

А.И. Штукарев,
первый заместитель главы Волгограда

Е.Б. Головки,
руководитель департамента экономики
и инвестиций администрации Волгограда

Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территориями

Происходящие изменения в российской экономике, такие как финансово-экономический кризис и модернизация государственного управления, вызывают необходимость более углубленно рассмотреть и осмыслить сложившуюся модель функционирования крупных городов как с точки зрения их **вклада в развитие регионов и страны** в целом, так и с позиции **устойчивости их перспективного развития**.

Крупные города России в структуре долгосрочного государственного и регионального развития являются **центрами концентрации человеческих, производственных, инвестиционных и инновационных ресурсов**. От того, насколько успешно здесь будут решаться конкретные проблемы реформирования и развития экономики, зависят результаты устойчивого социально – экономического роста страны в целом.

В этой связи, вопросы, связанные с устойчивым развитием крупных городов, необходимо рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, изнутри, рассматривая город как самостоятельную систему и отдавая предпочтение **внутренним факторам**, обеспечивающим устойчивость муниципального образования как такового. Во-вторых, извне, рассматривая муниципальное образование как элемент более сложной системы – региона, страны, мира в целом – и обращая внимание, прежде всего, на **внешние факторы**, вносящие вклад в обеспечение устойчивости города. В своем докладе остановлюсь на основных слагаемых устойчивого развития современного российского мегаполиса, на примере Волгограда.

Современный Волгоград как административный и агломеративный центр Волгоградской области, характеризуется крупным индустриальным, транспортным, научным и культурным потенциалом. Площадь земель в городской черте составляет свыше 880 квадратных километров. Население Волгограда – 1014 тыс. человек или около 40 % от численности населения Волгоградской области.

Основа экономической базы города - многоотраслевая промышленность, в которой работает около трети от числа занятых во всех сферах экономики (около 74 тыс. человек). **Промышленность Волгограда характеризует промышленный потенциал всей Волгоградской области**, так как доля объема промышленной продукции Волгограда в общем объеме производства Волгоградской области составляет 63%. По состоянию на 1 января 2010 года в Волгограде насчитывалось 2754 промышленных предприятия, **среди которых 100 крупных и средних предприятий являются бюджетобразующими**. В городе расположены крупные предприятия энергетики, нефтегазового комплекса, черной и цветной металлургии, машиностроения (включая предприятия сельхозмашиностроения и оборонной промышленности), стройиндустрии, деревообработки, а также пищевой и легкой промышленности. К тому же **промышленный комплекс Волгограда является крупным донором бюджетной системы РФ**. Волгоградом в 2009 году перечислено свыше 67 миллиардов рублей налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетов и внебюджетные фонды (для сведения: собственные доходы бюджета по итогам 2009 года составили 7,6 млрд. рублей). В этой связи, **промышленное развитие города является одним из приоритетов стратегического плана устойчивого развития Волгограда до 2025 года**.

Вместе с тем существует также ряд факторов, сдерживающих развитие промышленного потенциала города, среди них: рост тарифов на энергоносители и транспортные услуги; моральный и физический износ оборудования в большинстве отраслей; низкая конкурентоспособность производимой продукции; многие предприятия относятся к головным компаниям, которые находятся за пределами Волгоградской области и т.д.

Развитие миллионного промышленного центра требует **масштабных и постоянных инвестиций**. В 2009 году объем инвестиций в основной капитал в результате финансово-экономического кризиса сократился и составил 19,2 млрд. рублей (26,4% от общего объема инвестиций, освоенных организациями области). Более 42,7 % из общего объема инвестиций в основной капитал в Волгограде осуществлено за счет собственных средств (8,1 млрд. рублей). Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций за 2009 год составила 22,4%.

В то же время следует отметить, что Волгоград сталкивается с решением не только внутренних трансформационных процессов, но и находится под влиянием общемировых тенденций и в первую очередь – глобализации и мировых колебаний экономической конъюнктуры. Неслучайно мировой финансово-экономический кризис больше всего ударил по промышленности.

По причине мирового финансово-экономического кризиса ряд волгоградских промышленных предприятий был вынужден снизить объем производства и реализации продукции, инвестиционную активность и сократить численность работающих. В этих условиях администрация Волгограда активно **реализовывала антикризисную промышленную и инвестиционную политику**, поскольку промышленность важнейший элемент стратегии устойчивого развития города.

Помимо участия в федеральных и областных программах по обеспечению занятости населения, администрация Волгограда разработала и реализовала мероприятия по трудоустройству в рамках 2-х муниципальных целевых программ: «Организация общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» на 2008-2010 годы» и «Молодежь Волгограда».

С целью стимулирования производственной и инвестиционной активности организаций на территории Волгограда идет планомерная реализация следующих мероприятий:

➤ **совершенствование нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности**, способствующей привлечению инвестиций в экономику города. В 2008 году принято Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгограда, в котором определяются правовые, экономические, социальные и экологические условия инвестиционной деятельности, порядок и формы осуществления муниципальной поддержки на территории Волгограда. Кроме того, в 2010 году принято решение Волгоградской городской Думы «О территориях предпринимательской активности в городском округе город-герой Волгоград». Создание таких территорий позволит сохранить уже действующие промышленные предприятия и создать условия для их продуктивного функционирования в будущем путем предоставления налоговых и неналоговых льгот, а также различного рода преференций. Не менее значимым, станет количественное увеличение субъектов производственной деятельности и предпринимательства путем размещения новых конкурентоспособных производств на свободных индустриальных площадках;

➤ **активное продвижение территории Волгограда как перспективного инвестиционного и инновационного центра** в других регионах России, странах дальнего и ближнего зарубежья. В этой связи в настоящее время совместными усилиями администрации Волгограда и научных кругов подготовлен для профессионального обсуждения проект маркетинговой стратегии развития территории городского округа Волгоград до 2020 года, включающей в себя поиск эффективных практических механизмов продвижения имиджа нашего города, местных товаропроизводителей, повышение деловой, инвестиционной и рекреационной привлекательности территории Волгограда.

➤ **муниципальная поддержка инвестиционной деятельности**, а именно: муниципальные гарантии под заемные средства для реализации инвестиционных проектов на территории Волгограда; субсидии за счет средств бюджета Волгограда для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным для реализации инвестиционных проектов на территории Волгограда; бюджетные инвестиции юридическим лицам, осуществляющим инвестиционные проекты на территории Волгограда.

➤ **обеспечение оптимизации размещения производительных сил** на территории Волгограда. С этой целью в администрации Волгограда создана межведомственная комиссия по размещению производительных сил на территории Волгограда, утвержденная постановлением главы Волгограда от 05.03.2010 г. №507 «О постоянной межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Волгограда» и т.д.

Современные реалии заставляют нас **диверсифицировать факторы устойчивого** развития города. Несмотря на то, что Волгоград считается, прежде всего, крупным промышленным центром, малое предпринимательство занимает особое место в структуре экономики города и является не только звеном в создании рыночной инфраструктуры, но и необходимым элементом в социальном преобразовании общества, в определенной мере создающим средний класс – опору городского сообщества.

Уровень развития малого предпринимательства является отражением степени развития экономики. На сегодняшний день в городе зарегистрировано **около 9 тыс.** субъектов предпринимательства - юридических лиц и **более 31 тысячи** индивидуальных предпринимателей. Несмотря, на кризис по сравнению с 2008 годом, численность индивидуальных предпринимателей **увеличилась на 3,2%**. Во многом этому **способствовали предпринятые администрацией Волгограда следующие меры по поддержке малого и среднего бизнеса:**

- **уменьшение на 40% корректирующего коэффициента K2** по ЕНВД по отдельным видам деятельности;
- **снижение налоговой ставки земельного налога** в отношении земельных участков, предоставленных для размещения автостоянок, парковок, что позволило смягчить нагрузку в виде арендных платежей на арендаторов таких земельных участков;
- **уменьшение величины арендной платы** за муниципальные нежилые помещения;
- **передача в безвозмездное пользование** гражданам и юридическим лицам объектов муниципального недвижимого имущества, не используемых в течение трех и более лет;
- **установление временного антикризисного коэффициента**, формирующего плату, взимаемую **по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций** на объектах, являющихся муниципальной собственностью, в размере 0,75%;
- **расширение перечня категорий пользователей земли**, для которых **предусмотрено снижение арендной платы** за землю в 2008 году. Это юридические и физические лица, арендующие земельные участки для эксплуатации павильонов (торговых, остановочных), автостоянок.

Кризис не только приносит много проблем, но и дает новые возможности для развития города – при оперативной адаптации к изменениям на рынке и грамотном анализе ситуации город может не только не потерять, но и усилить свои позиции. Поэтому, несмотря на сложность ситуации, **городам не следует забывать о своем долгосрочном развитии и стратегических приоритетах.**

Достижение стратегической цели развития Волгограда напрямую зависит от того, насколько город финансово обеспечен. Многие проблемы города как объекта управления обуславливаются общими процессами, происходящими в российском обществе. В правовой сфере они в значительной мере определяются тем, что в федеральном и региональном законодательстве недостаточно учитываются потребности развития муниципальных образований.

Рассматривая **города как элементы более сложной системы** – государственной вертикали в целом (муниципальное образование-регион-страна) – актуальным вопросом является **формирование финансово-экономической основы** развития города. Местные бюджеты, как и ранее, формируются от доступного, в результате чего у местных органов власти создается финансовая зависимость от государственных органов власти, теряется интерес к поиску новых источников доходов. **Сложившаяся система межбюджетных отношений не предполагает устойчивости** развития крупных городов по своей сути.

Доля закрепленных за муниципальным образованием налоговыми поступлениями на протяжении многих лет остается весьма низкой и не отвечает минимальным потребностям. Так, если **в 2002 году** доля отчислений в бюджет Волгограда составляла **свыше 22%** общей суммы собранных на территории Волгограда, то **в 2009 году – менее 8 %**. Это означает, что с каждого собранного на территории Волгограда рубля, в бюджете города **остается менее 8 копеек.**

Зачем муниципалитету работать над увеличением доходной части бюджета, если в итоге может получиться так, что средства местного бюджета в виде отрицательного трансферта перейдут в бюджет субъекта РФ?

При этом на территории Волгограда собранный объем налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетной системы РФ является доминирующим (**свыше 60% от общей суммы поступлений на территории Волгоградской области**) над остальными муниципальными образованиями.

Механизмы перераспределения средств, остаются вполне традиционными: происходит перераспределение финансовых потоков между «богатыми» и «бедными» муниципалитетами через региональный бюджет, что в конечном итоге не приводит к стимулированию экономического развития как благополучных, так и проблемных муниципальных образований. Считаем, что сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов необходимо добиваться, прежде всего путем построения оптимальной модели разграничения доходов между разными уровнями власти, а не с помощью разных форм перераспределения бюджетных средств.

В условиях ограниченности местного бюджета, **особое внимание** уделяется **привлечению ресурсов из бюджетов вышестоящих** уровней. В 2009 году Волгоград принял участие в реализации четырех федеральных и областных целевых программ, а также непрограммных мероприятий, что позволило привлечь дополнительно значительную часть средств вышестоящих бюджетов – **2,26 млрд. рублей**. Для информации: в **2009 году на 1 рубль** средств бюджета Волгограда **привлечено 6,68 рублей** из вышестоящих бюджетов, в то время как **в 2005 году – всего 2 рубля**. Наша дальнейшая задача обеспечить рост данного соотношения. Основными направлениями реализации целевых программ и непрограммных мероприятий, являются: жилищное строительство, развитие инженерной и социальной инфраструктуры, осуществления мер социальной поддержки населения.

Также считаем, что устойчивое развитие муниципальных образований в современных условиях зависит не только от объемов имеющихся ресурсов, но и от **способности управленческих кадров спланировать и организовать их эффективное использование**. И здесь действенным инструментом муниципального управления становится система стратегического планирования устойчивого развития города.

Волгоград в этом направлении – **один из лидеров в России**, поскольку целенаправленно на протяжении последних нескольких лет занимается вопросами стратегического планирования развития города. **Стратегический план устойчивого развития Волгограда до 2025 года, принятый городской Думой в 2007 году – важнейший элемент в системе городского управления.**

Но, наличие стратегического плана недостаточное условие для развития города. **Необходима целая система стратегического управления развитием** города, обеспечивающая функциональную **роль стратегического плана** в существующей муниципальной **системе бюджетного, программно-целевого планирования и социально-экономического прогнозирования.**

В этой связи нами в 2009-2010 годах было разработано и принято новое Положение о стратегическом планировании развития Волгограда, позволившее **изменить подход к среднесрочному планированию, увязав его с планированием долгосрочных тенденций развития города**, тем самым обеспечив координацию разработки и реализации прогноза социально-экономического развития Волгограда, ведомственных и долгосрочных целевых программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС со стратегическим планом устойчивого развития Волгограда.

В настоящее время администрацией города разработан и находится на стадии согласования проект муниципального правового акта о мониторинге отраслевого развития города и результативности деятельности отраслевых структурных подразделений. **Система стратегического управления должна обеспечить четкую взаимосвязь между целевыми ориентирами Стратегического плана, развитием отраслей и сфер Волгограда, тактическими задачами и результатами деятельности отраслевых структурных подразделений администрации Волгограда.** Кроме того, **Волгоград один из первых крупных муниципальных образований реализует модель оценки эффективности и стимулирования территориальных подразделений города (районов города).** В первую

очередь, на бюджетные инвестиции должны рассчитывать территориальные образования, обладающие реальным потенциалом и желанием развиваться. Несмотря на определенные успехи в сфере стратегического планирования, для более полной реализации муниципалитетами данной функции, в первую очередь, необходимо:

- **определить полномочия органов местного самоуправления в разработке стратегических планов развития территорий муниципальных образований и порядке их финансирования из бюджетов всех уровней;**

- **обеспечить включение стратегических планов и комплексных программ социально-экономического развития в бюджетный процесс** в качестве необходимых и обуславливающих эффективность и обоснованность всех целевых расходов, а также обеспечить связь территориального и стратегического планирования;

- **определить единую методику стратегического планирования развития муниципальных образований и т.д.**

Также к наиболее проблемным вопросам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития следует отнести:

- **недостаточную определенность государственной региональной политики** в отношении развития системы **особых экономических зон и организации новых зон опережающего социально-экономического развития;**

- **несоответствие объема компетенции органов местного самоуправления** (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению) **задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.**

Важнейшим вопросом стратегического территориального планирования является оптимизация долгосрочного пространственного проектирования, включая его транспортную инфраструктуру. В этой связи в Волгограде были приняты **базовые документы градостроительной документации территориального планирования**, определяющие градостроительную стратегию и условия формирования среды жизнедеятельности: **Генеральный план Волгограда до 2025 года, Правила землепользования и застройки.**

Волгоград сегодня готов предложить потенциальным инвесторам возможности как имеющейся, так и запланированной к развитию транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, значительные территориальные, рекреационные, кадровые и иные ресурсы для дальнейшего развития города, застройки свободных и реконструкции застроенных территорий.

Так, потенциальные территориальные ресурсы Волгограда, с учетом возможной реконструкции, составляют на сегодня 4500 га. Согласно новому генеральному плану объем нового жилищного строительства на период до 2015 г. составит 3200 тыс. кв. м. общей площади домов. Свободные территориальные ресурсы города для размещения крупных объектов общественного назначения составляют сегодня более 100 га.

Несмотря на очевидные успехи в вопросах регламентирования градостроительной деятельности Волгограда одними из **наиболее проблемных** с точки зрения реализации, являются **отношения по формированию земельных участков**. Остаются значительными **временные и денежные затраты при осуществлении землеустроительных действий** (межевание). Учитывая тот факт, что **результаты этой деятельности в среднесрочной перспективе благоприятно повлияют как на наполняемость всех уровней бюджетной системы**, так и на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье», обращаем внимание органов федеральной и региональной власти на необходимость финансовой поддержки муниципалитетов с целью скорейшего решения этого вопроса.

В заключении хочется отметить, что результативность принимаемых Стратегий устойчивого развития крупных и средних городов, всецело зависит от **комплексности и системности общей, целенаправленной работы населения, органов местной и государственной власти, науки.**