. 222-229.

32.Основополагающие припципы устойчивого пространственного развития Европейского континента. Материалы конференции. Совет Европы Ганновер, 7-8 сентября 2000 г

33.Показатели устойчивого развития: структура и методология ООН. - Тюмень:Изд-во ИПОС СО РАН, 2000. - 359 с.

34.Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г.Грандберга, В.И. Данилова - Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шонхоева. -М.: ЗАО ≪Издательство ≪Экономика≫. 2002. Стр. 286.

35.Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: Зарубежный опыт и проблемы России / Отв. ред. П.Ф. Глазовский, А.В. Гордеев, Г.В. Сдасюк. М.: Т-во научных изданий КМК, 2005.

36.Чепурных П.В., Мерзлов А.В., Антипов А.П. Устойчивое развитие сельской местности в России. Концепция и рекомендации. - Иркутск: Изд-во ИГ СОРАП, 2000. - 82 с.

37.Чепурных Н.В., Мерзлов А.В. Новоселов А.Л. Региональная экономика:сельская местность. - М., Наука, 2006.

38.Черников Г.Н. Экономика Франции: Традиции и новейшие тенденции. - М.:≪Российская нолитическая энциклонедия≫, 2002. - 416 с.

39.Регионы в Европейском Сообществе с точки зрения субсидиарности. Европейский парламент. Генеральный директорат научных исследований и

разработок. Рабочие документы,