

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

А 437 **Актуальные проблемы развития Новосибирской области
и пути их решения** / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева.
В 2 ч. Часть 1. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 312 с.

ISBN 978-5-89665-283-0

В сборнике представлены результаты исследований сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и специалистов, которые занимаются проблемами развития Новосибирской области и отдельных ее сфер в современных условиях, а также инструментарии таких исследований и решения проблем.

Рассмотрены проблемы развития Новосибирской области и ее отдельных элементов в современных условиях оценки конкурентных преимуществ территории и привлечения на реализацию этих преимуществ соответствующих государственных и частных инвестиций, разработки целостных взаимосвязанных механизмов выявления этих конкурентных преимуществ, формирования креативного класса жителей Новосибирской области, генерирования инновационных идей использования таких преимуществ, формирования проектов реализации идей, привлекательных для инвесторов, и создания благоприятной среды реализации таких проектов во всех сферах социально-экономической деятельности.

Сборник предназначен для широкого круга специалистов, занимающихся научной, преподавательской и управленческой деятельностью, студентов и аспирантов, изучающих современные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения в современных условиях.

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

ISBN 978-5-89665-283-0

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА РАЗВИТИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ (сценарный подход)

Исходные положения. В соответствии с статьей 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Подведение итогов десятилетней практики применения положений Федерального закона № 131-ФЗ и взаимодействия местного самоуправления с Федеральным центром и субъектом Федерации позволяет сделать ряд выводов:

- сформирован перечень вопросов местного значения, реализация которых обеспечивает безопасную деятельность населения с гарантией реализации конституционных прав;

- благодаря поддержке Федеральной власти и власти субъекта Российской Федерации городские округа сформировали, либо завершают формирование материально-технической базы реализации вопросов местного значения в соответствующих сферах;

- органы местного самоуправления приобрели опыт эффективно и оперативно решать вопросы в сфере дорожной деятельности, жилищного и коммунального хозяйства, обеспечивать нормативные объемы ремонта материально-технической базы при наличии соответствующих финансовых ресурсов;

- существенно изменилась экономическая основа местного самоуправления.

За рассматриваемый период на территории города были реализованы крупные проекты с использованием консолидирован-

ных средств федерального, областного и городского бюджетов. Были реализованы серьезные проекты по развитию транспортной и социальной инфраструктуры. Можно назвать такие проекты как эстакада по улице Кирова, реконструкция Бердского шоссе, устройство пешеходных переходов по ул. Большевикская, Бердскому шоссе, по Дмитровскому мосту и проезду Энергетиков, строительство десятков детских садов, пристроек к школам, больниц и многое др. Обновлена в подавляющем составе дорожная техника, подвижной состав общественного транспорта. В целом в развитие материальной базы местного самоуправления и благоустройство города были вложены серьезные ресурсы, что нашло свое отражение в стоимости муниципального имущества.

За последние восемь лет имущество города Новосибирска, используемое для решения вопросов местного значения в рамках полномочий увеличилось более чем в два раза, с 37,9 млрд руб в 2007 году до 82,2 млрд руб в 2013 году (Имущество, находящееся на балансе муниципальных унитарных предприятий (МУП) и муниципальных учреждений (МУ).

Основные положения. Итоги реализации полномочий местного самоуправления в городе Новосибирске демонстрируют серьезный организационный потенциал и наличие резервов города, которые можно использовать в ближайшее время и на более отдаленную перспективу. В целях оценки этих возможностей и перспектив развития города можно сформулировать и проанализировать три сценария развития города Новосибирска на основе его экономического потенциала.

Предлагается рассмотреть три базовых сценария развития экономической основы местного самоуправления в городе Новосибирске:

1. *Инерционный;*
2. *Инвестиционный;*
3. *Реформационный.*

1. *Инерционный сценарий.* Инерционный сценарий характеризуется реализацией городского менеджмента, который сложился к концу 1990-х годов и опирался на ресурсы города с ориентацией на поддержку бюджета субъекта федерации и ресурсы, выделяемые в рамках федеральных проектов. При реализации этого сценария будет меняться структура доходов городского бюджета и тенденция роста внутреннего долга поскольку поддержка бюджет-

та субъекта федерации и федерального бюджета во многом зависит от их состояния.

Тенденции, складывающиеся в рамках реализации данного сценария, свидетельствуют о сокращении объема имущества, используемого для привлечения доходов в городской бюджет, который сократился почти в 5 раз, с 31,5 млрд рублей в 2007 году до 6,48 млрд рублей в 2013 году (табл. 1).

Таблица 1

Структура муниципальной собственности города Новосибирска по состоянию на дату в млн рублей

		01.10. 2007	01.10. 2008	31.12. 2009	30.06. 2010	31.08. 2011	31.08. 2012	31.08. 2013
1	Имущество МУП и МУ	37873,3	42668,5	45360,8	49736,8	77935,7	82292,4	82197,3
2	Пакеты акций и доли в УК хозяйствующих субъектов	145,1	85,0	82,8	79,4	79,4	80,7	76,7
3	Имущество, незакрепленное за МУП и МУ	31534,2	27720,3	13355,8	9173,3	6290,8	6101,6	6476,1
Итого:		69557,6	70473,8	58799,4	58989,5	84305,9	88474,7	88750,1
Доля незакрепленного имущества, %		45,3	39,3	22,7	15,6	7,5	6,9	7,3

Сократились доходы от использования муниципального имущества в целом (табл. 2).

В 2007 году доля доходов бюджета города от использования имущества составляла 11,4%, в 2013 году – 7,1%, а в 2016 году прогнозируется на уровне 2,6%. Увеличение объемов имущества, используемого для осуществления полномочий местного самоуправления, приводит к росту налогового бремени на муниципальный бюджет. При таких двух противоположных тенденциях муниципальное имущество превращается из экономической основы в экономическое обременение местного самоуправления (табл. 3), что приводит к необходимости принимать решения о льготах по налогу на имущество организаций муниципальной собственности.

Таблица 2

**Поступление денежных средств от использования имущества,
находящегося в муниципальной собственности по годам. (млн рублей)**

№ пп	Показатель	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Продажа имущества	1657,3	1858,7	1789,2	1943,0	1177,0	1752,0	900,0	620,0	550,0
2	Сдача в аренду имущества	1402,4	1638,2	1145,7	931,0	972,3	988,9	640,0	571,1	514,5
Итого:		3059,5	3496,9	2934,9	2874,0	2149,3	2740,9	1540,1	1191,1	1064,5
Доля в доходах бюджета, %		11,4	11,9	10,0	8,4	5,9	7,1	4,4	3,1	2,6

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка; 2014, 2015, 2016 гг. – прогноз.

Таблица 3

**Изменение налогового бремени на имущество
муниципальной собственности города Новосибирска, в млн рублей**

№ пп		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Муниципальное имущество всего:	69557,6	70473,8	58799,4	58989,5	84305,9	88474,7	88750,1
2	Расчетная максимальная сумма налога на имущество муниципальной собственности	833	938	997	1094	1714	1810	1808

В условиях реализации инерционного сценария существующие отношения и законодательство в сфере землепользования и налогообложения ведет к изменению структуры собственности в земельной сфере, что отражается на доходах городского бюджета от использования земельных ресурсов города (табл. 4, 5).

За последние годы (с 2007 по 2013 годы) площадь земель, переданных в пользование и владение выросла на 27,2%, площадь земель сдаваемых городом в аренду сократилась за этот же период на 27,4%, площадь земель, находящихся в собственности граждан выросла в 3,8 раза, площадь земель в собственности юридических лиц выросла почти в 2,26 раза. При этом общая площадь используемых земель за весь период выросла на 43,6%.

Таблица 4

**Использование земельных ресурсов города Новосибирска
по состоянию на дату (площадь, га)**

	Показатель	01.10. 2007	01.10. 2008	31.12. 2009	30.06. 2010	31.08. 2011	31.08. 2012	31.08. 2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Передано в пользование и владение	6299	6302	5389	5508	6578,3	7240	8015
2	Сдано в аренду	5377	5315	4526	4217	3998,7	4020	3905
3	Площадь, находящаяся в собственности граждан	1289	1360	1629	1692	4190,6	4240	4890
4	Площадь, находящаяся в собственности юридических лиц	2187	2380	3370	3560	3589,7	4300	4945
5	Итого по стр. 1, 3, 4	9779	10042	10388	10760	14767,6	15780	17850
6	Итого по стр. 1, 2, 3, 4	15152	15357	14914	14977	18357	19800	21755

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка.

Удельная доходность использования земельных ресурсов в тенденции относительно снижается. Доходы бюджета от использования земли (доходы от продажи земельных участков, сдачи в аренду, земельный налог) в абсолютном выражении в 2007 году составлял 5739,0 млн рублей, в прогнозе на 2016 год будет составлять соответственно 5974,3 млн рублей, что на 235,3 млн рублей больше. Однако с учетом инфляции за данный период реальное значение доходов от использования земельных ресурсов города Новосибирска сокращается. Удельная доходность использования земельных ресурсов (отношение доходов от использования земельных ресурсов к площади используемых земельных ресурсов) тоже снижается с 0,3787 млн на 1 гектар в 2007 году до 0,2645 млн рублей на 1 гектар в 2013 году. И это объективные закономерности в условиях существующего правового поля.

При реализации инерционного сценария меняется роль городского бюджета в развитии и обеспечении жизнедеятельности города. Снижается доля городского бюджета и бюджета развития

Таблица 5

**Экономическая эффективность
использования земельных ресурсов
по годам (млн рублей)**

№ пп	показатель	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Арендная плата за земельные участки	1818,8	2248,3	1644,3	1903,0	2360,9	2420,0	2610,0	2630,0	2635,0
2	Земельный налог	3300,4	2694,3	2617,1	2708,3	2853,8	3024,1	3126,4	3157,7	3189,3
3	Поступления от продажи земельных участков	619,8	725,5	211,5	341,4	631,0	310,0	228,8	187,0	150,0
4	Итого по стр. 1, 2, 3	5739,0	5668,1	4472,9	4952,7	5845,7	5754,1	5965,2	5974,7	5974,3
5	Эффективность по сравнению с 2007 г.	0,0	-70,9	-1266,1	-786,3	106,7	15,1	226,2	235,7	235,3
6	«доходность» земельных ресурсов, млн руб/га	0,3787	0,3690	0,2986	0,2698	0,2952	0,2645	нд	нд	нд

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка; 2014, 2015, 2016 гг. – прогноз.

в общем объеме финансовых ресурсов (сумма доходов бюджета города, прибыли прибыльных предприятий, инвестиций в основной капитал, фонда заработной платы, суммы пенсионных выплат) города Новосибирска с 12% в 2007 году до 5,7% в прогнозе 2016 года (табл. 6). Это приводит к снижению возможностей использования бюджета как инструмента управления развитием и жизнедеятельностью города и как следствие снижение роли местного самоуправления в жизни города. Так за рассматриваемый период доля инвестиции в основной капитал города за счет всех источников финансирования от инвестиций в основной капитал в целом по городу сократилась с 10% до 2,9% (табл. 7).

Таблица 6

Финансовые ресурсы города Новосибирска (млн рублей)

	Показатель	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Доходы бюджета города	26786,2	29358,3	29233,9	33925,5	36263,4	38731,6	34728,2	38242,7	39668,2
	в том числе:									
	налоговые доходы	9667,2	11058,5	11697,5	12540,8	15511,0	17645,1	18896,0	20693,2	22689,1
	неналоговые доходы	6768,5	9046,9	6700,4	8188,9	6612,1	7105,6	5937,4	5459,5	5356,7
	безвозмездные поступления	9441,5	9252,9	10836,0	13195,8	14140,3	13982,9	9894,8	12090,0	11622,4
2	Прибыль прибыльных предприятий	32766,3	59691,0	53180,0	68700,0	79800,0*	91650,0*	104400,0*	118000,0*	125580,0*
						37867,7**	40128,9**	42617,0**	45340,0**	48300,0**
3	Инвестиции в основной капитал	52832,4	78795,7	67985,6	79881,1	98745,2	111679,8	125711,3	143117,8	164671,2
4	Фонд заработной платы	96962,3	126174,8	144648,2	165263,2	188911,1	212065,8	236744,2	265752,0	298878,3
5	Сумма пенсионных выплат	14882,9	18938,3	36258,2	40806,8	45681,5	50844,6	55750,6	60489,3	64895,1
6	Сумма по 1–5	224230,1	312958,1	331575,9	388576,6	449401,2	504971,8	557334,3	625601,8	693692,8
7	Доля доходов бюджета в финансовых ресурсах города, %	11,94	9,38	8,82	8,73	8,07	7,67	6,27	6,11	5,72

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка; 2014, 2015, 2016 гг. – прогноз.

* Прибыль крупных и средних организаций на начало года.

** Расчетная величина.

Таблица 7

Финансовые ресурсы развития города (млн рублей)

№ пп	показатель	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Инвестиции в основной капитал города за счет всех источников финансирования	5281,7	8730,0	5516,3	7932,1	8381,6	11204,7	4969,2	6274,1	4826,7
1.1	Доля от инвестиций в основной капитал в целом по городу, %	9,99	11,07	8,11	9,93	8,49	10,03	3,95	4,38	2,93
2	Капитальные вложения (бюджет города)	3331,9	5694,0	2755,7	2954,0	3648,1	5511,6	4462,8	4530,2	4362,3
2.1	Доля от доходов бюджета, %	12,43	19,39	9,42%	8,71	10,06	14,23	12,85	11,85	11,00
3	Доля капитальных вложений от инвестиций в основной капитал, %	63,08	65,22	49,96	37,24	43,53	49,19	89,81	72,20	90,38

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка; 2014, 2015, 2016 гг. – прогноз.

Таблица 8

Структура доходов бюджета города Новосибирска (млн рублей)

	Показатель	2007	2008	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Доходы бюджета города	26786,2	29358,3	29233,9	33925,5	36263,4	38731,6
	в том числе:						
1.1	налоговые доходы	9667,2	11058,5	11697,5	12540,8	15511,0	17645,1
	доля в %	36,1	37,7	40,0	37,0	42,8	45,6
1.2	неналоговые доходы	6768,5	9046,9	6700,4	8188,9	6612,1	7103,6
	доля в %	28,6	30,8	22,9	24,1	18,2	18,3
1.3	безвозмездные поступления	9441,5	9252,9	10836,0	13195,8	14140,3	13982,9
	доля в %	35,3	31,5	37,1	38,9	39,0	36,1

2007, 2008, 2010, 2011, 2012 гг. – отчет; 2013 г. – оценка.

В структуре доходов исполненных бюджетов наблюдаются тенденции, свидетельствующие о возрастании роли вышестоящих бюджетов в формировании городского бюджета и, соответственно, в развитии города, о снижении доли неналоговых доходов. Так с 30,8% в 2008 году доля неналоговых доходов сократилась до 18,3% в 2013 году. И в прогнозах до 2016 года продолжает падать. Доля налоговых доходов возрастает, при этом рост происходит за счет налогооблагаемой базы, не регулируемой муниципальными органами власти. Налоговые доходы, подведомственные городу либо не растут, либо имеет тенденцию к снижению.

С другой стороны, за последние годы число вопросов местного значения городского округа, в соответствии с которым у органов местного самоуправления имеются расходные полномочия выросло. На момент принятия закона ФЗ № 131-ФЗ у городского округа был предусмотрен, за исключением общих управленческих, 21 такой вопрос, в том числе: оказание скорой и первичной медицинской помощи, помощи женщинам в период беременности, во время родов и после родов, обеспечение потребления различных услуг на территории (транспорт, энергоснабжение, торговля, досуг и развлечения и др.), общего образования, захоронения, санитарное и техническое содержание территории, т.е. обеспечение человека как биологического вида и потребителя и, частично, его безопасности.

К 2013 г. число вопросов местного значения возросло до 45. Дополнительно оно стало включать вопросы, касающиеся сохранения культурных традиций, развития территории и ее внешнего вида, территориальной и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовки территории, развития рынка продовольствия, развития малого и среднего предпринимательства, воспитания подрастающего поколения и другие вопросы, являющиеся ранее прерогативой государственных органов власти.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций,

предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

К таким вопросам по социальной важности могут быть отнесены:

– осуществление мероприятий по расширению рабочих мест и обеспечению занятости населения, в том числе несовершеннолетних;

– разработка и реализация комплекса мер по увеличению доходов населения на территории городского округа;

– развитие экономического потенциала территории и объемов производства как бюджетной базы МСУ.

Необходимость решения острейших вопросов развития и жизнедеятельности города Новосибирска, таких как, развитие транспортной инфраструктуры, строительство детских дошкольных учреждений и школ, капитальный ремонт объектов образования и здравоохранения, благоустройство дворовых территорий и капитальный ремонт жилого фонда и других вынуждает город заимствовать финансовые ресурсы, что приводит к росту нагрузки на текущие бюджеты и бюджеты будущих периодов. В тенденции внутренний долг города и соответственно затраты на его обслуживание продолжают расти (табл. 9).

Таблица 9

Изменение внутреннего долга города Новосибирска

№ пп	показатель	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6
1	Доля внутреннего долга от собственных доходов города, %	54,0	57,4	59,7	58,3

2013 г. – оценка; 2014, 2015, 2016гг. – прогноз.

Таким образом, анализ состояния экономической основы города Новосибирска в соответствии с инерционным сценарием показывает следующие тенденции:

1. Снижение доходов городского бюджета от использования муниципального имущества и земельных ресурсов.

2. Снижение доли доходов городского бюджета в общей сумме финансовых ресурсов города.

3. Сокращение доли инвестиций в основной капитал города за счет всех источников в общем объеме инвестиций в основной капитал по городу в целом.

4. Рост внутреннего долга города и затрат на его обслуживание.

Очевидно, что реализация инерционного сценария в дальнейшем отрицательно скажется на социально-экономическом положении города и ведет к:

- возникновению серьезных противоречий между возрастающим числом расходных полномочий местного самоуправления и сокращающейся ролью его экономической основы в реализации этих полномочий; между задачами экономического развития города и полномочиями городского самоуправления;

- нарастанию диспропорций в развитии социально-бытовой, инженерной и транспортной инфраструктуры;

- замедлению реализации конкурентных преимуществ в развитии города.

Ситуацию в краткосрочной перспективе можно будет несколько смягчить за счет использования резервов и режимов более жесткой экономии бюджетных средств.

Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективах необходимы меры и их сочетание на государственном и муниципальном уровнях, позволяющие активно использовать другие инструменты решения проблемы.

Это передача части ресурсоемких полномочий на уровень субъекта федерации, реализация комплекса мер, направленных на наполнение доходной части бюджета города за счет дополнительной передачи других налогов в муниципальный бюджет и расширения базы муниципальных налогов. В направлении реализации первого подхода уже приняты и реализованы решения по передаче здравоохранения в городе Новосибирске Субъекту Федерации. Принимая во внимание общую ситуацию в развитии образования существуют реальные предпосылки к принятию аналогичных решений и в сфере образования. Государство в лице Субъекта Федерации передало в муниципальный бюджет максимально возможную долю налога на доходы физических лиц в рамках Федерального законодательства. Нужны новые инициативы и подходы.

При реализации второго направления, наряду с оптимизацией существующих налогов (земельный, на имущество физических лиц, подоходный), к инструментам, позволяющим решать пробле-

му, относится использование социального и человеческого капитала города в реализации его конкурентных преимуществ как в рамках имеющихся полномочий городских округов, так и в рамках дополнительных полномочий, которые город готов реализовать.

Что касается оптимизации существующих налогов, то особое внимание заслуживает земельный налог и налог на имущество физических лиц. Сегодня в Новосибирске наблюдается ситуация, когда при массовом строительстве нового жилья размеры налога на имущество физических лиц меняются не пропорционально. Кроме того действующий сегодня порядок налогообложения не учитывает социальную сущность жилья в современной России.

Агрегированная оценка налоговых эффектов в результате адекватной деятельности органов налогового надзора по предварительным расчетам позволяет пополнить доходы городского бюджета. И это можно реализовать в рамках существующего правового пространства государства на уровне его субъекта. Похожая ситуация с земельным налогом, который так же может составить серьезную основу финансирования местного самоуправления.

Таким образом, ситуацию в краткосрочной перспективе можно несколько смягчить за счет использования резервов поступления дополнительных доходов в бюджет и режимов более жесткой экономии бюджетных средств. Однако принимая во внимание перспективные планы развития городской инфраструктуры, ремонта материально-технической базы города активно будут использоваться заемные средства, что в перспективе приведет к возрастанию внутреннего долга.

2. Инвестиционный сценарий. Данный сценарий ориентируется на использование конкурентных преимуществ и потенциала города и развитие его инвестиционной привлекательности. Это потребует новых подходов и инструментов в развитии города и новых управленческих решений. Новые инструменты должны опираться на социальный и человеческий капиталы города через механизмы формирования, инициирования и реализации различных экономических, социальных и других проектов с привлечением инвестиций и увеличением объемов производства с последующим пополнением доходов бюджета через возрастающие налоги, доходы от использования земли и экономической деятельности.

Каковы сегодня конкурентные преимущества города Новосибирска, могущие лечь в основу ускорения экономического развития города при конструктивном взаимодействии с субъектом Федерации?

Можно назвать следующие конкурентные преимущества города Новосибирска.

1. *Новосибирск с близлежащими населенными пунктами по существу сформировали Новосибирскую агломерацию*, в состав которой помимо Новосибирска входят населенные пункты и территории Бердска, Искитима, Краснообска, Кольцово, Оби, Колыванского, Коченевского, Искитимского, Мошковского и Новосибирского районов. У каждой из территорий, относимых к агломерации, имеются ресурсы, усиливающие потенциал Новосибирска, и еще дополнительные конкурентные преимущества, такие как расположение на федеральных межрегиональных трассах, естественные природные и искусственные рекреационные возможности, благоприятные условия для развития пригородного сельского хозяйства и пищевой промышленности. Новосибирск сегодня и в будущем это Технополис мирового уровня, финансово-экономический центр Востока России и один из опорных пунктов Евроазиатского сотрудничества, узловой (ключевой) транспортно – логистический портал в движении товаров на Евроазиатском пространстве в направлениях «Запад – Восток – Север – Юг», технологический плацдарм освоения углеводородных и рудных ресурсов Севера Западной и Восточной Сибири, шельфа Северного ледовитого океана, а с учетом возможностей территорий агломерации мощный продовольственный центр Востока страны.

2. *Научный потенциал* города Новосибирска сегодня способен решать весь комплекс научных и технических задач освоения природных ресурсов Сибири и быть фундаментальной основой развития наукоемкого инновационного производства. Спектр перспективных проектов здесь уникален и предсказуем в широком спектре: от пищевой и микробиологической промышленности до создания современной систем вооружения. В городе Новосибирске имеются уникальные интеграционные возможности в области разработки и массового производства современных компонентов обороноспособности России. Это направление должно стать приоритетным на последние десятилетия. Сегодня это реально существующий фактор перспективного развития.

3. *Образовательный потенциал.* Сегодня система образования города Новосибирска готовит специалистов практически всех специальностей, необходимых для устойчивого экономического развития и готова формировать образовательные программы для подготовки специалистов будущих профессий, необходимых для инновационного развития агломерации, используя механизмы социального лифтинга и двухступенчатой системы высшего образования.

4. *Производственно-технический потенциал.* Основу промышленного комплекса Новосибирска составляют 231 крупных и средних промышленных в основном высокотехнологичных предприятий (электротехника, авиация, микроэлектроника, приборостроение, точное машиностроение, химия, тяжелое машиностроение, цветная металлургия и др). Агломерация дополнительно представлена такими предприятиями как НовЭЗ, НЗИВ, Искитимцемент, ЛДСК, БЭМЗ, БЗБП, аэропорт Толмачево, Кудряшевский свинокомплекс и др., которые производят подавляющий объем промышленной продукции Новосибирской области. Такой промышленный, научный и образовательный потенциал является основой стратегического развития города Новосибирска как технополиса мирового уровня и Новосибирской агломерации на базе инновационной экономики использующей конкурентные преимущества города.

5. *Транспортно-логистический портал.* Развитие транспортной системы Новосибирской агломерации (транспортного каркаса) открывает дополнительные возможности создания логистических и промышленно-логистических комплексов в южном, восточном, юго-восточном и северном направлениях, обеспечивающих Новосибирску главенствующую роль в организации и продвижении товарных потоков на Евроазиатском пространстве в направлениях «Запад – Восток – Север – Юг», включая оптовую и мелкооптовую торговлю, инженерное, финансовое и организационное обслуживание транспортных коридоров из Китая, Кореи и Японии. Одно из стратегических направлений развития транспортно – логистической инфраструктуры Новосибирска состоит в формировании инновационной сети города Новосибирска и Новосибирской Области, суть которой состоит в создании максимально благоприятной для развития инновационного бизнеса транспортной сети на территории Новосибирской области и города Новосибирска.

6. *Опорная база освоения ресурсов севера Сибири.* Развитие города Новосибирска как центра инноваций, транспортно-логистического узла и финансово-экономического центра востока России, наличие в непосредственной близости мощной металлургической базы Кузбасса, производственный потенциал его предприятий дают ему возможность развития и как технологического плацдарма освоения энергетических и рудных ресурсов Сибири, развития машиностроительного кластера для нужд рудной и нефтегазовой отраслей.

7. *Продовольственная база.* Новосибирская агломерация расположена на юге Западной Сибири, в относительно благоприятных для развития сельского хозяйства условиях. Потенциал производства сельскохозяйственной продукции превышает потребности населения Новосибирской области. Производства, для развития которых складывается благоприятная региональная конъюнктура: пищевая промышленность и глубокая переработка сельхозпродукции, комплексное использование сельскохозяйственного сырья, микробиологическая промышленность.

8. *Потенциал развития внутреннего пространства города Новосибирска и агломерации.* Город Новосибирск обладает уникальной структурой внутреннего пространства, сочетаниями размещения природных и искусственных объектов, промышленных и образовательных, жилых и производственных, которые в развитии и реновации могут дать положительные социальные и экономические эффекты. Из 50667 га территории города используется 19800 га (39,1%), в том числе 3831 га (7,8%) занимают садоводческие общества, трансформирующиеся в зоны малоэтажной жилой застройки. Большие возможности города Новосибирска в развитии рекреационных зон, расположенных непосредственно на территории города или непосредственно к нему примыкающие. Это касается территории городских лесов, территории береговой зоны рек Обь и Иня, Обского водохранилища, искусственных и естественных внутренних водоемов, искусственных сооружений, полученных в результате использования природных ресурсов (карьер Борок) и многого другого. Эти объекты обладают высоким потенциалом их использования и привлечения инвестиционных ресурсов в развитие жилищного строительства, производства, физической культуры, спорта и отдыха.

Использование конкурентных преимуществ предполагает определенные особенности институционального обеспечения планирования и подготовки решений, использующих возможности коллективного мышления (разума), и экспертных сообществ. Общая схема использования возможностей креативного городского сообщества через механизмы краудсорсинга выглядит в виде замкнутого цикла: 1) воспитание креативности у подрастающих поколений; 2) привлечение населения к использованию конкурентных преимуществ; 3) формирование креативных идей использования конкурентных преимуществ города; 4) формирование на основе идей инвестиционных проектов; 5) привлечение в город под проекты инвестиций; 6) развитие экономики и экономической основы города; 7) накопление социального и человеческого капитала, воспитание креативности у молодого населения города; и так далее по циклу. Это общая схема, на основе которой можно развивать необходимые институты.

Среди таких институтов необходимо сформировать, развивать и использовать следующие:

1. Расширение практики территориального планирования развития города. Разработка перспективных концепций развития территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска в соответствии с принципами развития разумного (когнитивного) города, ориентированные на использование особенностей территории, отражающие конкурентные преимущества города, ориентированные на развитие комфортной среды жизнедеятельности горожан.

2. Разработка инфраструктурных паспортов территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска, как инструмента мониторинга внутренних пропорций развития территорий и комплексного развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

3. Введение практики сводного территориального планирования города Новосибирска.

Сегодня в системе планирования развития города Новосибирска недостаточно представлен элемент территориального планирования. Между Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска и его Генеральным планом должен разрабатываться документ (например: «Концепция пространственной организации реализации конкурентных преимуществ стратегического развития города Новосибирска на перспективу»), который

наряду со Стратегическим планом устойчивого развития, должен стать основой разработки и корректировки Генерального плана города Новосибирска и перспективных отраслевых планов. В основу разработки пространственной концепции могут быть положены разработанные ранее комплексные целевые программы, генеральные схемы развития транспортной и инженерной инфраструктуры и их элементы. На основе Концепции (а) разрабатывать пространственные схемы развития и размещения основных отраслей городского хозяйства и производства (жилищное строительство, наукоемкие экологически чистые производства, машиностроение и металлообработка, транспортно-логистические, производственно-логистические, торгово-логистические комплексы и др.); (б) разрабатывать инфраструктурные паспорта районов и микрорайонов города – как инструмента комплексного развития социальной сферы районов города. Отсутствие сегодня таких схем часто приводит к принятию решений по использованию земельных участков исходя из текущих задач, что вступает порой в противоречие с перспективами развития города. На основе пространственных схем, инфраструктурных паспортов и комплексных программ развития инновационных производств готовить и продвигать инвестиционные предложения (для этих целей необходимо усилить это направление работы).

4. Проектный подход в развитии и реновации промышленных зон, зон застроенных территорий, не освоенных территорий, отдельных площадок и др.

5. Вовлечение (через активы, конкурсы, гранты и др.) креативных жителей и экспертных сообществ в формирование перспективных направлений, проектов развития отдельных территорий, объектов города (в области градостроительства, реновации промышленных зон, застроенных территорий, внутренних рекреационных зон города, микротерриторий, развитие и оформление дворовых территорий и др.).

6. Регулярные отчеты структурных подразделений мэрии (администрации, ГРБС) о результатах деятельности по п.5.

7. Соответствующие изменения вносятся в организационную структуру, в структуру информационных потоков и документооборота мэрии города Новосибирска.

Включение дополнительных механизмов использования социального и человеческого капитала города наряду с дополнительными полномочиями города в области научной, промышлен-

ной, инновационной и кадровой политики придадут новый импульс развитию города.

Они позволят сформировать перспективные проекты, которые привлекут в город инвестиции, положительно скажутся на его имидже, позволят увеличить объемы производства, позволят решить социальные проблемы, создадут новые рабочие места и т.д.

Примерами результатов от использования социального и человеческого капитала в современной практике города и области являются МЖК, астрофизический центр, Технопарк Новосибирского Академгородка, наукоемкие компании, компания «ЛИОТЕХ», производственный кластер по производству оборудования для нефтяной, газовой и рудной промышленности, инновационно-технологический центр «СибирьАтом» ФГУП ПО «Север» в Новосибирском Академгородке, школа «Умка», «малые дела» ТОСов и многое другое. Все эти проекты имеют и ожидают совершенно конкретные экономические результаты для города.

Число таких примеров будет многократно больше при реализации предлагаемых механизмов.

Для реализации предлагаемого подхода необходимо принять или уточнить следующие нормативные акты города Новосибирска:

1. Положение о разработке планов социально-экономического развития районов города Новосибирска.

2. О полномочиях администраций районов города и департаментов мэрии города Новосибирска при разработке и реализации планов социально-экономического развития районов города Новосибирска и плана социально-экономического развития города Новосибирска.

3. Регламент отчета о выполнении плана социально-экономического развития района города Новосибирска.

4. Порядок разработки перспективных концепций развития территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска, ориентированных на использование особенностей территории, отражающих конкурентные преимущества города.

5. Порядок разработки и уточнения инфраструктурных паспортов территорий (микрорайонов, жилых зон) города Новосибирска.

6. О территориальном разделе плана социально-экономического развития города Новосибирска.

7. О конкурсах проектов (предложений) по использованию, развитию и реновации промышленных зон, зон застроенных территорий, не освоенных территорий, отдельных площадок и др.

8. О грантах жителям города Новосибирска за креативные проекты развития города Новосибирска, его отдельных территорий, объектов (в области градостроительства, реновации промышленных зон, застроенных территорий, внутренних рекреационных зон города, микротерриторий, развитие и оформление дворовых территорий и др.).

9. Регламент отчета отраслевых структурных подразделений мэрии о результатах деятельности по вовлечению (через активы, конкурсы, гранты и др.) жителей и экспертных сообществ в формирование перспективных направлений, проектов развития отдельных территорий, объектов города (в соответствующей области).

10. О внесении изменений в положения, структуру и штатное расписание структурных подразделений мэрии города Новосибирска.

11. Положение о порядке заключения соглашения (договора) между городом Новосибирском и муниципальными образованиями Новосибирской области в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Реализация инвестиционного сценария позволяет через привлечение инвестиций в город Новосибирск расширять налогооблагаемую базу муниципального бюджета и эффективнее использовать имущественные ресурсы города.

3. *Реформационный сценарий.* Реформационный сценарий наряду с мерами, предполагаемыми *Инвестиционным сценарием*, ориентирует усилия на внесение определенных изменений в законодательство Российской Федерации и законодательство Новосибирской области, расширяющих полномочия и налоговую основу деятельности органов местного самоуправления города Новосибирска.

Для более эффективного использования социального и человеческого капитала в интересах развития местного самоуправления и его экономической основы целесообразно расширение полномочий городских округов в области экономической и промышленной политики и формирования доходов бюджета. Крупные го-

рода являются локомотивами развития регионов и Федеральных округов России. Они являются центрами агломераций и способны, создавая соответствующую инфраструктуру, организовать социальную жизнь на большом пространстве вокруг себя. В городах, особенно крупных, концентрируется научно-исследовательская база страны и формируется технологическая основа для освоения инноваций в бизнесе и производстве. Однако в силу недостаточного совершенства законодательства о муниципальных образованиях и межбюджетных отношениях, не обеспечивающего необходимой корреляции между расходными обязательствами органов местного самоуправления и получаемыми налогами, городами испытываются значительные трудности, в первую очередь в отношении развития инфраструктуры, включая систему образования, здравоохранение, ЖКХ, жилой фонд, дороги и мостовые переходы. В этой связи целесообразно рассмотреть следующие предложения:

1. Увеличить в 1,5–2 раза в статье 61.2. Бюджетного Кодекса Российской Федерации норматив зачисляемых в бюджеты городских округов федерального налога на доходы физических лиц, поскольку практически все полномочия органов местного самоуправления согласно Федеральному закону РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлены на обеспечение жизни и деятельности Человека.

2. Внести поправку в Федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о наделении крупных городских округов правами и возможностями осуществлять на своей территории научную, промышленную, инновационную и кадровую политику, предусмотрев также в Бюджетном Кодексе Российской Федерации зачисление в бюджеты этих городских округов налоговых доходов по определенному нормативу части налога на прибыль организаций, что позволит обеспечить бюджетную мотивацию инновационных процессов по модернизации промышленности и развитию малого и среднего научно-производственного бизнеса, которая в настоящее время отсутствует.

3. Внести поправку в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, предусматривающую зачисление в бюджеты городских округов части транспортного налога субъектов Федерации и налога на имущество организаций в полном объеме, так как го-

родские округа сегодня несут существенное бремя по развитию и содержанию улично-дорожной сети и по благоустройству территории города.

4. Законодательно наделить органы местного самоуправления правом инициировать и активно участвовать в формировании кадастровой стоимости земли и недвижимости.

5. Разработать федеральный закон о городах – технополисах, как точках роста инновационной экономики страны.

Реализация реформационного сценария существенно расширяет возможности реализации инвестиционного сценария и укрепляет экономические основы местного самоуправления, стабилизируя в целом ситуацию.

Заключительные положения. Приведенный сценарный анализ развития экономической основы местного самоуправления города Новосибирска демонстрирует проблемы, с которыми город столкнулся в последние годы – дисбаланс между перечнем задач местного значения, которые необходимо решать, и наличием ресурсов. Продолжение тенденций, представленных в инерционном сценарии, неминуемо приведет к системному кризису во всех сферах муниципального управления. Для предотвращения такой ситуации необходимы меры, направленные на мобилизацию потенциала и конкурентных преимуществ города Новосибирска и соответствующие изменения в Федеральном законодательстве, регулирующем полномочия и экономические основы местного самоуправления крупных городских округов. Понимание этого и видение конкретных мер позволяет городу Новосибирску уверенно развиваться в будущем.

Литература

1. **Планы** социально-экономического развития города Новосибирска.
2. **Бюджеты** города Новосибирска в соответствующие года.