

# ОЦЕНКА РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ГОРОДА

М. А. Захаров, И. Е. Рисин

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 4 октября 2016 г.

**Аннотация:** предложена содержательная характеристика сильных и слабых сторон современной российской практики разработки базовых элементов политики социально-экономического развития крупного города.

**Ключевые слова:** крупный город, политика социально-экономического развития, сильные и слабые стороны современной практики.

**Abstract:** the article offers modern russian practice strong and weak points substantial description concerning the policy's basic elements elaboration of major city socio-economic development.

**Key words:** major city, socio-economic development policy, strong and weak points of modern practice.

В целях идентификации сильных и слабых сторон современной практики разработки социально-экономической политики крупного российского города обратимся к программным документам органов местного самоуправления, в которых содержатся обоснование и характеристика ее базовых элементов.

Для обеспечения репрезентативности итоговой оценки в объектную базу анализа включены крупные города, во-первых, представляющие регионы,

входящие в разные федеральные округа, во-вторых, отличающиеся по уровню социально-экономического развития.

Учитывая названные требования, выборка объектов сравнительного анализа включает Астрахань [1], Белгород [2], Волгоград [3], Воронеж [4], Екатеринбург [5], Калининград [6], Краснодар [7], Курск [8], Новосибирск [9], Самара [10].

Систематизация информации по миссиям крупных российских городов представлена в табл. 1.

Таблица 1

*Миссии крупных российских городов*

Город	Миссия
1	2
Астрахань	Миссия города не определена. Дана ссылка на миссию Астраханской области, определяющая ее роль как мощного российского центра на Каспии; инновационно-технологического лидера Каспийского макрорегиона, генерирующего передовые знания, технологии и продукты в наиболее востребованных секторах; зоны интеграции в экономические, технологические и культурные процессы Центральной Азии.
Белгород	Белгород – город добра и благополучия.
Волгоград	Волгоград – главный интеграционный лидер Нижнего Поволжья, центр инновационно-технологического, научно-образовательного, финансово-экономического, транспортно-коммуникационного и культурного развития на южном рубеже России.
Воронеж	Воронеж – научно-образовательный центр подготовки высококвалифицированных кадров, широкоформатных научных исследований и разработки инновационных технологий; центр конкурентоспособного наукоемкого промышленного производства, транспортно-логистический центр меридиональной «Север – Центр – Юг» и широтной «Центр – Волга – Урал – Сибирь» магистралей, обеспечивающий коммуникации между федеральным центром и Южным, Северокавказским и Поволжским федеральными округами; культурно-исторический и туристический центр, формирующий условия для достижения высокого уровня и качества жизни городского населения.
Екатеринбург	Екатеринбург – многофункциональный центр Екатеринбургской агломерации с элементами мирового города.

Город	Миссия
1	2
Калининград	Калининград – город для комфортной жизни и работы, площадка коммуникации и взаимодействия России и стран Европы в сфере бизнеса, инновационной экономики, образования и культуры.
Краснодар	Стать лидером среди городов с самой удобной средой для жизни людей.
Курск	Курск – город, устремленный в будущее!
Новосибирск	Новосибирск – крупнейший многофункциональный промышленный, транспортный, товаропроводящий, наукоемкий сервисный и административный центр Сибири.
Самара	Стать гостеприимным конгрессно-форумным, деловым и индустриальным волжским центром России – «Жигулевскими воротами» России на евразийском пространстве, на пересечении транспортных потоков Север – Юг и Запад – Восток

Предварим анализ табл. 1 общей характеристикой миссии как элемента муниципальной политики. По нашему мнению, его предназначение состоит, прежде всего, в том, чтобы определить главные рубежи в социально-экономическом развитии города, его роль в системах более высокого уровня (регионального, российского).

Если оценивать с этой позиции информацию, представленную в табл. 1, то можно утверждать, что в большинстве случаев в содержании миссий учтены особенности развития городов, их возможности занять в будущем заметное место в пространственной экономике России.

Таковыми, например, являются миссии Волгограда, Воронежа, Новосибирска, Самары, определяющие их роль как многофункциональных центров: инновационно-технологического, научно-образовательного, финансово-экономического, транспортно-коммуникационного и культурного развития на южном рубеже России (Волгоград), подготовки высококвалифицированных кадров,

широкоформатных научных исследований и разработки инновационных технологий в Центральном федеральном округе, транспортно-логистического, обеспечивающего коммуникации между Федеральным центром и Южным, Северокавказским и Поволжским федеральными округами (Воронеж), промышленного, транспортного, товаропроводящего, наукоемкого, сервисного и административного центра Сибири (Новосибирск), делового и индустриального на евразийском пространстве, пересечении транспортных потоков Север – Юг и Запад – Восток (Самара).

Вместе с тем укажем, что миссии Белгорода, Краснодара, Курска даны в формулировках, исключая возможность конкретизации их ожидаемых позиций во внешней среде.

Систематизация информации по составу стратегических целей социально-экономического развития крупных городов представлена в табл. 2. Анализ содержащейся в ней информации позволяет сделать ряд выводов.

Таблица 2

Стратегические цели политики социально-экономического развития крупных российских городов

Город	Стратегические цели и задачи
1	2
Астрахань	Цель: добиться динамики социально-экономических показателей выше среднероссийского уровня. Задачи: достижение конкурентоспособности в развитии, привлечении и сохранении человеческого потенциала; создание условий для развития крупных, средних и малых предприятий, старт и расширение предпринимательской деятельности, укрепление механизмов сотрудничества администрации города и общественных организаций; укрепление позиций региона в Каспийском регионе; увеличение потока гостей, в том числе туристов за счет создания событий и обеспечения комфортной среды пребывания.
Белгород	Цель: повышение качества жизни горожан. Задачи: создание комфортной и эстетичной территории жизнедеятельности; развитие инновационной экономики; укрепление здоровья жителей города; развитие духовного, культурного и интеллектуального потенциала населения; обеспечение безопасности населения; создание условий для самореализации личности, формирование солидарного городского сообщества.
Волгоград	Цель: стабильный рост качества и уровня жизни всех слоев населения в процессе устойчивого развития на основе повышения конкурентоспособности города как эколого-социально-экономической системы.

Город	Стратегические цели и задачи
1	2
	Задачи: создание условий для устойчивого демографического развития; развитие рынка труда; создание условий для физического, духовного, нравственного и интеллектуального развития личности; повышение уровня здоровья населения; улучшение качества жизни населения; улучшение состояния окружающей среды; обеспечение жителей доступным и качественным жильем в условиях устойчивого развития социально-бытовой инфраструктуры; обеспечение устойчивого экономического роста; активизация предпринимательства в различных секторах городской экономики; создание конкурентоспособной торговой сферы, способной удовлетворять возрастающие потребности населения в качественно новых товарах и услугах; увеличение доходной части бюджета; привлечение инвестиций в эффективные и конкурентоспособные производства.
Воронеж	Цель: достижение высокого уровня и качества жизни населения. Задачи: стабилизация численности населения и улучшение его социальной структуры; повышение качества городской среды обитания; развитие действующих и формирование новых наукоемких производств, конкурентоспособных на российском и мировом рынках; обеспечение эффективной занятости и снижение безработицы; содействие росту малого (в том числе инновационного) бизнеса и повышению его вклада в экономику городского округа и региона; интеграция городского округа в экономику страны и мировую экономику; повышение экологической и общественной безопасности; формирование благоприятной социальной среды, обеспечивающей всестороннее развитие личности на основе образования, культуры, здорового образа жизни; активизация участия молодежи в социально-экономическом развитии города, деятельности органов власти и управления.
Екатеринбург	Цель: обеспечение достаточно высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан. Задачи: формирование благоприятной социальной среды; развитие инновационного производства, обеспечивающего интеграцию в региональную, национальную и мировую экономику; создание благоприятного социально-экономического и правового климата; улучшение городской среды, развитие инфраструктуры и систем жизнеобеспечения; формирование гражданского общества, развитие местного самоуправления.
Калининград	Цель и задачи: развитие человеческого капитала; формирование новой экономики; обеспечение экономики трудовыми, кадровыми и интеллектуальными ресурсами; развитие туризма; развитие социально-культурной сферы и спорта; развитие инженерных инфраструктур и формирование комфортной городской среды; развитие дорожно-транспортной инфраструктуры; создание среды, благоприятной для ведения бизнеса; повышение эффективности муниципального управления.
Краснодар	Цель: превратить Краснодар в город с комфортной средой обитания, мощными стимулами для постиндустриального развития, конкурентоспособной диверсифицированной экономикой. Задачи: обеспечение эффективного социального развития, стабильного экономического развития; повышение эффективности муниципального управления.
Курск	Цель: устойчивый рост качества жизни населения на основе стабильного развития экономического потенциала города и эффективного управления. Задачи: развитие конкурентоспособного промышленного производства; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства; развитие туризма; развитие пассажирского транспорта; обеспечение бесперебойного функционирования систем коммунальной инфраструктуры; улучшение состояния окружающей среды; повышение качества и доступности образовательных услуг; эффективное управление муниципальной собственностью; повышение качества и доступности муниципальных услуг; организация взаимодействия органов местного самоуправления с населением; развитие и укрепление партнерских связей с городами России, ближнего и дальнего зарубежья.
Новосибирск	Цель: стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения. Задачи: рост благосостояния жителей, экономического потенциала; расширение производства товаров и услуг; рост образовательного, культурного и духовного потенциалов; обеспечение безопасности жизни; улучшение качества городской среды.
Самара	Цель и задачи: осуществить перевод предприятий на высокие современные технологии; сформировать креативную деловую среду, ориентированную на новейшие технологии; опережающими темпами создать многопрофильную событийно-зрелищную индустрию; создать комплексно развивающийся транспортно-логистический комплекс, интегрированный в глобальную транспортную систему; создать современный туристско-рекреационный и оздоровительный комплекс; превратить в крупный центр развития городской культуры XXI в.; обеспечить поддержку творческого самовыражения жителей города для активного участия в реализации стратегических инициатив; создать актуальную для будущего систему дополнительного образования

Анализ данных, представленных в табл. 2, свидетельствует о следующем.

1. Определение стратегических целей и задач политики социально-экономического развития только в ограниченном перечне крупных городов основывается на идентификации и учете их конкурентных преимуществ: укрепление позиций региона в Каспийском регионе (Астрахань); развитие действующих и формирование новых наукоемких производств, конкурентоспособных на российском и мировом рынках (Воронеж); создание транспортно-логистического комплекса, интегрированного в глобальную транспортную систему, превращение города в крупный центр развития городской культуры XXI в. (Самара).

2. В ряде случаев цели и задачи политики развития городов неадекватно отражает их миссию. Так, например, миссии Волгограда и Новосибирска не подкреплены постановкой задач, связанных с интеграцией муниципальных обра-

зований в национальное и мировое экономическое пространство.

3. Зачастую в состав целевой функции политики социально-экономического развития городов включаются задачи, имеющие отношение к механизму ее реализации: развитие местного самоуправления (Екатеринбург); повышение эффективности муниципального управления (Калининград, Краснодар); эффективное управление муниципальной собственностью (Курск).

Систематизация информации по составу целевых индикаторов политики социально-экономического развития городов представлена в табл. 3. Ее анализ позволяет зафиксировать следующие моменты.

1. Состав целевых индикаторов в большинстве, как правило, отличается высоким уровнем разнообразия, позволяющим получить количественную оценку множества результатов (эффектов), ожидаемых от реализации политики социально-экономического развития городов.

Т а б л и ц а 3

*Целевые индикаторы политики социально-экономического развития крупных российских городов*

Город	Целевые индикаторы
1	2
Астрахань	Демографические; обеспеченность объектами социальной инфраструктуры; удовлетворенность качеством оказываемых социальных услуг; занятости и уровня доходов; обеспеченность жильем; объемов промышленного производства, инвестиций в основной капитал; развития туристической отрасли; общественной безопасности; состояния окружающей среды; развития коммунальной и транспортной инфраструктуры; эффективности деятельности органов местного самоуправления.
Белгород	ИРЧП; индекс благополучия; инфраструктурный индекс; индекс экономического развития; индекс здоровья; индекс интеллектуального потенциала населения; индекс безопасности жизнедеятельности; индекс социального благополучия; индекс гражданской активности.
Волгоград	Демографические; обеспеченность объектами социальной инфраструктуры; эффективности производства; объем инвестиций в основной капитал; объем налоговых поступлений; рынка труда; обеспеченность населения жильем; развития транспортной сети; загрязнения окружающей среды.
Воронеж	Демографические; уровень безработицы; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума; покупательная способность населения; общая площадь жилищного фонда, общая площадь жилищного фонда, приходящейся на одного человека; обеспеченность пассажирским транспортом; обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных учреждениях; заболеваемость на 1000 человек населения; зарегистрированных преступлений на 100 000 человек населения; оборот организаций; удельный вес организаций, осуществляющих инновационную деятельность, в общем количестве организаций; объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования; оборот малых предприятий; численность занятых в малом бизнесе; объем выброса в атмосферу загрязняющих веществ; сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты; доходы бюджета; доходы бюджета на одного человека; сальдированный финансовый результат деятельности организаций, расположенных на территории городского округа.
Екатеринбург	Демографические; обеспеченность учреждениями социальной сферы; удовлетворенность качеством оказываемых социальных услуг; объем промышленного производства; доля инновационной продукции; объем инвестиций; деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства; деятельности финансовых организаций; доля ветхого и аварийного жилого фонда; качество услуг ЖКХ; оборот оптовой и розничной торговли; объем оказываемых бытовых услуг и услуг общественного питания; перевозки пассажиров муниципальным общественным

Город	Целевые индикаторы
1	2
	транспортом; протяженность сети общественного транспорта; объем выброса вредных веществ в атмосферу; доля прошедших очистку загрязненных сточных вод; доля отсортированных отходов; площадь зеленых насаждений общего пользования; удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления; доля населения, вовлеченная в реализацию местного самоуправления; доля населения, имеющая возможность интерактивного обмена информацией; снижение уровня преступности.
Калининград	Демографические; уровень безработицы; объем отгруженных товаров; количество субъектов малого и среднего предпринимательства; оборот оптовой и розничной торговли; объем оказываемых платных услуг населению; показатели обеспеченности жильем; уровень доходов населения; обеспеченность объектами социальной инфраструктуры; уровень преступности.
Краснодар	Социальное расслоение; ожидаемая продолжительность жизни; доля выпускников, трудоустроившихся по специальности; численность населения; среднемесячные денежные расходы; младенческая смертность; число иностранных студентов; коэффициент обновления основных фондов; инвестиционная отдача (объем реализованной продукции на 1 руб.; инвестиций); объем кредитов, выданных малым предприятиям; число туристских прибытий на 1000 жителей; коэффициент загрязнения от автомобильного транспорта; доля уловленных выбросов в атмосферу от стационарных источников; доля инновационно активных малых предприятий; количество докторов наук на 1000 чел., занятых в исследованиях и разработках; объем внутренних затрат на исследования и разработки на одного ученого.
Курск	Демографические показатели; среднемесячная начисленная заработная плата; уровень зарегистрированной безработицы; средняя обеспеченность жильем; снижение количества преступлений; индекс промышленного производства; объем отгруженных товаров; инвестиции в основной капитал; ввод в эксплуатацию общей площади жилых домов; индекс физического объема оборота розничной торговли; индекс физического объема реализации платных услуг населению; объем просроченной задолженности по бюджетным обязательствам; доля муниципального долга в объеме собственных доходов местного бюджета; охват населения социальными услугами.
Новосибирск	Демографические; развития системы охраны здоровья населения; роста реальных доходов населения; обеспеченность жилыми помещениями; уровень образования населения; общественной безопасности; темпы роста потребительского рынка; индекс физического объема промышленного производства; индекс инвестиций в основной капитал; индекс роста внешнеторгового оборота; обеспеченность образовательными учреждениями; обеспеченность учреждениями культуры; индекс загрязнения окружающей среды; общественной безопасности; развития жилищного строительства; развития транспортно-логистической сети.
Самара	Доля (в стоимостном выражении) инновационной материальной и интеллектуальной продукции малого и среднего бизнеса в валовом продукте; число специалистов и рабочих кадров, занятых разработкой и производством инновационной продукции; объем экспорта; увеличение бизнес-проектов, генерируемых городским сообществом; динамика роста качества предоставляемых услуг; поступления в бюджет города от деятельности предприятий малого и среднего бизнеса; доля модернизированных объектов инфраструктуры; место городской среды Самары по уровню комфортности и дружелюбности в рейтинговых списках России и мира; доля рельсового транспорта в магистральных городских пассажирских перевозках; увеличение доли налоговых и иных отчислений от туристско-рекреационного комплекса бюджет

2. В ряде случаев состав целевых индикаторов не позволяет дать оценку уровня достижения поставленных целей и задач. Так, например, в перечне индикаторов социально-экономического развития отсутствуют показатели, характеризующие развитие человеческого потенциала (Астрахань), становление и развитие новой экономики (Калининград), перевод предприятий на высокие современные технологии (Самара).

3. Нередко в числе целевых индикаторов присутствуют показатели, достижение которых в

малой степени мере зависит от деятельности органов местного самоуправления: объем кредитов, выданных малым предприятиям, объем внутренних затрат на исследования и разработки на одного ученого (Краснодар); индекс физического объема оборота розничной торговли (Курск); объем экспорта (Самара).

Систематизация информации по составу механизма реализации политики социально-экономического развития крупных городов представлена в табл. 4.

## Механизм реализации политики социально-экономического развития крупных городов

Города	Формы и инструменты реализации политики
Астрахань	Муниципальные программы; частно-государственное партнерство; промышленные ассоциации; гарантии бизнесу; налоговые льготы энергосервисным компаниям; концессионные соглашения.
Белгород	Муниципальные программы; государственно-частное партнерство; трехсторонние соглашения между администрацией, профсоюзами и объединениями работодателей; муниципальные: банк, пенсионный фонд; страховая компания.
Волгоград	Муниципальные программы; общественно-частное партнерство; инвестиционно-финансовая ассоциация предприятий при участии администрации города; муниципальные: банк; лизинговая компания; пенсионный фонд; гарантийно-залоговый фонд.
Воронеж	Муниципальные программы; муниципально-частное партнерство; налоговые льготы, инвестиционные налоговые кредиты, субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам банков; концессионные соглашения, обеспечивающие широкомасштабное техническое обновление коммунальных сетей, их эффективную эксплуатацию.
Екатеринбург	Муниципальные программы; программный совет, объединяющий различных стейкхолдеров; соглашения между научными, промышленными и финансовыми организациями о взаимодействии по реализации инновационных проектов; государственно-частное партнерство; концессионные соглашения для строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры.
Калининград	Муниципальные программы; совет по стратегическому планированию; муниципально-частное партнерство; агентство городского развития.
Калуга	Муниципальные программы; координационный совет по реализации социально-экономической политики; муниципально-частное партнерство.
Курск	Муниципальные программы; муниципально-частное партнерство; инвестиционные соглашения с субъектами хозяйственной деятельности по улучшению делового и социального климата; гарантии инвесторам.
Новосибирск	Муниципальные программы; муниципально-частное партнерство; конкурсное инвестирование; льготы и налоговое кредитование бизнеса; паевые фонды, объединяющие потенциальных частных инвесторов.
Самара	Муниципальные программы; муниципально-частное партнерство; социальное партнерство; долевое муниципально-коммерческое участие в выдаче кредитов под развитие экоообразной деятельности

Анализ табл. 4 позволяет зафиксировать ввод в практику новых форм и инструментов управления социально-экономическим развитием крупных городов: совета по стратегическому планированию (Калининград); муниципальных финансовых институтов: банков, страховых компаний (Белгород, Волгоград); долевого муниципально-коммерческого участия в выдаче кредитов под развитие экоообразной деятельности (Самара); концессионных соглашений, обеспечивающих широкомасштабное техническое обновление коммунальных сетей и их эффективную эксплуатацию (Воронеж, Екатеринбург).

Следует указать на то, что названные «сильные» стороны современной практики обоснования механизма реализации муниципальной политики присущи ограниченному перечню крупных городов.

Заметим также, что вышеназванные новые формы и инструменты политики, как правило, только позиционируются и не дополнены алгоритмами их применения.

Полагаем, что выявленные нами «сильные» и «слабые» стороны современной практики разработки политики социально-экономического развития крупных российских городов должны быть учтены при осуществляемой ныне их актуализации, связанной с разработкой стратегий развития городских округов в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия развития муниципального образования г. Астрахань до 2021 года. – Режим доступа: <http://www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Astrakhan2021.pdf>
2. Об утверждении стратегии развития города Белгорода до 2025 года и плана мероприятий органов местного самоуправления по реализации стратегии развития города Белгорода до 2025 года на 2012–2016 годы. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/regbase/>
3. Стратегический план устойчивого развития Волгограда до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.volgadmin.ru/.../StrategyPlanning>

4. Стратегический план социально-экономического развития городского округа город Воронеж до 2020 г. – Режим доступа: <http://www.voronezh-city.ru/.../10763>

5. Стратегический план развития Екатеринбурга до 2020 года. – Режим доступа: <http://екатеринбург.рф/>

6. Стратегия социально-экономического развития ГО «Город Калининград» на период до 2035 года. – Режим доступа: <http://www.klkd.ru/>

7. Программа социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар на 2013–2017 годы. – Режим доступа: <http://krd.ru/>

8. Комплексная программа социально-экономического развития города Курска на 2014–2018 годы. –

Режим доступа: <http://glava-kurska.ru/docs/?theme=3>

9. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Новосибирск» на период до 2030 года. – Режим доступа: [www.novosibirsk.ru](http://www.novosibirsk.ru)

10. Стратегия комплексного развития городского округа Самара до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.samara2025.ru/>

11. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет  
Захаров М. А., аспирант кафедры региональной  
экономики и территориального управления  
E-mail: [maximus\\_2213@mail.ru](mailto:maximus_2213@mail.ru)*

*Voronezh State University  
Zakharov M. A., Post-graduate Student of the  
Regional Economics and Territorial Administration  
Department  
E-mail: [maximus\\_2213@mail.ru](mailto:maximus_2213@mail.ru)*

*Рисин И. Е., доктор экономических наук, про-  
фессор, заведующий кафедрой региональной эконо-  
мики и территориального управления  
E-mail: [risin@mail.ru](mailto:risin@mail.ru)*

*Risin I. E., Doctor of Economics, Professor, Head  
of the Regional Economy and Territorial Management  
Department  
E-mail: [risin@mail.ru](mailto:risin@mail.ru)*