



СОЮЗ МАЛЫХ ГОРОДОВ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

115035, Москва, Раушская наб., д.4/5, тел./факсы: (8499)2380624, 2380445, e-mail: smgrf@smgrf.ru
www.smgrf.ru

Исх.№ 57/12 от 14 марта 2013 г.

ГУБЕРНАТОРУ
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
Е.В. КУЙВАШЕВУ

Уважаемый Евгений Владимирович!

Союз малых городов РФ, руководствуясь поставленными Президентом Российской Федерации В.В.Путиным задачами по инновационному развитию страны, инициативно разработал Концепцию «Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов», ориентирующей на широкое использование инновационных решений во всех сферах жизнедеятельности населенных мест, где проживает более 60% населения страны.

Отмечая Вашу большую работу по развитию возглавляемого Вами региона, направляем Концепцию Программы на Ваше рассмотрение в надежде на дальнейшую совместную работу по ее реализации.

Приглашаем Ваших представителей и руководителей всех заинтересованных муниципальных образований вашего региона принять участие в работе Всероссийской стратегической сессии по реализации «Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов России». На Сессии будут рассмотрены:

- Концепция Национальной программы модернизации и инновационного развития малых городов (районов);
- прототип муниципальной подпрограммы модернизации и инновационного развития малого города (района);
- основные положения по формированию региональной (областной, краевой, республиканской) подпрограммы модернизации и инновационного развития малых городов и районов и федерального блока мероприятий Программы.

К участию в работе сессии приглашены представители федеральных и региональных органов управления. В рамках Сессии состоится стартовый семинар для глав городов и районов по вопросам её реализации, будет представлен ряд необходимых для модернизации малых городов инновационных проектов в различных сферах: муниципального управления, городского хозяйства, информатизации, брендинга территорий и их благоустройства, здравоохранения, туризма и др.

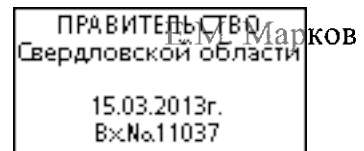
Всероссийская стратегическая сессия явится первым этапом практической работы по модернизации и инновационному развитию малых городов и районов России на всех уровнях управления.

Стратегическая сессия будет проведена 28-29 марта, т.г. Регистрация с 9.00-10.00. Начало работы в 10.00 в Общественной палате РФ по адресу: г.Москва, Миусская пл., д. 7, стр.1. Информация – по тел.: 8-499-238-06-24

- Приложение: 1. Концепция Национальной программы – на 47 стр.
2. Заявка на участие в Сессии

С уважением,

президент Союза



ЗАЯВКА
участника Всероссийской стратегической сессии
по реализации Национальной общественно-государственной программы
модернизации, инновационного и технологического развития
малых городов и районов России,
28-29 марта 2013г.

1. Название муниципального образования (организации):

2. Субъект Федерации: _____

3. Участник:

ФИО (полностью) _____

Должность _____

Телефон (с кодом) _____

Факс (с кодом) _____

Мобильный телефон _____

E-mail _____

Заявку направить по электронной почте – SMGRF@SMGRF.RU или по тел./факсам (8499) 238-06-24, 238-04-45.

- инвестиционный фонд Российской Федерации;
 - кредиты коммерческих банков России и зарубежных банков;
 - использование механизмов налогового стимулирования инновационного развития;
 - средства государственных институтов инновационного развития (ГК «РоснаноТех», ОАО «Российская венчурная компания» (далее – ОАО «РВК»));
 - Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»);
 - Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере;
 - средства региональных институтов развития;
 - Российский фонд прямых инвестиций;
 - средства муниципально-частного партнерства;
 - средства государственно-частного партнерства;
 - кредитные кооперативы населения.
- Необходимой формой актуализации средств населения города следует также считать «Фонд инновационного развития города», который должен быть создан на средства местного сообщества предприятий, предпринимателей и населения города.

• Для реализации межмуниципальных проектов районного и межрайонного масштаба должны быть задействованы финансовые средства муниципальных районов.

Возможным средством предотвращения нежелательного оттока финансовых ресурсов из городов и привлечения всех возможных финансовых средств к задачам местного развития может стать, исходя из успешных примеров зарубежного опыта, формирование, на первых этапах, своего собственного, относительного замкнутого муниципального рынка спроса и потребления, поддержки преимущественно местных городских предприятий промышленности, строительства, торговли, обслуживания.

В целом, учитывая, что переход на новые технологические решения в массовых масштабах требует огромных инвестиций, которыми малые города не располагают, Программа ставит в качестве одной из важных задач привлечения государственных ресурсов на различных стадиях её разработки и реализации.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ И УПРАВЛЕНИЕ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЕЙ

5.1. Организационно-экономические и технологические принципы и механизмы формирования Программы

Исходя из необходимости привлечения к работе по Программе органов управления всех уровней, Программа получает многоуровневую структуру. Предусматривается, что в наиболее развитом состоянии она будет состоять из программ четырёх рангов: Национальной программы федерального уровня; программ субъектов Федерации регионального уровня (по инициативе субъектов Федерации); районных программ (в случае заинтересованности районных органов управления); программ городов (по инициативе их органов местного самоуправ-

ления) и соответствующих блоков мероприятий – общефедеральных региональных, и блока мероприятий, имеющих общегородское (районное) значение. Все эти программы должны иметь в своей структуре комплекс целевых подпрограмм и рассматриваться одновременно в качестве подпрограмм в единой структуре целостной Национальной программы (рис. 3).

Данная Концепция предполагает, что рассматриваемая Программа и, с другой стороны, – имеющиеся в целом ряде малых городов стратегии и программы городского (районного) развития – это разные программы, которые могут пересекаться по целям, задачам, отдельным направлениям и мероприятиям. Тем не менее, это не исключает возможности целенаправленной адаптации имеющихся Программ и их доработки в соответствии с целями и задачами настоящей Национальной программы. Она формируется как программа «прорыва» малых городов к самым современным, передовым формам управления развитием и функционированием.

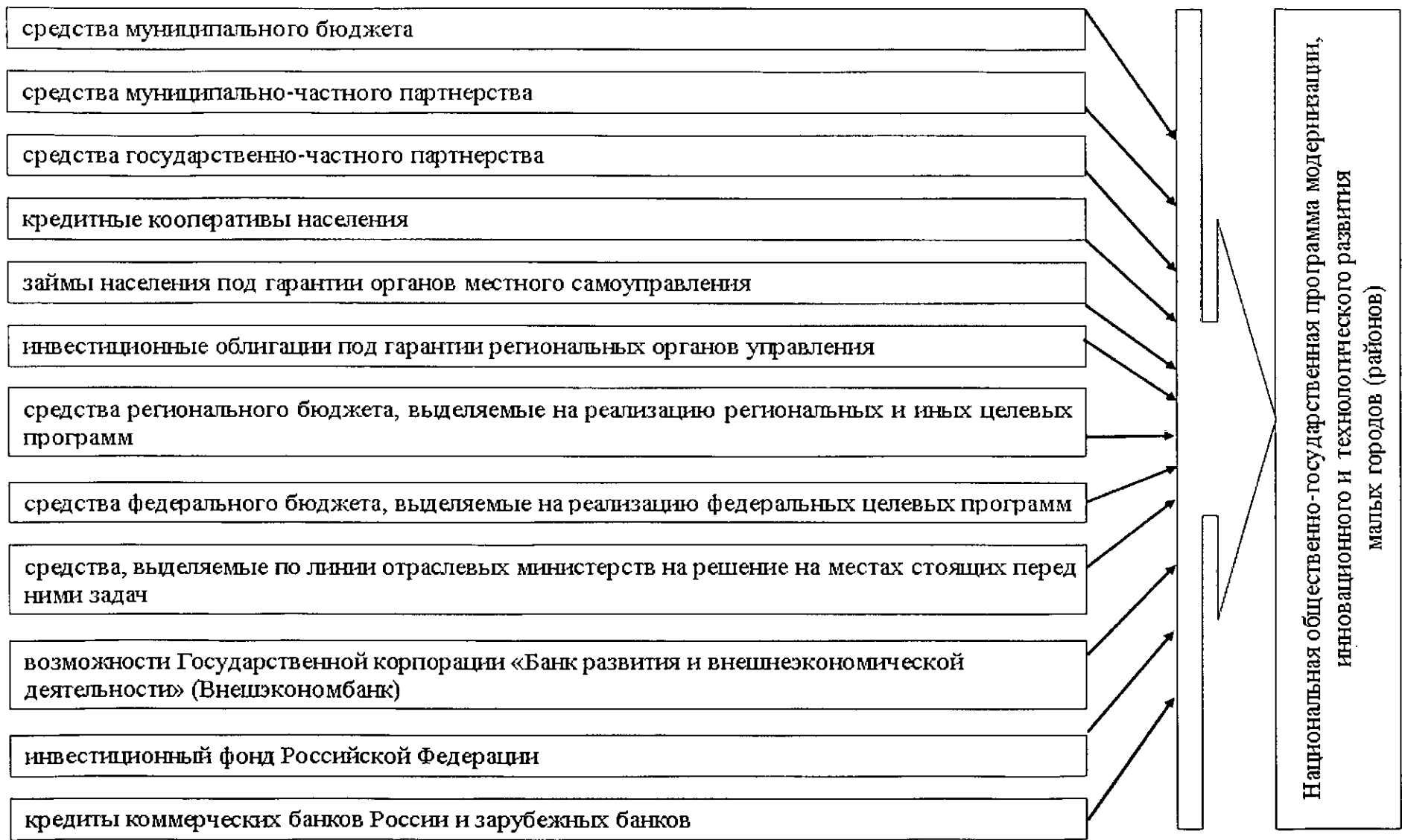
Она может на первом этапе охватывать не все объекты и системы города, а лишь отдельные, так называемые «точки или локомотивы роста», которые являются ключевыми для повышения конкурентоспособности города.

Важным элементом организационного механизма формирования и реализации Программы является **выделение на начальном этапе первоочередных, «пилотных» городов**, на которых и с которыми будут отрабатываться механизмы её реализации. Первоначально – практическая **апробация методик разработки на 15-20 пилотных городских программ** и районов различных типов, затем – их **тиражирование**.

Предполагается, что программы модернизации, инновационного и технологического развития пилотных городов будут осуществляться при повышенном внимании и особой поддержке Исполнительной дирекции Программы, а также региональных и федеральных органов государственного управления. Предполагается выделение, по инициативе органов управления субъектов Федерации, также и отдельных регионов страны в качестве пилотных.

Организационный механизм формирования **блока общефедеральных мероприятий** Программы строится в соответствии с составом обозначенных в данной Концепции проблем, требующих своего решения на федеральном уровне управления и, желательно – совместно с федеральными законодательными и исполнительными органами. Подготовка, в развитие данной Концепции, единой Национальной общественно-государственной программы и, в её рамках – городских (районных) программ, а также (по решению региональных органов управления) – региональных программ модернизации и инновационного развития малых городов заинтересованных субъектов Федерации, осуществляется органами самоуправления городов (районов) по единой методике, подготовленной в составе Концепции Программы, путём мобилизации собственных (муниципальных) финансовых и иных местных ресурсов совместно с Союзом малых городов РФ, созданным им авторским коллективом Программы при авторском участии и необходимой финансовой поддержке соответствующих субъектов Федерации. При этом предпочтительным является вариант, когда Администрация (Правительство) субъекта Федерации берет на себя труд и расходы по составлению 1-2 пилотных проектов по 1-2 малым городам с тем, чтобы использовать их в качестве

Рис. 2. Источники финансирования муниципальных программ модернизации, инновационного и технологического развития малых городов (районов) (МИТР) малых городов



примерных, образцово-показательных для других городов (районов) данного региона. При этом предусматривается привлечение сил и средств федерального уровня.

Рис. 3. "Национальная общественно-государственная программа модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов" (примечная структурация программы)

Источники финансирования программы	Уровни координации и управления разработкой и реализацией программы и	Основные направления модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов							Продуманные и предпринятые – участники разработки и реализации программы			
		1. Освоение прогрессивных технологий управления городским развитием	2. Расширение инновационных подходов к созданию новых рабочих мест, к развитию различных секторов местной экономики.	3. Социально-экономические и социально-культурные технологии модернизации и инновационного развития малых городов	4. Внедрение информационных технологий в системы связи, образования, здравоохранения, развитие городского и межгородского транспорта на инновационной основе	5. Брендинг малого города, создание привлекательного конкурентоспособного облика и среды малого города	6. Инновационное развитие городского хозяйства, инженерно-технических систем жизнеобеспечения	7. Энергоресурсосбережение, модернизация жилищного фонда, инновационные методы строительства в малых городах				
Федеральные	Федеральный	<p style="text-align: center;">Мероприятия программы</p>							федерально и межрегионального масштаба			
										Региональные (софинансирование)	Региональный	регионального масштаба
		промышленные	агропромышленные центры	историко-туристические	научно-производственные центры							
		основные типы городов										

Блок региональных мероприятий формируется по инициативе заинтересованных региональных органов совместно с Исполнительной дирекцией Программы и соответствующими муниципальными органами. Предполагается, что субъекты Федерации – инициаторы разработки региональных программ и входящие в их состав небольшие города получают право на преимущественную государственную поддержку.

Организационный механизм формирования **блока городских мероприятий** строится следующим образом. По инициативе администраций малых городов или областных (краевых, республиканских) органов управления (желательно - совместно с представителями хозяйствующих субъектов и бизнеса, а также с привлечением общественных организаций города) производится предварительный отбор проектов в городскую Программу. Специально организованный для реализации Программы орган в составе сотрудников администрации и специалистов, а также с использованием инновационных картотек или баз данных (если они имеются в наличии) рассматривает представленные проекты и отбирает наиболее значимые из них для проведения конкурсных процедур. Критерии отбора – особая инновационная, экономическая и социальная значимость проекта, его соответствие поставленным целям и задачам Программы. В Программу городского уровня отбирается та совокупность приоритетов развития территории, которая является «коньком» для данного города (района, региона) и обеспечивает наиболее эффективное решение поставленных Президентом задач. Выбираются те «точки прорыва», активизировав которые, конкретный город выйдет на новый уровень экономического развития (для различных городов и районов эти «точки прорыва» будут существенно различаться. Для райцентров, – это развитие инновационных форм АПК и его инфраструктуры, для наукоградов – развитие малых промышленно-инновационных предприятий и соответствующей инфраструктуры, для промышленных городов – укрепление и развитие инновационных градо – и бюджетообразующих предприятий, малого и среднего бизнеса, строительство энергоэффективного жилья, новаторских социальных объектов и т.п.).

5.2. Формы и методы управления разработкой и реализацией Программы

Подходы к организации управления Программой определяются её общественно-государственным статусом, исключающим возможность формирования в системе её управления органов с командными функциями. В основу построения Программы положены следующие принципы:

- включение небольших городов (районов) в совместную работу по реализации Программы на их территории осуществляется по заявительному принципу;

- придание городу статуса пилотного проекта Программы производится на основе заявления соответствующего органа самоуправления по согласованию с Исполнительной дирекцией Программы и с региональным органом управления (в случае его участия в Программе) и при условии соблюдения критериев их отбора;

- полномочия и ответственность сторон распределяются по уровням управления, исходя из требования соблюдения целостности Программы как основного

инструмента её реализации;

- сотрудничество населённых мест – участников Программы и её исполнительных органов организуется на принципах согласования принимаемых решений;

- участие города в Программе предполагает обязательность исполнения им совместно выработанных (очно или заочно) решений;

- общественный статус Программы предполагает совместную работу по её реализации всех её участников на принципах партнерства и софинансирования.

С целью координации всех мероприятий на всех уровнях и во всех субъектах управления формируется единая централизованная многоуровневая структура органов управления разработкой и реализацией Программы в составе центрального органа – Исполнительной дирекции Программы и муниципальных дирекций по управлению городскими программами. К управлению разработкой и реализацией Программы приглашаются региональные и федеральные органы управления (рис. 4).

Система городских и региональных органов управления Программой, число которых возрастает по мере её развития, складывается постепенно в процессе её исполнения. На начальной стадии работ функции координатора всех действий выполняет Союз малых городов РФ как инициатор её разработки с последующим включением в этот процесс остальных заинтересованных структур.

Управление реализацией Программы, разработка и реализация программ и проектов модернизации, инновационного и технологического развития малых городов осуществляется на принципах общественно-государственного, государственно-частного и государственно-муниципального партнерства. Развитие партнерских отношений между государством и бизнесом; государством, органами самоуправления и бизнесом; органами самоуправления, бизнесом и общественными и некоммерческими организациями, а также между властью, бизнесом и научно-техническими, научно-аналитическими коллективами (НИИ, ОКБ, ВУЗы, малые инновационные предприятия) или (и) творческими личностями (ученые, изобретатели, рационализаторы) – необходимое и обязательное условие в построении инновационной модели города и его экономики, в осуществлении процессов модернизации небольших городов России.

Соответственно масштабу программ – городских, региональных и общероссийской Национальной программы – инициаторами их разработки местными, региональными органами и Союзом малых городов РФ осуществляется текущее управление реализацией программных мероприятий и мониторинг хода выполнения Программы. В случае принятия решения о придании ей в дальнейшем статуса Федеральной целевой программы Государственным заказчиком-координатором Программы может стать, согласно своему статусу, Министерство регионального развития Российской Федерации.

С целью реализации уже обозначенной общественной поддержки и более эффективного взаимодействия Программы с органами государственного управления создаётся на общественных началах специальный «Национальный (общественно-государственный) комитет модернизации малых городов».

5.3. Основные направления деятельности органов управления Программой

Основными направлениями деятельности органов управления реализацией Программой являются:

1. Обеспечение условий для ускоренной модернизации всех сфер жизнедеятельности малых городов, в том числе:

– разработка, совершенствование уже разработанных и принятие новых законодательно-нормативных документов, обеспечивающих благоприятные финансово-кредитные, налоговые и административные условия для модернизации и инновационного развития малых городов;

– разработка и принятие нормативных актов о федеральном и региональных институтах поддержки процессов модернизации и инновационного развития малых городов, о фондах, страхующих развитие инновационного малого и среднего бизнеса, и положений об оказании методической, информационной и финансовой (в случае необходимости) помощи в разработке программ модернизации малых городов, в расширении рынка сбыта продукции, производимой хозяйствующими субъектами малых городов, в рекламе этих предприятий с целью привлечения инвестиций, в подготовке и совершенствовании кадровой составляющей;

2. Разработка и внедрение инновационных проектов, связанных с развитием инфраструктуры малых городов и районов – дорог, коммуникаций, связи, энергетики, газификации, а также экономической инфраструктуры – жилищного строительства, торговли и др.;

3. Создание инновационной инфраструктуры малых городов посредством организации технопарков, промзон, инновационных центров, юридических и патентных групп для работы по коммерциализации научных разработок (зона высоких рисков страхуется венчурным капиталом);

4. Разработка и внедрение мероприятий по развитию инновационных предприятий малого и среднего бизнеса в малых городах и районах в соответствии с запросами рынка и возможностями территории и бизнеса;

5. Проведение комплекса мероприятий по диверсификации производства градо- и бюджетобразующих промышленных предприятий (прежде всего монопрофильных городов) на принципах инновационного развития с целью увеличения выпуска продукции, соответствующей международным стандартам по ассортименту и качеству и пользующейся повышенным спросом на отечественном и зарубежном рынках;

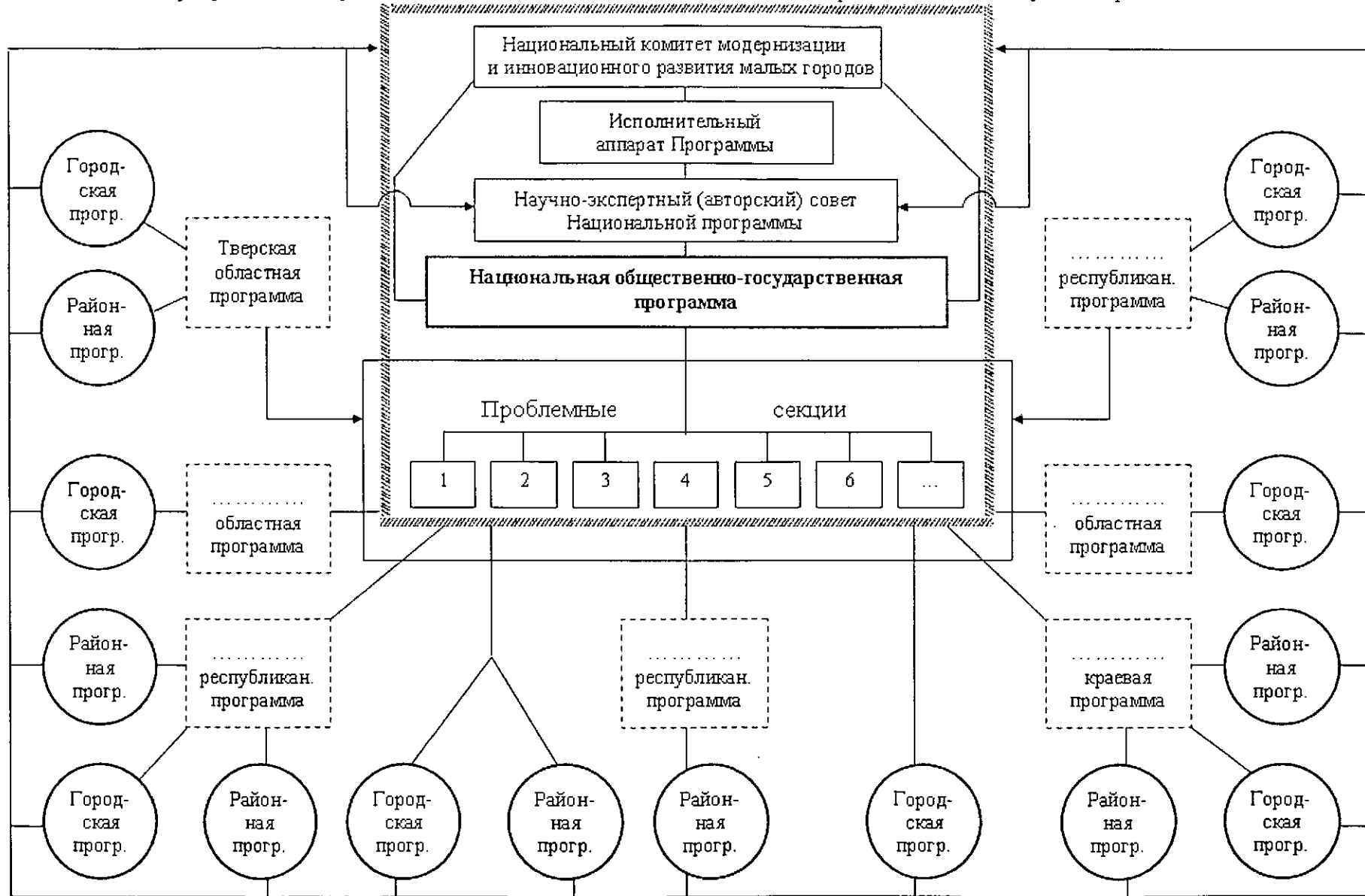
6. Проведение комплекса мероприятий по переходу на инновационной основе к самообеспечению страны продовольствием, по увеличению выпуска продукции, повышению ее качества и расширению ассортимента (с учетом прогнозов развития рынка) на, традиционно располагающихся в малых городах – райцентрах предприятиях АПК, перерабатывающих продукцию отечественных сельхозпроизводителей;

7. Активизация собственных ресурсов малых городов;

8. Формирование инструментов поддержки инновационного развития на уровне предприятия и города в целом;

9. Формирование инновационной и технологической культуры и повышение престижа инновационной и технологической деятельности в малых городах;

Рис. 4. Принципиальная схема организации работ по подготовке и реализации "Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов"



10. Развитие массового научно-технического творчества как фактор инновационного и технологического развития малых городов.

Основные **субъектами модернизации** в рамках Программы могут все заинтересованные организации, предприятия и предприниматели малых городов, действующие под общим руководством органов местного самоуправления, которые готовы включиться в общую работу по решению выдвигаемых ею задач. Основные возможные **объекты модернизации** представлены на рис 5 и 6.

Функции всех сторон, участвующих в разработке и реализации Программы определяется их статусом. Союз малых городов Российской Федерации принимает на себя функции организатора и координатора работы над Программой как её инициатор. Выражая интересы небольших городов – членов Союза, их органов самоуправления, **Союз малых городов РФ выполняет следующие функции:**

- привлекает все малые города страны, всех заинтересованных в развитии организаций, юридических и физических лиц к разработке и реализации Программы;

- организует их взаимодействие в общероссийском масштабе;

- разрабатывает идеологию Национальной программы;

- формирует специализированные и межотраслевые творческие коллективы федерального уровня;

- разрабатывает методические основы и организационные формы реализации Программы;

- оказывает малым городам, прежде всего, в лице их органов самоуправления, методическую помощь в их работе по реализации Программы на своей территории;

- взаимодействует и развивает сотрудничество с федеральными и региональными органами управления по широкому кругу вопросов разработки и реализации Программы;

- привлекает необходимые ресурсы к реализации отдельных положений Программы;

- готовит предложения по составу городов, готовых выступить в качестве пилотных проектов Программы;

- выявляет успешный отечественный и зарубежный опыт модернизации, инновационного и технологического развития городов и организует межмуниципальный обмен этим опытом;

- организует подготовку муниципальных кадров и других представителей городского сообщества к работе по модернизации, инновационному и технологическому развитию городских подсистем;

- проводит совместно с заинтересованными органами государственной власти, научными и негосударственными организациями совещания, конференции и другие мероприятия по актуальным проблемам реализации Программы;

Город (функционирующий самостоятельно со статусом городского поселения, городского округа или в рамках муниципального района) **принимает на себя в лице органов самоуправления следующие функции** в рамках Программы:

- разрабатывает на основе и в рамках Национальной программы Программу модернизации, инновационного и технологического развития города в составе Концепции (стратегии) и подпрограмм по её реализации;

- формирует исполнительные органы реализации городской Концепции и Программы;
 - активизирует все имеющиеся ресурсы развития города;
 - обеспечивает взаимодействие на протяжении всей работы по подготовке и реализации Программы с координатором Национальной программы – Аппаратом Союза, участвует в работе по её реализации в федеральном и региональном масштабах;
 - привлекает ресурсы, необходимые для реализации Национальной и в её рамках – городской программы модернизации, инновационного и технологического развития;
 - привлекает региональные и федеральные (при содействии Союза малых городов Российской Федерации) органы к реализации городской программы;
- Субъект Федерации в лице своих органов управления:**
- формирует, совместно с органами самоуправления и Союзом малых городов РФ, состав пилотных городов своего региона;
 - включает избранные города в число приоритетных проектов регионального развития;
 - содействует всеми имеющимся у него средствами реализации программ модернизации, инновационного и технологического развития этих городов и Национальной программы в целом;
 - организует распространение опыта реализации успешных пилотных проектов Национальной программы среди городских населенных мест региона;
 - содействует работе Союза малых городов Российской Федерации по достижению целей Национальной программы на федеральном уровне.

5.4. Роль федеральных органов в формировании и реализации Программы

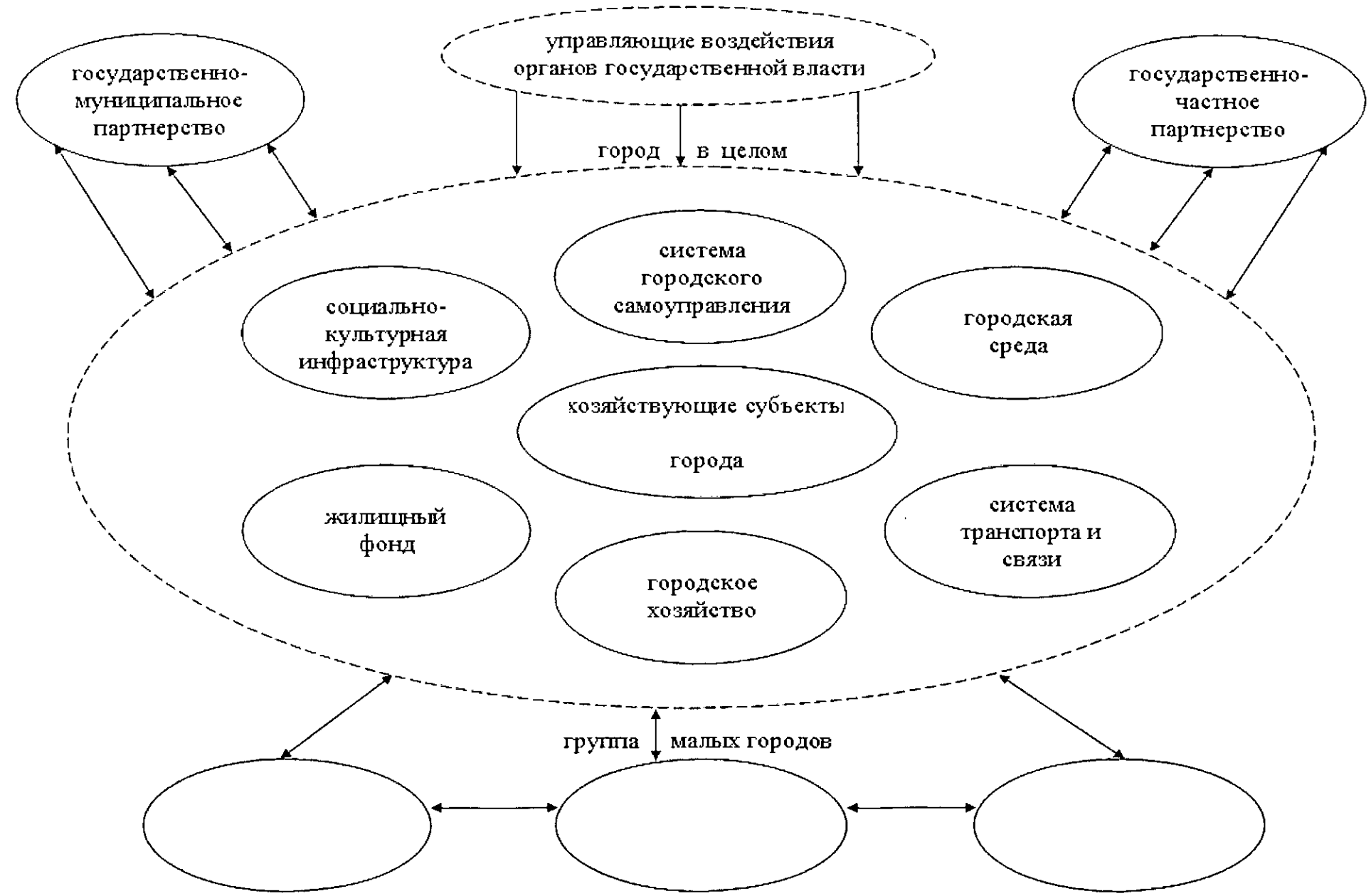
Данная Программа, разрабатываясь по инициативе «снизу», составляется тем не менее как Программа, имеющая общенациональное значение. Программа создаёт условия для совместных согласованных действий Правительства Российской Федерации, профильных министерств, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ввиду того, что задача модернизации и инновационного развития небольших городских населённых пунктов является общегосударственной и решать её необходимо не только на федеральном уровне, инициаторы и разработчики Программы уверены, что федеральные органы государственной власти и управления – Президент, Правительство и Федеральное собрание Российской Федерации, изыщут на определенном этапе возможности для поддержки работы как по подготовке, так и по реализации Программы, а также придадут ей в дальнейшем статус Федеральной. Выдвинутые масштабные задачи могут быть успешно решены только при условии объединения усилий трех уровней власти и управления – федерального, регионального (субъектов Российской Федерации) и муниципального (местного). Ввиду этого **Программа ставит задачу координации её мероприятий с федеральной и региональной инновационной политикой и соответствующими федеральными программами в процессе их реализации.** К участию в работе над Программой с самого начала приглашаются все так или иначе заинтересованные государствен-

ные органы, как законодательные, так и исполнительные – в том числе такие федеральные министерства как Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли.

Рис. 5. Субъекты разработки Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов (районов) и муниципальных программ МИТР



Рис. 6. Объекты модернизации, инновационного и технологического развития малого города



6. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ И ПОКАЗАТЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

Целевыми индикаторами, позволяющими оценить ход реализации Программы по годам, являются:

- рост объемов реализованной продукции и услуг (с учетом устранения фактора роста цен) на уровне города (области, края, республики);
- рост показателей, характеризующих инвестиционную привлекательность небольшого города и региона в целом (рост объема капиталобразующих инвестиций, увеличение количества действующих промышленно-производственных предприятий, предприятий малого и среднего бизнеса и др.);
- рост бюджетной обеспеченности города за счет увеличения налогооблагаемой базы;
- повышение уровня и качества жизни населения небольшого города и, соответственно – региона в целом.

Основные целевые индикаторы Программы (предлагаемый формат в динамике)

№ п/п	Индикаторы	2011 факт	2012 ожидание	2013	2014	2015	2020
1	Валовый региональный продукт, раз						
2	Объем ВРП на душу населения, раз						
3	Уровень жизни (соотношение среднедушевого дохода к величине прожиточного минимума), раз						
4	Совокупный объем отгруженных товаров, работ и услуг, выполненных собственными силами по полному кругу предприятий, раз						
5	Оборот розничной торговли, %						
6	Прирост населения, раз						
7	Соотношение количества родившихся к умершим, раз						
8	Средняя продолжительность жизни,						
9	Соотношение среднемесячной заработной платы к величине прожиточного минимума для работающих, раз						
10	Уровень регистрируемой безработицы, %						
11	Обеспеченность собственным жильем молодых семей, %						
12	Доля малоимущих граждан в общей численности населения, %						
13	Создание дополнительных новых рабочих мест, тыс. мест						

14	Доля инновационной деятельности в приросте ВРП, %						
15	Доля малого и среднего предпринимательства в собственных доходах консолидированного бюджета района, %						
16	Обеспеченность бюджета района собственными доходами (без учета дотации, дополнительного норматива), %						
17	Доля средств консолидированного бюджета района, направленная на финансирование социальных вопросов и социальной сферы, %						
18	Бюджетная обеспеченность на душу населения, %						
19	Объем доходной части бюджета, %						

Уточнение количественных значений целевых индикаторов производится на следующем этапе при разработке Национальной программы. В 2015г предполагается получить заметные социально – экономические результаты реализации первой очереди Программы.

7. О СОДЕРЖАНИИ ТИПОВОГО МАКЕТА ГОРОДСКОЙ (РАЙОННОЙ) ПРОГРАММЫ МОДЕРНИЗАЦИИ, ИННОВАЦИОННОГО И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Участие муниципального образования в «Национальной общественно-государственной программе модернизации, инновационного и технологического развития малых городов Российской Федерации на период до 2020 года» – необходимое условие успешности муниципального развития. Поэтому проект «Программы» на территории муниципального образования (со статусом – городской округ, городское поселение, муниципальный район) – типовой документ, представляющий собой способ унификации по форме разнообразных по содержанию предложений, наполняющих каждую конкретную городскую Программу. Необходимость унификации проекта Программы по форме ставит перед собой цель обеспечить взаимоувязку по единой форме всех мероприятий, направленных на решение проблем, приоритетных для каждого муниципального образования и способных существенно повысить технико-технологический уровень по ресурсам, исполнителям и срокам (рис.7).

Городская Программа служит инструментом реализации целей и задач концепции экономического и социального развития муниципального образования в ее основной направленности – повышения конкурентоспособности города, района и региона в целом для привлечения инвестиций и квалифицированных кадров, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения ключевых территориальных проблем повышения качества уровня жизни, развития инвестиционного, научно-технического потенциала.

Рис. 7. Место муниципальных программ в Национальной общественно-государственной программе модернизации, инновационного и технологического развития малых городов (районов)



Программы разрабатываются органами местного самоуправления в лице местной администрации в соответствии с рекомендациями настоящего Типового макета. При этом администрации муниципальных образований сами определяют цели и задачи таких программ, механизм их реализации. Утверждение указанных программ осуществляется представительным органом местного самоуправления муниципального образования.

В связи с этим Типовой макет Программы носит рекомендательный характер, нацеленный, однако, на главное – консолидировать усилия муниципальной власти, бизнес-сообщества и местного гражданского общества на реальном продвижении экономики городского округа/городского поселения на самой передовой основе. Для обеспечения методического единства многообразных городских Программ, согласованности целей развития муниципального образования с целями стратегии модернизации и реформирования в целом и разработан настоящий Типовой макет.

Мероприятия программы разрабатываются на основании проведенного анализа социально-экономического положения муниципального образования за предшествующий трехлетний период и уровня состояния производственного, кадрового и ресурсного потенциала в разрезе его отраслей и видов деятельности. Для учета складывающихся тенденций анализ общей социально-экономической обстановки в муниципальном образовании рекомендуется осуществлять по следующим направлениям: социальная сфера, демографическая ситуация и уровень жизни каждой социальной группы населения, финансы, отраслевая структура экономики, инвестиции, жилищно-коммунальное хозяйство, состояние окружающей среды, наличные и разведанные природные ресурсы.

Анализ современного положения инновационного потенциала муниципального образования целесообразно осуществлять с приведением количественной характеристики основных проблем, на решение которых и должно быть нацелено основное содержание программы.

Типовой макет программы содержит систематизированный перечень программных мероприятий, взаимоувязанных по ресурсам и исполнителям и срокам их выполнения. Если имеются разработанные инвестиционные проекты по модернизации конкретных сфер городского хозяйства, принятые до разработки Программы, но обеспечивающие модернизацию, инновационное и технологическое развитие малых городов, то они также должны быть включены в состав Программы.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРОГРАММЕ

модернизация – использование уже известных передовых технологий, оборудования, материалов, аппаратуры;

технологическое развитие – положительное развитие малых городов (их районов, отраслей, предприятий и организаций) за счет совокупности технологических факторов во всех сферах общественно полезной деятельности: создания и использования прогрессивных технологий, совершенствования технологического оснащения, технологического образования и обучения, технологических планировок, укрепления технологической дисциплины, обеспечения технологической безопасности.

новшество – это то, что делается в данном контексте (на конкретной

территории, в конкретном городе, в конкретной организации) впервые.

инновация – новшество, дающее практические конечные результаты социальные, экономические и др.). Инновации (в определении Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям) бывают трёх типов:

1) инновации в управлении (более результативные или эффективные новшества в организации и управлении, в работе на рынке, новые финансовые инструменты, новые персонал – технологии и т.п.);

2) продуктовые инновации (более конкурентоспособные или эффективные новые виды продукции);

3) технологические инновации (более эффективные новые технологии производства).

инновационный проект – это комплекс работ по реализации новшества (или группы новшеств) и получения конечных результатов инновации.

инновационное направление – группа инновационных проектов, объединённых по общему признаку.

инновационная деятельность – это деятельность участников процесса формирования и реализации потока инновационных проектов (программы инновационного развития).

инновационный потенциал изменений – это перечень всех известных потенциально возможных инновационных направлений и проектов изменений с оценкой затрат и ожидаемых результатов (вклада в цели развития) как по каждому из них, так и по всему перечню. Если поставленные целевые установки выше этого потенциала, то цель заведомо недостижима и должна быть скорректирована. Если инновационный потенциал не выявлен или не оценён, то результативное управление инновационным развитием невозможно, в частности, будет необоснованным принятие решений о судьбе конкретного города, о поддержке (не поддержке) его развития.

приоритетные направления и проекты модернизации и инновационного развития – часть направлений и проектов, входящих в инновационный потенциал изменений, обеспечивающая достижение поставленной цели с минимальными затратами.

Цель (конечный результат) – желаемое состояние в будущем, задается в трех согласованных формах:

1) образ (vision) желаемого будущего,

2) общая формулировка цели (например, «Повышение уровня и качества жизни населения»),

3) целевые установки.

Целевые индикаторы – показатели, значения которых характеризуют степень достижения цели.

Целевые установки – выбранный набор целевых индикаторов с требуемым (целевым) изменением их значений в динамике (например, по годам).

Приоритеты развития одного уровня (муниципалитета) – проранжированный по бюджетной эффективности перечень проектов изменений, являющийся частью потенциала, обеспеченный необходимыми для его реализации финансовыми и другими ресурсами и дающий около 90% вклада в достижение цели (плюс «прочие проекты» – около 10%) с минимальными затратами.

Институциональная основа Программы

Институциональной основой Программы является рекомендованный «Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям» (председатель Путин В.В.) формат программы инновационного развития (ПИР) на уровне корпораций и предприятий с государственным участием, представляющий собой новый государственный стандарт.

Нормативные документы, определяющие стандарт ПИР

1. Решение Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 23 августа 2010 года, протокол № 4 «Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий».

2. Распоряжение Минэкономразвития России «Методические материалы по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий», март 2011 года.

Основные особенности ПИР

В этих нормативных документах наряду с конструктивной структуризацией и регламентацией разработки ПИР впервые – помимо инноваций в новых продуктах и новых технологиях производства – вводится понятие *«инновации в управлении»*;

– вводятся понятия *реализуемости и результативности* инновационных проектов, а также «целостная система управления инновационным развитием»

– в обязательном порядке на каждом предприятии с государственным участием *вводится должность заместителя генерального директора по ПИР* и подразделение, управляющее разработкой и реализацией ПИР;

– вводится *обязательный механизм пополнения инновационного потенциала*, включая долгосрочные договора с научно-исследовательскими и инновационными предпринимательскими организациями;

– вводится *обязательный механизм обеспечения инновационной деятельности высококвалифицированными кадрами*, включая создание корпоративных университетов, долгосрочные договора с ВУЗами и другими образовательными учреждениями.

В 2011 г. Правительственной комиссией были заслушаны и утверждены ПИР 46 корпораций. Ведётся разработка ПИР тысяч предприятий, входящих в эти корпорации и расположенных в малых городах и районах.

Главным назначением ПИР является реальный переход к инновационному развитию с целью многократного увеличения реализуемости инноваций и, самое главное, – повышение их результативности, обеспечивающее кратный рост темпов развития и предприятий, и территорий, и страны в целом.

При этом все участники процесса развития малых городов и районов

рассматриваются как территориальная корпорация (то есть взаимовыгодное объединение юридических и физических лиц для достижения общих социально-экономических целей). Это даёт возможность сформировать на единой методической основе целостную территориальную ПИР и систему управления её реализацией.

В состав ПИР входят как вновь начинаемые инновационные проекты, так и начатые в предыдущие годы и переходящие на 2013-2015 гг. (например, реализация инвестиционных проектов по созданию новых производств с повышенной эффективностью и конкурентоспособностью).

СОЮЗ МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**КОНЦЕПЦИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ
ОБЩЕСТВЕННО-
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПРОГРАММЫ
МОДЕРНИЗАЦИИ,
ИННОВАЦИОННОГО И
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ
МАЛЫХ ГОРОДОВ (РАЙОНОВ)
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва, 2013 г.

Содержание

Стр.

Введение	3
1. Общие положения	
1. Обоснование актуальности задач модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и необходимости их решения программно-целевым методом	
1.1. Соответствие решаемых задач приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации	5
1.2. Малый город как особый объект управления. Типология малых городов для решения поставленных задач	9
1.3. Основные проблемы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов	10
1.4. Обоснование необходимости решения проблем программно-целевым методом	14
1.5. Возможные варианты решения проблемы и оценка возникающих при этом преимуществ и рисков	15
2. Основные положения (идеология) и методические основы разработки Программы	
2.1. Основные положения Программы	16
2.2. Методические основы разработки и реализации Программы	18
3. Цели, задачи и ориентиры Программы на период до 2020 года и по этапам	
3.1. Основные цели и ориентиры Программы	19
3.2. Задачи разработки и реализации Программы	20
3.3. Ориентировочные сроки и этапы реализации Программы	21
3.4. Оценка ожидаемой результативности предлагаемого варианта решения проблемы	23
4. Основные направления и ресурсы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов	
4.1. Основные направления инновационного развития малых городов	24
4.2. Ресурсы модернизации и инновационного развития малых городов	27
4.3. Основные направления и источники финансирования Программы	28
5. Организация Программы и управление её реализацией	
5.1. Организационно-экономические и технологические принципы и механизмы формирования Программы	29
5.2. Формы и методы управления разработкой и реализацией Программы	33
5.3. Основные направления деятельности органов управления Программой	34
5.4. Роль федеральных органов в формировании и реализации Программы	38
6. Основные целевые индикаторы и показатели реализации программ	41
7. О содержании Типового макета городской (районной) Программы модернизации, инновационного и технологического развития	42
Основные понятия и термины, используемые в Программе	44
Приложение – Институциональная основа Программы	46

ВВЕДЕНИЕ

Провозглашенный руководством страны курс на модернизацию Российской Федерации для малых городов и муниципальных районов – возможность их развития в условиях жесткой конкуренции с большими городами страны практически за всё – не только за финансовые ресурсы государства, но и за кадры, за инвесторов, за внимание федеральных органов. Условие выживания РФ, как недавно заявил вице-премьер РФ, а теперь – руководитель Администрации Президента России С.Иванов – в создании **знаний и технологий**, которых еще нет ни у кого в мире. Для малых городов, где нет, как правило, специальных НИИ, конструкторских центров, но есть ВУЗы, их филиалы, средние специальные учебные заведения, предприятия различных отраслей промышленности, модернизация означает **необходимость их органам самоуправления выступить инициаторами движения за инновации во всём, начиная с малого.**

Ввиду этого и руководствуясь указанием Президента Российской Федерации о необходимости всесторонней модернизации страны, Всероссийский форум, проведенный по инициативе Союза малых городов РФ по теме "Модернизация и инновационное развитие малых городов – путь в будущее», в котором приняли участие, наряду с главами муниципальных образований, представители деловых кругов, члены Совета Федерации, представители федеральных исполнительных и финансовых органов, ведущие ученые страны, предложил **принципиально новое решение** этой одной из острейших проблем современной России – разработать соответствующую программу в форме общественной инициативы. По итогам этого Форума инициативно начал работать авторский коллектив Программы в составе экспертов Союза малых городов РФ, представителей научно-экспертного сообщества страны с участием предпринимателей, продвигающих инновационные проекты в различных областях деятельности.

С целью общественной поддержки работы по подготовке и реализации Программы прошедший Форум рекомендовал создать на общественных началах специальный «Национальный (общественно-государственный) комитет модернизации малых городов». В его состав уже выразили готовность войти известные члены Совета Федерации, руководители ряда институтов РАН, региональных органов, другие известные деятели России.

Решение о создании Программы обосновывается ситуацией, в которой оказались малые города и районы, в которых проживает большинство (около 60%) населения и электората РФ. Шоковыми и последующими непрерывными реформами малые города доведены до такого состояния, что спасать их, вкладывать в них средства, многие и весьма влиятельные федеральные чиновники считают нерентабельным делом. Вместо преодоления негативных тенденций, усугубляющих и без того острые социальные проблемы примерно 60% населения страны, появилось предложение Э.Набиуллиной о ликвидации малых городов, которое, безусловно, в ближайшие годы ухудшит социально-экономическое состояние также и районов при одновременном увеличении расходов государства на триллионы рублей.

Отсюда – преждевременное закрытие в 2001г. подготовленной Союзом малых городов России и развернутой по специальному Постановлению Правительства

РФ «Комплексной федеральной программы развития малых и средних городов в условиях экономической реформы», отсюда – нежелание создавать такие новые программы, как программа удвоения ВРП и преодоления бедности в малых городах, с которыми выходил Союз в эти годы. Отсюда – постоянное сокращение доходной части муниципальных бюджетов малых городов и районов, и наконец, – неготовность комплексно решать на государственном уровне одну из острейших проблем – проблему сохранения и развития более чем 700 монопрофильных малых городов. Отсюда и идея постепенного массового сселения жителей многих, особенно удаленных малых городов куда-то к новым местам работы: в большие города, в складывающиеся в их пригородах агломерации, или куда им угодно. **Данная Концепция предлагает альтернативный подход к решению основных проблем малых городов, а также и районов, новый, инновационный сценарий муниципального развития, обеспечивающий достижение поставленных целей при тех же предусмотренных бюджетом на 3 года затратах, но при перераспределении их части (примерно 10%) на реализацию муниципальных программ модернизации и инновационного развития.**

Жители и руководители малых городов, подавляющая часть экспертного сообщества страны, авторитетные общественные деятели стоят на том, что все небольшие городские населённые пункты нужны нашей стране, в подавляющем большинстве вполне жизнеспособны, и что у нашего общества и государства есть все возможности для того, чтобы вывести их из нынешнего искусственно созданного в начале 90-х годов российского кризиса на путь процветания. Поэтому Форум принял решение развернуть Программу, каждое слово в названии которой имеет большое значение. Во-первых, **национальную** – потому что дело, которое она определяет, имеет поистине национальное, общероссийское значение – это реализация самых продвинутых форм развития всех сфер жизнедеятельности в самой массовой категории городских населенных мест страны. Во-вторых, **общественную** – потому, что её инициируют, самостоятельно начинают её разработку и реализацию сами органы самоуправления малых городов, наиболее активные их жители, другие объединенные общественные силы России «снизу», т.е. – без указаний «сверху», не дожидаясь правительственных решений. И, в-третьих, все-таки – **государственную**, потому, что она предназначена для решения масштабной государственной задачи и граждане России убеждены в том, что органы государственной власти не смогут остаться в стороне от этой Программы, если увидят, что не на словах, а на деле поставленные задачи начали решаться на местах самостоятельно.

Инициаторы Программы уверены, что она будет востребована не только местными, но и региональными органами управления, для которых малые города – опорный каркас каждого из субъектов Российской Федерации. Программа рассматривается как **существенное адресное дополнение** федеральных и региональных целевых программ. Она призвана способствовать их реализации в российской провинции, в районах проживания всех народов и народностей Российской Федерации, содействовать тем федеральным отраслевым министерствам и ведомствам, задачи которых она сможет решать на местах.

В силу своей специфики Программа модернизации, инновационного и технологического развития малых городов на начальной стадии своего

формирования существенно отличается как от федеральных целевых программ, так и от советских плановых проектов, когда государством четко формулировалась цель, устанавливались сроки, а Госпланом выделялись средства. Её структура и содержание выходят за рамки утвержденных Правительством РФ требований к федеральным целевым программам и представляют собой своеобразный программный документ, который задачу развития и укрепления партнерских отношений между государством, органами всех уровней управления, бизнесом и гражданским обществом рассматривает как необходимое и обязательное звено в реализации инновационной модели развития малых городов и районов. По формату и основным понятиям предлагаемая Программа ориентируется на Программу инновационного развития (ПИР), рекомендованную в 2011г Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям.

К участию в работе над этим документом уже на первой стадии привлекаются различные заинтересованные федеральные органы. В процессе реализации на его основе может быть в дальнейшем создана специальная федеральная программа модернизации и инновационного развития малых городов. Минимально детерминированная структура рассматриваемого документа призвана открыть возможности для его творческого нестандартного обогащения как в теоретически-концептуальном плане, так и в практически-прикладной плоскости.

Рассматривая проблему модернизации, целесообразно исходить из двух основополагающих тезисов: во-первых, инновационное развитие – это развитие прежде всего на базе «экономики знаний» и, во-вторых, инновационный прорыв России не является самоцелью. Центральной фигурой инновационных процессов должен стать человек – гражданин России, где бы он ни жил, рост его возможностей, уровня и качества жизни с созданием новых привлекательных рабочих мест.

Разработка Концепции данной общественно-государственной программы осуществляется Союзом малых городов РФ совместно с ответственными партнерами по её составлению и реализации (центральным авторским коллективом Программы) на общественных началах, исходя из имеющихся у них ресурсов.

1. ОБОСНОВАНИЕ АКТУАЛЬНОСТИ ЗАДАЧ МОДЕРНИЗАЦИИ, ИННОВАЦИОННОГО И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ И НЕОБХОДИМОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫМ МЕТОДОМ

1.1. Соответствие решаемых задач приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации.

Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил перед всем российским обществом на среднесрочную перспективу важнейший ориентир – задачу всесторонней модернизации страны: «нет необходимости доказывать значимость модернизации для успешного развития России. Это генеральный путь развития нашей экономики, укрепления её позиций в глобальной экономике, создания условий для самореализации наших граждан».

Президент подписал Указ о создании специального Совета по модернизации экономики и инновационному развитию России, заявил о планах создания в стране 25 миллионов новых современных рабочих мест, выравнивания уровней развития всех регионов Российской Федерации. В.В. Путин подчеркнул, что «...в России уже есть все условия для постановки и реализации подобных задач. Есть возможности реально заняться масштабным строительством современной и сильной экономики. В конечном итоге – формированием государства, конкурентоспособного во всех смыслах этого слова».

Однако в решение этих масштабных задач сегодня включаются, как правило, лишь крупные компании и большие города – столичные и региональные центры. 35 миллионов граждан России – жителей рассредоточенных на огромных пространствах российского государства почти трёх тысячах сравнительно небольших, но имеющих городской статус населенных мест, (не говоря почти таком же числе сельских жителей) – остаются фактически вне этого процесса национального обновления. Между тем без включения в него городов и поселков российской провинции поставленную задачу решить не удастся. Сегодня становится общепризнанным утверждение, что у страны нет других альтернатив кроме инновационного сценария развития, на который она переходит. С другой стороны, на местах (в небольших муниципальных образованиях и на большинстве их предприятий) нет ясности, что это означает и, главное, – что конкретно нужно делать.

Для снятия этого противоречия и полноценной реализации курса Президента России на модернизацию экономики и социальной сферы всего российского государства необходимо разработать ориентированную специально на малые города (районы) особую программу общероссийского масштаба. Целесообразность её разработки определяется следующими соображениями:

- малые, средние города и поселки, в том числе – районные центры, представляют собой самую многочисленную категорию городских населенных мест, без включения которых в работу по модернизации, инновационному и технологическому развитию решить в стране в целом задачи социального развития России не удастся;

- они формируют социально-экономический каркас практически каждого региона – субъекта Российской Федерации, т.е. являются важнейшей составной частью региональной территориальной структуры, требующей своего развития на самой современной основе;

- чрезвычайно низкая плотность населения и населенных мест на огромной и при этом многонациональной территории России, особенно – на Востоке, резко повышают экономическую ценность и геополитическую значимость каждого небольшого городского населенного пункта и исключают возможность дальнейшего сокращения их сети каким бы то ни было способом;

- особое значение поставленные задачи имеют для малых народов Российской Федерации;

- вместе с тем населенные пункты данной категории представляют собой наиболее слабые, отстающие по основным социальным показателям (по сравнению с большими городами – региональными центрами) поселения, нуждающиеся в силу этого в проведении специального комплекса мер по

преодолению этой отсталости. Именно в них острее всего ощущаются такие общие для всей страны проблемы, как острая нехватка рабочих мест и жилья, недопустимо низкий уровень доходов их жителей, упадок образования и здравоохранения и недооценка их огромного творческого потенциала;

- малые города характеризуются, с одной стороны, существенно менее благоприятными показателями экономического развития и более высоким уровнем бедности, чем большие города – региональные центры, являющиеся, как правило, городами-донорами, с другой стороны – они не располагают достаточными собственными финансовыми ресурсами и возможностями для решения поставленных задач, что не позволяет им обходиться, в отличие от больших городов, без федеральной и, во многом, – без региональной поддержки;

- успешное решение поставленных Президентом РФ задач модернизации, инновационного и технологического развития именно в этой категории населенных мест позволит существенно нарастить во многом ещё не используемый социально – экономический потенциал практически каждого региона, а также вывести его в число наиболее развитых;

- реализация Программы в малых городах и поселках, выполняющих в большинстве своём функции районных центров, позволит также существенно нарастить производственно-экономический потенциал соответствующих аграрных районов и способствовать, тем самым, преодолению общего кризиса сельской местности и аграрно-промышленного комплекса.

За последние 10 лет появились дополнительные факторы успеха Программы:

1. Осознание руководством страны недопустимости столь низкого уровня и качества жизни в небольших населённых пунктах, приводящего к нарушению конституционных прав более чем половины населения страны. Отмечается приоритетность необходимых изменений в межбюджетных отношениях, в ориентации на человека и введении оценки результатов властей населением; в решении острых проблем с жильём, с ЖКХ, с рождаемостью, а также целесообразность создания целевых фондов для поддержки таких изменений.

2. Осознание органами самоуправления небольших городов необходимости изменений и внедрения новых, более эффективных подходов. Вопрос лишь в том, есть ли такие инновации и что нужно сделать, чтобы получить от них реальные результаты.

3. Появление за последние 10-12 лет новых более результативных подходов к управлению инновационным развитием. В частности, Программ инновационного развития (ПИР) и практического успешного опыта развития уже более сотни российских предприятий и десятков муниципальных образований, кратно повысивших темпы социально-экономического развития за счёт использования новшеств.

4. Рост активности негосударственных организаций и профессиональных сообществ, готовых принять участие в реализации данной Программы как на федеральном, так и на муниципальном уровне.

5. Наличие, как показала оценка более 50 муниципальных образований, у большинства малых городов и районов инновационного потенциала развития, достаточного для самостоятельного повышения за 3 года на 20-25% уровня жизни населения и ВРП при одновременном повышении бюджетной эффективности

развития на 10-15%.

Как показывают предварительные оценки, переход на инновационное развитие может дать к 2015 г. почти удвоение результатов и темпов развития малого города (района) при меньших затратах по сравнению с инерционным (без инноваций) сценарием развития.

В сложившейся ситуации предлагаемая Программа становится основным инструментом улучшения социально-экономического состояния более половины населения страны, проживающего в малых городах и районах, за счёт их модернизации и инновационного развития.

Имеющийся опыт отдельных небольших городов позволяет сделать вывод о том, что использование инновационного ресурса в процессах социально-экономического развития небольших городских населенных пунктов, диверсификации их экономической базы, а также поддержка модернизации в развитии малого и среднего предпринимательства, дадут возможность не только сохранить тот или иной небольшой город (задача особенно актуальная для монопрофильных населенных пунктов, которых среди малых городов большинство), но сделать его более привлекательным для инвестиций и более комфортабельным для жизни. У города появятся перспективы создания экокультурной среды, отвечающей современным требованиям, привлекающей в него необходимых специалистов и побуждающих молодежь не покидать свою малую родину.

Анализ зарубежной практики подтверждает, что развитие небольших городов является одним из основных направлений, социальной, экономической и региональной политики стран с высоким уровнем жизни – США, Великобритании, Франции, Японии и др.

Всё изложенное показывает, что данная Программа ориентирована на решение приоритетных задач социально-экономического развития страны и включает в эту работу большое число населенных мест, что позволит получить многосторонний эффект во всех сферах жизнедеятельности общества. В результате реализации Программы существенно повысится уровень социально-экономического развития малых и средних городов за счет социальной направленности их экономики и общего роста занятости их населения, что приведет к повышению их экономической самостоятельности. Возрождение и развитие экономической базы малых городов является эффективным средством в борьбе со стихийной миграцией населения и ростом мегаполисов, за улучшение экологической ситуации.

Рассматриваемая Программа создаст также в процессе её разработки и реализации широкую базу для решения поставленной Президентом России задачи «консолидации общественных, в том числе и политических сил общества», вовлекая в этот процесс российскую провинцию и поднимая роль и значение руководителей малых городов в деле решения общегосударственных задач. Таким образом, **разработка и реализация Программы может рассматриваться как важный этап решения экономических и социальных проблем более половины населения России, имеет федеральную значимость и должна стать первоочередным приоритетом не только местных, но и федеральных и региональных органов власти.**

1.2. Малый город как особый объект управления. Типология малых городов для решения поставленных задач

Учитывая существенную специфику небольших городских населенных мест и районов, Программа рассматривает их в качестве особого объекта управления, который определяется исходя из агрегированной группировки всех населенных пунктов страны в три следующих укрупненных категории населенных мест, выделенных по таким критериям, как их роль в системах расселения, ведущие функциональные характеристики и величина:

1. Категория сельских населенных пунктов – монофункциональные, связанные в основном с сельским хозяйством деревни, сёла, станицы и др. поселения сельского типа в национальных субъектах Федерации;

2. Категория малых (небольших) городских населенных пунктов (малые города) – как правило – монофункциональные, связанные с различными отраслями промышленного производства, в том числе – с функциями местных (районных внутриобластных) центров в региональных системах расселения, с численностью жителей в достаточно широком диапазоне величин – от 1 – 2 до 200 тыс.чел.;

3. Категория больших городов – полифункциональные, как правило – промышленные города, с широким спектром промышленно-производственных, научно-образовательных и социально-культурных функций центров региональных (областных, краевых, республиканских) систем расселения, с численностью жителей, как правило, более 200 тыс.чел.

Исходя из изложенного, объектом Программы является категория малых (небольших) городских населенных пунктов (малые города) – с населением до 200 тыс. чел., имеющих статус города или поселка городского типа, а в соответствии со 131 ФЗ – статус поселения или городского округа.

Учитывая теснейшую функциональную связь малого города – районного центра с окружающим сельским районом, объектом программы может являться также и район (со статусом муниципального района), особенно в тех случаях, когда районной администрации переданы исполнительные функции населенного пункта - райцентра.

Для решения задач Программы определяющее значение имеет, из числа различных существующих классификаций населенных мест, прежде всего группировка малых городов по характеру их градообразующей базы. В Программе выделяются следующие их основные функциональные типы:

- малые города научного и научно-производственного профиля (наукограды), имеющие различный статус (закрытые и открытые города), находящиеся, как правило, на острие научно-технического прогресса в своих отраслях знаний и представляющие ввиду этого особую значимость не только для страны, но и для настоящей Программы;

- малые промышленные города с весьма различной численностью населения, сложившиеся в основном в местах размещения филиалов и специализированных производств крупных предприятий больших городов, в том числе моногорода. Отдельную их подгруппу представляют города и, особенно, посёлки, возникшие при предприятиях добывающей промышленности, Один из путей модернизации,

инновационного и технологического развития узкоспециализированных городов – предоставление им возможности постепенно трансформироваться в многофункциональные поселения на базе объектов, которые по профилю и размерам соответствуют масштабу города и его положению в системе расселения;

- малые города – местные районные и межрайонные социально – экономические центры с соответствующими предприятиями обслуживания и промышленностью в основном местного значения, модернизация которых предполагает качественное обогащение роли малых городов в реформировании территориальных агропромышленных комплексов – организация инновационных форм заготовки, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, экономически обоснованные направления продвижения современной техники и других средств производства к потребителю на приемлемых для него условиях, оказание специализированных услуг по организации и ведению сельскохозяйственного производства как крупным, так и, особенно, мелким хозяйствам, распространение передового опыта, повышение квалификации кадров, финансовое обслуживание и обеспечение доступности кредитов, организация маркетинговой и юридической службы в зоне своего влияния;

- малые историко-туристические города, связывающие перспективы своего развития на базе новейших технологий туристического бизнеса и рекреации в качестве центров туризма и отдыха.

В процессе реализации Программы будут учитываться также и другие критерии, отражающие многообразие небольших городских населенных пунктов – по численности населения, экономико-географическому расположению, национальным особенностям, природно-климатическим характеристикам, транспортной доступности, возможностям и приоритетам развития, эффективности руководства территорией (регионом, муниципальным образованием), по достигнутым результатам модернизации, инновационного и технологического развития, уровню благосостояния их населения и качеству городской среды,

Следует отметить то общее, что объединяет небольшие городские населенные пункты – это отсутствие (или ощутимая нехватка) необходимых условий и равных с большими городами – региональными центрами стартовых возможностей (финансовых, кадровых, имущественных, административных) для их качественного развития и, особенно, – саморазвития.

1.3. Основные проблемы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов

Для большинства малых городов характерен ряд общих проблем, пути решения которых целесообразно прорабатывать в рамках данной Программы с использованием лучших практик их решения. Для обсуждения на всех уровнях управления, ранжирования по важности и выделения ключевых проблем приводится укрупнённый перечень проблем, составленный по итогам проведенного Союзом малых городов РФ анкетирования и обобщения оценок членов Союза. Программа предполагает необходимость решения следующих трёх групп основных проблем, затрудняющих модернизацию и инновационное развитие малых городов:

- 1) проблемы муниципального (территориального) характера;
- 2) проблемы отраслевого характера (хозяйствующих субъектов, не относящихся к муниципальной экономике и расположенных на территории муниципального образования);
- 3) проблемы общего характера (территориально-отраслевые).

1) Основные проблемы муниципального характера

1.2. Главным препятствием модернизации, инновационного и технологического развития малых городов является связанная с реализацией 131 ФЗ диспропорциональность межбюджетных отношений между тремя уровнями власти и управления, вследствие чего большинство городских населенных пунктов попали в разряд дотационных; финансовая обеспеченность муниципалитетов составляет, в лучшем случае, 20-30% к потребностям;

1.3. Муниципалитеты лишены мотивации в развитии своей экономической базы, в т. ч. – малого, (включая инновационный) и среднего бизнеса и его инфраструктуры, в создании преференций для этих целей, поскольку доходы в основной своей массе уходят в региональные и федеральный бюджеты;

1.4. Муниципальные бюджеты развития, как правило, отсутствуют, поэтому реализация комплексных планов развития территории на перспективу и стратегий развития муниципальных образований, предусматривающих структурные, качественные – инновационные – преобразования в различных сферах жизнедеятельности небольшого города, может осуществляться благодаря субсидиям, субвенциям или (и) финансовой составляющей специальных федеральных, региональных Программ, но лишь на условиях софинансирования.

1.5. Отсутствие обладающего необходимыми полномочиями координатора в лице местной власти, определяющего и реализующего социально-экономическую политику комплексного развития муниципального образования посредством средне- и долгосрочных стратегий и программ развития. Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 г. № 410 жестко ограничило права муниципалитетов на получение необходимой и полной информации о налогооблагаемой базе (хозяйствующих субъектах), тенденциях и проблемах ее развития. Отношения между администрациями муниципальных образований и расположенными на их территории хозяйствующими субъектами, если и устанавливаются, то, в лучшем случае, – по договоренности. Таким образом, муниципалитеты не располагают реальными рычагами влияния на экономическую ситуацию на подведомственных территориях.

1.6. Качественному развитию небольших городов препятствуют необоснованные законодательные ограничения перечня имущества муниципального образования, предназначенного для решения вопросов местного значения. 01.07.2006г. все полномочия по распоряжению земельными участками (в границах муниципального образования и, в частности, в границах населенных пунктов), государственная собственность на которые не разграничена, осуществляет муниципальный район, городские поселения такого права не имеют. Разделение полномочий по распоряжению земельными участками и полномочий в сфере градостроительства препятствуют инновационному развитию территории.

1.7. Серьёзным препятствием является отсутствие у муниципалитетов прав администрирования налоговых доходов, что отражается на уровне собираемости местных налогов.

1.8. Ещё одним барьером в инновационном развитии территории является отсутствие статистической базы, комплексно отражающей экономическое, научно-техническое, социальное и демографическое состояние малого города, что создает проблемы в вопросах формирования комплексных планов и стратегий развития муниципального образования.

1.9. Отсутствует необходимый механизм обратной связи, в соответствии с которым муниципалитеты смогли бы взаимодействовать с федеральным уровнем управления.

1.10. Законодательная база территориальной организации местного самоуправления не адаптирована к многообразным региональным условиям и особенностям, а также к сложившимся реалиям системы местного самоуправления в России.

2) Основные проблемы отраслевого характера

2.1. Решающая зависимость занятости большей части трудоспособного населения, местного бюджета и самого существования малого города от отраслевого сегмента экономики, представленного в большинстве случаев одним – двумя градообразующими и бюджетообразующими предприятиями, которые имеют своих собственников, находящихся часто далеко за пределами муниципалитетов;

2.2. Слабое развитие малого и среднего предпринимательства, существование и развитие которого часто зависит непосредственно от крупных отраслевых предприятий больших городов;

2.3. Недоступность кредитных ресурсов для находящихся в посткризисном состоянии и мало доходных хозяйствующих субъектов, которые в небольших городах преобладают, а также и для мало доходных малых инновационных предприятий, которые пока не относятся к реальному сектору экономики;

2.4. Преобладание отсталых предприятий, с морально устаревшими и физически изношенными (на 70-80%) основными фондами, отсюда – низкая конкурентоспособность реального сектора экономики;

2.5. Устаревшая, зачастую не отвечающая современным требованиям и нуждающаяся в модернизации производственная инфраструктура, включая объекты логистического хозяйства;

2.6. Отсутствие механизмов, понуждающих и стимулирующих собственников модернизировать производственные процессы, что блокирует инновационное развитие и в отрасли, и на территории небольшого города;

2.7. Слабое развитие рыночных механизмов в сфере инноваций, отсутствие необходимой государственной поддержки в продвижении на рынок (внутренний и внешний) инновационных продукции, товаров и услуг, а также собственно продуктов инновационной деятельности, узость рынков их сбыта;

2.8. Искусственно создаваемые банкротства вполне успешных градо- и бюджетообразующих предприятий небольших городов, что сокращает базу для модернизации и развития высокотехнологичных производств и выпуска конкурентоспособной продукции;

2.9. Нежелание отдельных собственников и управляющих структур предприятий небольших городов сотрудничать на договорной основе (нормативно-правовые механизмы для такого сотрудничества не предусмотрены действующим законодательством) с администрациями этих городов;

2.10. Критическое состояние городских инженерно-технических систем, всего жилищно-коммунального хозяйства, требующих полной реконструкции на принципах модернизации;

2.11. Плачевное состояние дорожной сети и её неразвитость – существенный фактор сдерживания модернизации малых городов, препятствующий их связям с основными центрами социально-экономического развития страны

3) Основные проблемы общего характера

3.1. Коррупционная составляющая – существенный тормоз инновационного развития России, блокирующий приток инвестиций в малые города, которые зачастую проигрывают крупным городам в инвестиционной привлекательности.

3.2. Концентрация, вследствие отсутствия государственной политики размещения и сбалансированного развития производительных сил в стране, значительной части финансовых и кадровых ресурсов в больших городах, порождающая не востребованность природного, научно-промышленного и инфраструктурного потенциала малых городов и отток из них наиболее активной части трудоспособного населения.

3.3. Отказ от координирующей роли государства в развитии промышленности и, в частности, от сопряжения научно-технического потенциала небольшого города (территориальный фактор) и его промышленно-производственного потенциала (отраслевой фактор), что препятствует решению задачи построения инновационной модели развития экономики в каждом конкретном городе.

3.4. Недостаточное нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности и ее инфраструктуры.

3.4. Низкая инвестиционная привлекательность большинства малых городов и расположенных на их территории хозяйствующих субъектов, что в значительной мере определяется невысоким уровнем качества городской среды и является следствием проводимой государством политики в отношении периферии.

3.5. Несовершенство российской налоговой системы, затрудняющей модернизацию как градо- и бюджетобразующих предприятий небольших городских населенных пунктов, так и предприятий малого, включая инновационный, бизнеса.

3.6. Ценовая и тарифная политика (рост тарифов и цен на услуги и товары естественных монополий, на энергоносители) блокирует процессы модернизации небольших городских населенных пунктов.

3.7. Существенный барьер модернизации и инновационного развития небольших городов – дефицит высококвалифицированных кадров и персонала, соответствующих задачам модернизации управления и экономики.

3.8. Препятствием развития многих малых городов России сегодня является технологическая неготовность многих видов деятельности, низкий уровень освоения и использования прогрессивных технологий, низкое качество и/или недостаточное количество средств технологического оснащения, низкий уровень технологической подготовки (технологического образования и обучения) исполнителей работ технологической дисциплины и технологического обеспечения

производства и других видов общественно полезной деятельности.

Обозначенные проблемы и недоработки законодательного и организационно-управленческого характера порождают множество следующих социально-бытовых проблем, характерных на данном этапе прежде всего для малых городов:

- отсутствие или неэффективность системы управления инновационным развитием как у предприятий, так и у муниципальных администраций, неудовлетворительная координация работ по развитию, низкий уровень результативности целевых программ, практическое отсутствие команд, способных разрабатывать и результативно реализовывать инновационные проекты и программы;
- низкая зарплата работающих на предприятиях и в социальной сфере, отсюда – низкий уровень и качество жизни населения малых городов;
- практическая невозможность получать «на месте» достойное высшее образование;
- дефицит привлекательных, особенно для молодёжи, рабочих мест;
- дефицит доступного жилья и мест в детсадах;
- низкая рождаемость и устойчивая убыль населения.
- достигшая критических масштабов маятниковая миграция трудоспособного населения;
- низкая активность населения.

1.4. Обоснование целесообразности решения проблем модернизации, инновационного и технологического развития малых городов программно-целевым методом

Поставленные Президентом России задачи, учитывая их масштабность и сложность, а также принимая во внимание многообразие условий и различия в возможностях развития отдельных регионов и населенных мест, могут быть эффективно решены только на принципах программно-целевого подхода на системной основе, при условии координации усилий всех без исключения органов власти и управления – местных, региональных и федеральных. Анализ показал целесообразность возврата к программно-целевому управлению решением проблем малых городов и районов, но в новом качестве – с использованием более результативного и бюджетно-эффективного инструментария Программы инновационного развития (ПИР).

Инновационное развитие, предусматривающее масштабную перестройку практически всех сфер жизнедеятельности малых городов, может осуществляться только через системную поэтапную модернизацию их экономики, социальной сферы и всей инфраструктуры. Необходимость системного подхода к решению проблем модернизации, инновационного и технологического развития малых городов, в том числе – производства в них, обусловлена тем, что он способен обеспечить:

- всесторонний охват процессами модернизации, инновационного и технологического развития всех подсистем города и видов общественно полезного производства в организациях, на предприятиях, корпоративных и индивидуальных рабочих местах;
- тесную интеграцию модернизации и технологического развития с другими аспектами социального и экономического развития в малых городах;

– создание механизма эффективной организации и координации работ по модернизации, инновационному и технологическому развитию в малых городах.

Программно-целевой метод представляет собой одно из самых эффективных направлений целостного системного, наиболее универсального научного подхода к решению комплексных многоаспектных проблем, к которым относятся все территориальные социально-экономические проблемы. Он позволяет корректно:

- сформулировать цели Программы;
- определить первоочередные задачи, решение которых обеспечит достижение этих целей;
- выявить приоритетные объекты Программы, а также определить необходимый объем их финансирования;
- обеспечить эффективное использование привлекаемых средств.

Развитие сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемой сфере без использования программно-целевого метода снижает возможность освоения природно-ресурсного, производственно-экономического, трудового, инфраструктурного и др. видов потенциала малых городов и приведёт к их стагнации и дальнейшему разрушению. Без модернизации, инновационного и технологического развития всех подсистем малого города на основе программно-целевого подхода и системного решения этих проблем можно ожидать тяжёлых последствий не только для малых городов, но и для России в целом.

1.5. Возможные варианты решения проблемы и оценка возникающих при этом преимуществ и рисков

Возможным вариантом решения проблемы можно рассматривать вариант её саморазрешения – «рынок решит все проблемы, все расставит по своим местам». Преимущество этого варианта заключается в том, что он не требует никаких инновационных инициатив и финансовых средств со стороны органов управления всех уровней. Риск – в том, что при сложившейся социально-экономической ситуации (с учетом всех российских особенностей – многоукладности экономики, огромных территорий и др.) экономика и социальная сфера малых городов будет продолжать деградировать.

Другой вариант – несистемный подход к решению проблемы: ее разрешением занимаются только отдельные юридические и физические лица по собственной инициативе, разрозненно, никак не координируя свои действия. Преимущество здесь в том, что отдельные, притом – не самые важные, не имеющие принципиального значения экономические и социальные вопросы могут быть решены достаточно эффективно. Но риск в том, что несмотря на отдельные позитивные решения, проблема в целом остается, процессы экономической и социальной деградации малых городов переломить не удастся.

Предварительный анализ инерционного сценария развития ряда малых городов и районов показал, что достижение таких необходимых сегодня целей, как утроение к 2020 г. уровня жизни населения и ВРП невозможно без использования нестандартных (инновационных) решений. Необходима специальная, на основе программно-целевого подхода, проработка и инновационных проектов, и системы управления ими, а также этапов конкретного перехода на инновационный путь развития, поскольку инновации имеют ряд особенностей, а администрация,

предприятия и население района не имеют опыта систематической работы в области управления инновационным развитием, обеспечивающего достижение его результатов.

В данной Концепции предлагается новый «инновационный» сценарий их развития, обеспечивающий перелом сложившейся негативной тенденции и достижение социальных целей при тех же предусмотренных бюджетом на 3 года затратах, но при перераспределении их части (примерно 10%) на реализацию программы модернизации и инновационного развития каждого конкретного малого города с последующим тиражированием на основе Программы отработанных решений. Выдвигаемый вариант решения проблемы на основе программно-целевого подхода в рамках комплексной программы свободен от вышеназванных рисков, а степень их возможного влияния на реализацию программных мероприятий по сравнению с вышеперечисленными вариантами существенно ниже. Он подвержен наиболее общим для всех вариантов финансово-экономическим, организационно-управленческим и производственно – технологическим рискам.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ (ИДЕОЛОГИЯ) И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ

2.1. Основные положения программы

Основные положения Программы обусловлены ролью и значением небольших городских населенных мест в экономической, социально-демографической и территориальной структурах российского государства.

В сложившейся ситуации **основополагающей концептуальной основой Национальной общественно-государственной программы модернизации является «саморазвитие малого города»**, то есть – поиск и активизация внутренних источников развития. Прежде всего – активизация «человеческого капитала» – формирование в малых городах инновационной, в том числе технологической культуры, поддержка и развитие инновационного творчества, создание для этого благоприятных условий.

Программа представляет собой **инициативный гражданский проект**, выдвигаемый не «сверху», а «снизу», Союзом малых городов РФ как общероссийским объединением местных властей и другими ориентированными на развитие России структурами гражданского общества:

1. Программа является **проектом общероссийского масштаба**, создающего «платформу» созидательной деятельности по решению задачи национальной значимости – возрождения провинциальной России, преодоления критического отставания и ускоренного развития огромной (с 35 млн. жителей) категории населенных мест – небольших городов и поселков всех субъектов Российской Федерации;

2. Программа представляет собой **проект национального спасения**, предотвращающий возможность дальнейшего сокращения сети небольших городских населенных мест России и их населения, дальнейшей ликвидации якобы неэффективных поселков и даже городов и создающий необходимые условия для их сохранения и поступательного развития;

3. Программа является **проектом консолидации** различных общественных сил самого широкого профиля всех городов и регионов, объединения возможностей органов власти и управления всех уровней структурной организации российского общества с ориентацией на общественно-государственное, частно-государственное и частно-муниципальное партнерство как в процессе разработки программы, так и при её реализации;

4. Программа рассматривается как **мобилизационный проект**, требующий выявления и актуализации всех имеющихся (прежде всего на местном уровне, в муниципальном масштабе), творческих сил и социально-экономических возможностей в деле модернизации и инновационного развития каждого города (района) с одновременным привлечением финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов федерального и регионального уровней управления;

5. Программа представляет собой **межотраслевой проект**, привлекающий к решению задач городского развития всех заинтересованных научных, проектных организаций и хозяйствующих субъектов, готовых реализовать свои предложения в соответствующих подсистемах городской социально-экономической и территориальной структуры и отраслях городского хозяйства;

6. Программа является **проектом перехода от догоняющего к опережающему, прорывному типу развития**, ориентированного на применение новейших методов и технологий формирования городских подсистем и управления функционированием и развитием всех сфер жизнедеятельности малых городов страны с тем, чтобы не «догонять» крупные города, а сразу идти на быстрый инновационный «прорыв» и «обгон» (сначала в 2013-2015 гг. по темпам роста, а затем в 2016-2020 гг. выход на уровень жизни и ВРП на душу населения не ниже среднего российского).

7. Программа разрабатывается в качестве **проекта многонаправленных практических решений немедленного действия** в том отношении, что она ориентируется на выявление и безотлагательную реализацию всех уже имеющихся модернизационных и инновационных предложений по совершенствованию систем управления, общественного самоуправления, городской среды жизнедеятельности и инженерно-технических систем небольшого городского населенного пункта;

8. Программа предполагает **многозвенную структуру** управления её разработкой и реализацией одновременно на всех уровнях – на местном (муниципальном) уровне управления (на территории города и района); на региональном уровне управления в масштабе субъекта Федерации (области, края, республики); на федеральном уровне управления – в соответствии с изменением характера и состава задач и функций на каждом из уровней управления в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

9. Программа исходит из утверждения безусловной самоценности каждого малого города (поселка городского типа), его населения, его ценности для региона (субъекта Федерации) и России в целом, малого города как важнейшей составляющей совокупного национального богатства страны.

10. Программа рассматривается как инструмент выявления всех заинтересованных сторон (сил), координации их действий и мобилизации их ресурсов в работе на «площадке» малых городов и районов страны.

2.2. Методические основы разработки и реализации Программы

1. Разработка Программы осуществляется по единой методике одновременно на всех уровнях управления – федеральном, региональном и местном (городском, районном).

2. Программу создаёт многоуровневый междисциплинарный межотраслевой авторский коллектив в составе центральной, региональных и городских авторских групп. В соответствии с этим принципом авторские группы на местах создаются на единых организационных принципах заинтересованными органами местного самоуправления.

3. Общая структура Программы и единая методическая база создается её центральным авторским коллективом. Он проводит по мере необходимости последующую адаптацию её городских и региональных подпрограмм применительно к различным уровням управления и типам городов. Методическое руководство реализацией Программы осуществляет специально формируемая Группа её научно-методического сопровождения.

4. Общая структура Программы формируется с учетом стандартных требований к федеральным целевым Программам и к Программам инновационного развития (ПИР), в том числе – с целью её последующего представления в Правительство РФ для получения соответствующего официального статуса.

5. Разработка Программы осуществляется её инициаторами во взаимодействии с заинтересованными федеральными и региональными органами управления.

6. Программа предполагает массовый охват программными мероприятиями большого числа малых городов и использования методов широкого тиражирования типового макета городских (муниципальных) программ как основы для их разработки в городах и районах.

7. Программа в процессе её разработки и реализации открыта для участия государственных органов и негосударственных общественных и коммерческих организаций и предприятий.

8. Координацию всей работы по подготовке и реализации Программы осуществляет её исполнительный орган (дирекция), действующая на первом этапе в структуре Союза малых городов Российской Федерации под эгидой Национального (общественно-государственного) комитета модернизации и инновационного развития малых городов. Статус и условия финансирования её деятельности уточняются в дальнейшем по мере расширения числа проектов и в случае придания Программе статуса Федеральной.

С целью повышения результативности мер по развитию территорий, принимаются следующие методические положения, уже реализованные в ряде городов и предприятий:

- четкая привязка инновационного процесса и его результатов к достижению конечных целей социально-экономического развития предприятий и территорий;

- использование методики «затраты – результаты» для оценки инновационного потенциала и достижения этих целей;

- использование методов принятия выгодных решений при выборе приоритетных направлений и проектов инновационного развития, обеспечивающих достижение поставленной цели с минимальными затратами;

- разработку целевых программ и инновационных проектов, реализующих только приоритетные направления;
- использование бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечивающего повышение бюджетной эффективности развития примерно в 1,5 раза;
- формирование постоянно действующей системы управления инновационным развитием, кратно повышающей реализуемость программ инновационного развития.

3. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ОРИЕНТИРЫ ПРОГРАММЫ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА И ПО ЭТАПАМ РЕАЛИЗАЦИИ

3.1. Основные цели и ориентиры Программы

Цели Программы определяются, исходя из комплекса поставленных руководством страны целей развития России, в том числе – всесторонней модернизации страны, решения социальных и демографических проблем, развития отраслей перерабатывающей промышленности, создания 25 тысяч новых современных рабочих мест, обеспечения в ближайшие четыре-пять лет полной независимости страны по всем основным видам продовольствия и превращения в крупнейшего в мире поставщика продуктов питания, удвоения объема дорожного строительства и обеспечения транспортной связанности и единства всей российской территории и других задач, в решении которых малые города и районы могут играть важную, и часто – решающую роль.

При всем разнообразии местных и региональных целей и задач вырисовывается единая для всех уровней управления **цель – выведение ввергнутых в кризис малых городов из состояния стагнации и перевод их на путь устойчивого развития, повышения уровня и улучшения качества жизни жителей малых городов (районов) с темпами роста в 1,5-2 раза выше среднероссийских в рамках Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов.**

Ориентировочные целевые характеристики среднего по Российской Федерации малого города (района) в 2020г.:

- Динамично и инновационно развивающаяся территория, привлекательная для населения, бизнеса, туризма и инвесторов.
- Рост ВРП более чем в 2,5 раза по отношению к 2011 г.
- Рост уровня жизни населения не ниже, чем в 2 раза.
- Доступная социальная инфраструктура, обеспечивающая высокое качество жизни населения и его удовлетворённость.
- Система управления муниципальным образованием (во взаимодействии с региональными и федеральными органами власти) позволяет эффективно и оперативно решать задачи инновационного развития.
- Созданы доступные для всего населения возможности гармоничного развития личности, включая качественное образование «на месте», в первую очередь – для детей и молодёжи.

- Обеспечена возможность заблаговременной подготовки (в первую очередь из числа жителей района) квалифицированных трудовых ресурсов, способных пополнять и эффективно реализовывать высокий инновационный потенциал развития райцентра и района во всех сферах деятельности.
- Создан комплекс привлекательных для молодых (до 35 лет) семей условий, обеспечивающий снижение оттока молодёжи, маятниковой миграции, рост рождаемости (хорошо оплачиваемая интересная работа, собственное доступное жильё, места в детсадах, досуг и др.).
- Рождаемость превышает смертность (с 2016 г.).
- Администрация, муниципальные, а также большинство частных предприятий и общественных организаций активизировались и реально перешли на результативный инновационный путь развития.
- Создана и регулярно работает эффективная система управления инновационным развитием, обеспечивающая устойчивое улучшение социально-экономического состояния города с темпами в 1,5-2 раза выше среднероссийских.
- Население, профессиональные и другие сообщества активно участвуют в самоуправлении (на уровнях подъезда, дома, населённого пункта, района, региона), в оценке работы властей, а также в реализации Программы модернизации, инновационного и технологического развития города (района).
- Улучшены межбюджетные отношения, доходной части бюджета достаточно для выполнения возложенных на муниципалитет полномочий. Муниципалитет в среднем вышел с 2017г на самодостаточный (бездотационный) бюджет.

3.2. Задачи разработки и реализации Программы

Перед разработчиками и исполнителями Программы стоит, ввиду её сложности и многоуровневого характера, комплекс задач, которые должны быть поэтапно решены:

1. Выявить и задействовать реальные ресурсы, необходимые для модернизации малых городов на всех уровнях управления – местном, региональном, федеральном;
2. Сформировать банк инновационных проектов модернизации всех сфер жизнедеятельности малых городов – экономики, социально-культурной сферы, управления развитием города, городского хозяйства, инфраструктуры;
3. Выявить и мобилизовать творческий инновационный потенциал малых городов (районов), ориентированный на результативное развитие;
4. Выявить и вовлечь в процесс модернизации малых городов и районов отечественные и зарубежные деловые структуры различного профиля и масштаба;
5. Активно использовать существующие и выработать новые эффективные формы финансирования проектов модернизации малых городов (районов);
6. Привлечь федеральные и региональные органы государственной власти и управления к разработке и реализации Программы;
7. Провести отработку принципов, методов и приемов реализации Программы;

раммы на определенном числе городов различных типов и величин – пилотных проектов Программы.

8. Развернуть реализацию выявленных инновационных проектов с самого начала разработки Программы и на всем протяжении её исполнения.

Приоритетными задачами, помимо вышеназванных, также являются:

- повышение инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности малых городов;

- возрождение экономической базы малых городов на новой, инновационной основе;

- модернизация и создание условий для инновационного развития инженерно-технической и социальной инфраструктуры небольших городов;

- увеличение занятости экономически активного населения городов при одновременном сокращении оттока населения из них;

- рост доходов населения и комфортности его проживания в малых городах.

Среди задач модернизации страны оснащение малых городов всеми и притом – самыми современными системами коммуникации, начиная с компьютеризации населения, должно стать на данном этапе предметом особого внимания. Использование всех возможностей видеотелефонии, телевидения и интернета для жителей малых городов в повседневном режиме, для трансляции знаний в провинцию и включения их в единое социально-культурное пространство страны – также одна из задач Программы.

Совместными усилиями всех уровней управления должны быть созданы необходимые условия для собственно процессов модернизации, инновационного и технологического развития небольших городов и районов; для развития предпринимательской деятельности в небольших городах – малого, включая инновационный, и среднего бизнеса и для процессов саморазвития малых городов и их жителей.

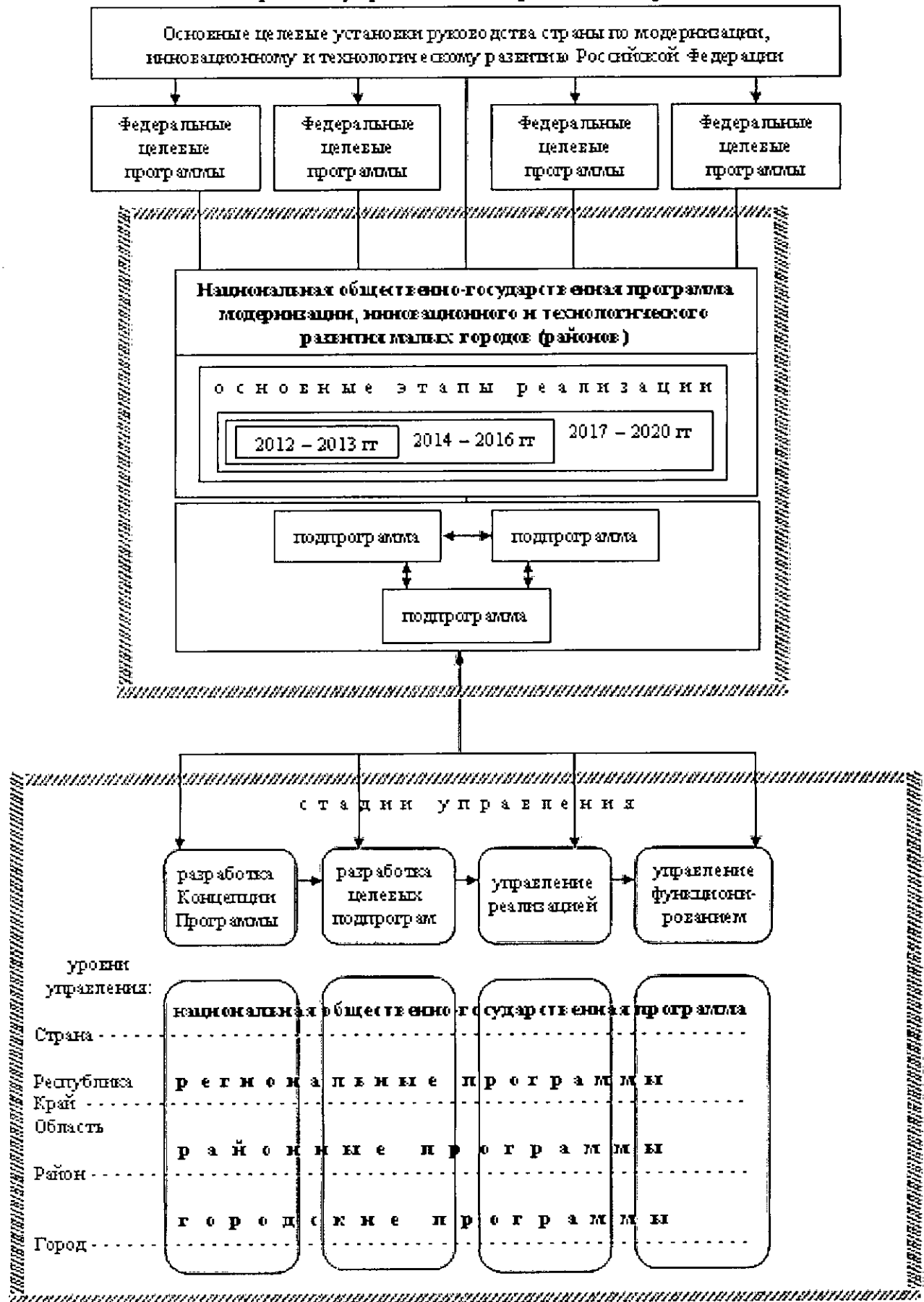
Вместе с тем каждый небольшой город (район) выстраивает в рамках Программы цели и задачи своего развития индивидуально, в соответствии со своими приоритетами, запросами и возможностями, рыночной конъюнктурой, сложившейся специализацией и избранной нишей, отличающей его от других.

3.3. Ориентировочные сроки и этапы реализации Программы

Программу предполагается осуществлять в период с 2012 по 2020 годы с выделением следующих этапов:

1-й этап – 2012-2013гг. – разработка Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов и районов, создание системы управления её реализацией. Реализация проектов инновационного развития в наиболее продвинутых пилотных городах. Этап завершается отработкой механизмов реализации Программы на первой группе пилотных городов (районов); созданием многоуровневого фонда (бюджета) развития малых городов (районов), подготовленной команды исполнителей и готовностью к массовой реализации Программы путём тиражирования указанных механизмов примерно в 50 городах и районах первой очереди.

Рис. 1. Место Национальной общественно-государственной программы в процессе управления модернизацией страны



2-й этап – 2014-2016гг. – реализация проектов модернизации и инновационного развития в городах «второго эшелона», примерно в 200 малых городах и районах. Этап завершается в городах первой очереди ростом примерно на 30%-35% ВРП и уровня жизни населения, решением первоочередных ключевых проблем и улучшением социально-экономического состояния. По итогам этапа подготовлены материалы и кадры для тиражирования наработанных механизмов и результатов, а также – передачи опыта и механизмов для решения аналогичных проблем для всех оставшихся малых городов (районов), подготовлены предложения по реформированию системы управления социально-экономическим развитием малых городов на всех уровнях.

3-й этап – 2017-2020гг. – реализация проектов модернизации, инновационного и технологического развития на основе накопленного опыта и апробированных механизмов при федеральной поддержке в малых городах большинства регионов Российской Федерации. Рост в районах – участниках Программы примерно на 80-90% ВРП и уровня жизни населения, решение почти всех сформулированных в Программе ключевых социальных проблем (особенно в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке). Как следствие – основной вклад Программы в удвоение темпов роста ВВП и уровня жизни населения РФ в целом.

3.4. Оценка ожидаемой результативности предлагаемого варианта решения проблемы

Реализация рассматриваемой Программы позволит достигнуть следующих основных конечных целевых показателей (в количественном выражении):

- темп роста основных социальных и экономических целевых индикаторов не менее, чем в 2 раза более высокий по сравнению со среднероссийским;
- не менее, чем полуторакратное повышение уровня жизни и ВРП к 2020г, в т.ч. их рост на 15-20 % за 3 года.

Важны также следующие результаты, которые условно можно разделить на три группы:

- объединение усилий органов управления всех уровней, промышленников и предпринимателей, представителей общественных организаций и всего дееспособного населения малых городов в достижении благородной цели – повышении уровня и качества жизни в огромной категории населённых мест России – малых, средних городах и поселках городского типа, и в целом – существенное повышение их инвестиционной привлекательности;

- создание необходимых условий и механизмов для ускоренного развития малых городов на инновационной основе и, в итоге – остановка губительного для страны процесса сокращения национальной сети небольших городских населённых мест;

- создание прочной основы регионального развития в виде развитой сети продвинутых малых городов в составе областей, краев, республик; реализация богатейшего природно-ресурсного и человеческого потенциала российской провинции и как следствие – расширение налогооблагаемой базы малых городов, улучшение состояния городских, областных и федерального бюджетов.

4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И РЕСУРСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ, ИННОВАЦИОННОГО И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ

4.1. Основные направления инновационного развития малых городов

Программой предусматриваются следующие основные направления работы по модернизации, инновационному и технологическому развитию малых городов:

- интеграция малых городов в системы расселения;
- освоение прогрессивных технологий управления городским развитием;
- реализация инновационных подходов к созданию новых рабочих мест в специфических условиях малого города, инновационные решения в различных секторах местной экономики, агропромышленном комплексе, местной, пищевой и других отраслях промышленности;
- социально-экономические и социально-культурные технологии модернизации и инновационного развития города;
- включение в общероссийское информационное пространство всех городских организаций и населения, внедрение информационных технологий и развитие дистанционных форм образования и здравоохранения, развитие систем связи, городского и межгородского транспорта на инновационной основе;
- брендинг малого города, создание привлекательного облика и конкурентоспособной городской среды;
- инновационное развитие городского жилищно-коммунального хозяйства, инженерно-технических систем жизнеобеспечения;
- энергоресурсосбережение, модернизация жилищного фонда, развитие инновационных технологий и методов в строительстве.
- создание современных наукоемких кластеров, интегрирующих усилия производственных предприятий (компаний); поставщиков оборудования, материалов, комплектующих и услуг; научно-исследовательских, опытно-конструкторских и образовательных учреждений; муниципальных и региональных властей; представителей бизнес-сообщества, общественных и некоммерческих организаций с целью решения общей задачи – создания наукоемкой, высокотехнологичной и конкурентоспособной продукции, – один из самых эффективных способов организации инновационной деятельности – от идеи, проекта и до серийного выпуска продукции;
- реализация совокупности передовых технологических методов и инструментов как обязательного и во многом определяющего средства решения производственных, экономических, социальных и экологических проблем модернизации малых городов. Основными направлениями технологического развития объектов в малых городах являются: технологический аудит, отработка продукции (изделий, услуг) на технологичность, подготовка и использование прогрессивных технологий, совершенствование технологического оснащения, совершенствование технологического образования и обучения, подготовка и рациональное использование кадров для технологического развития малых городов. При этом системные работы по их технологическому развитию следует сочетать с разработкой и реализацией конкретных проектов и программ.

Учитывая, что возможности каждого отдельно взятого города, тем более малого, в деле развития его экономической базы ограничены и связаны в основном лишь с малым и средним бизнесом, данная Программа предполагает модернизацию и реализацию инновационных проектов прежде всего именно в этих формах городской экономики и во всех сферах городской инфраструктуры, начиная с инфраструктуры управления городским развитием (саморазвитием).

Новые возможности для развития небольших городов открывает также и то, что «новый технологический уклад носит гуманитарный характер, самой большой отраслью экономики становится здравоохранение, а вместе с наукой они дают основной спрос на новейшие технологии». (С.Глазьев)

Использование инновационного ресурса рассматривается в Программе в двух взаимосвязанных направлениях:

1) при модернизации градо- и бюджетобразующих предприятий; городского хозяйства – всех инженерно-технических систем жизнеобеспечения, зданий, сооружений, жилищного фонда, транспорта и дорог; учреждений социальной сферы – здравоохранения, образования, культуры; систем связи и городского управления; при создании инвестиционно привлекательного облика города; при составлении комплексных планов развития территории муниципального образования; разработке стратегий социально-экономического развития; при принятии отдельных управленческих решений.

2) при создании муниципальной властью (совместно с региональной и федеральной) необходимых условий (от нормативно-правовых – до административных) и стартовых возможностей для инновационного развития территории.

Достижение указанных в разделе 3.4. количественных целей обеспечивается реализацией подпрограмм по следующим направлениям.

А. В социальной сфере:

1. Повышение активности населения, профессиональных и негосударственных организаций, развитие системы самоуправления, координация общих усилий на достижении общего результата.

2. Создание комплекса условий для привлечения и удержания молодых семей и специалистов как существенного вклада в развитие реального сектора экономики.

3. Обеспечение равных конституционных возможностей гармоничного развития жителей малых городов.

4. Получение качественного образования на местах.

5. Решение проблем здравоохранения и экологии.

6. Модернизация жилищно-коммунального комплекса.

Б. В реальном секторе экономики:

7. Нарращивание объёмов производства на тех предприятиях промышленности и сельского хозяйства, которые в рамках Программы включились в работу по освоению лучших российских и мировых достижений.

8. Создание привлекательных промплощадок и размещение на них новых крупных современных производств.

В. В сфере управления:

9. Создание при муниципальных администрациях местных систем управ-

ления инновационной деятельностью как подсистем региональных (при их наличии) подпрограмм и Национальной программы.

10. Создание систем управления результативным инновационным развитием на предприятиях.

11. Освоение механизмов непрерывного пополнения инновационного потенциала развития предприятий и территорий, включая механизмы мониторинга, анализа, адаптации и освоения лучших российских и зарубежных практик.

12. Целевая переподготовка управленческих команд администраций и предприятий с одновременной оценкой и активизацией их инновационного потенциала развития.

Г. Ресурсное обеспечение:

13. Заблаговременная целевая подготовка квалифицированных дефицитных кадров и команд, способных успешно разработать и реализовать Программу модернизации, инновационного и технологического развития как на федеральном, так и на муниципальном уровнях. Освоение повышающего производительность и качество труда комплекса современных технологий и организационных форм (мотивация на результат, аутсорсинг, инжиниринг и др.).

14. Привлечение финансовых ресурсов и повышение бюджетной эффективности (включая увеличение привлечения бюджетных средств из федеральных и региональных программ, фондов и других источников; реализация программы повышения инвестиционной привлекательности и привлечения частных инвестиций на территорию и её предприятия; освоение современных эффективных финансовых инструментов (облигационные займы, IPO, бюджетирование, ориентированное на результат; новые возможности улучшения межбюджетных отношений и т.п.).

15. Эффективное использование информационных и коммуникационных ресурсов.

Д. Прочие проекты развития.

Программа ориентирует на разработку следующих основных направлений и проектов инновационного развития малых городов и их подсистем:

- 1) социальные инновации;
- 2) организационные инновации;
- 3) управленческие инновации;
- 4) финансово-экономические инновации;
- 5) производственно-технологические инновации;
- 6) продуктовые и производственно - технологические инновации.
- 7) образовательные инновации;

В качестве первоочередных будут отбираться инновационные проекты:

1) имеющие среднюю или высокую степень реализуемости, т.е. средние или низкие риски (к ним относятся уже начатые в муниципалитете, но незавершенные проекты, а также те инновационные проекты, которые уже не раз использовались в России, но пока не применялись в данном муниципальном образовании);

2) являющиеся беззатратными или малозатратными с быстро получаемыми результатами (к ним относятся, например, организационные, управленческие и финансово-экономические инновации).

4.2. Ресурсы обеспечения инновационного развития малых городов

Программа предусматривает привлечение различных ресурсов и форм обеспечения работы по её реализации.

Научно-экспертное обеспечение Программы базируется на имеющихся в стране и за рубежом научно-исследовательских разработках по объективной оценке и анализу социально-экономической ситуации в малых городах, принципах, методах и проектах их инновационного развития в соответствии с целевыми установками Программы, а также в привлечении как их авторов, так и ведущих экспертов к работе над ней.

Предусматривается также в соответствии с законодательством Российской Федерации правовое обеспечение разработки и реализации Программы и мониторинг программных мероприятий.

Информационное обеспечение программы должно состоять из привлекаемых интернет - ресурсов программы и новых технологий городов; формируемого банка проектов модернизации, инновационного и технологического развития малых городов; иных форм информационной поддержки мероприятий программы.

Одним из важнейших условий успешной реализации Программы является её кадровое обеспечение, выявление и подготовка прежде всего на местном, а также и на других уровнях управления достаточно информированных и квалифицированных кадров, способных осуществлять мероприятия и проекты Программы. С целью решения этой задачи Союз малых городов Российской Федерации, Исполнительная дирекция Программы будут проводить:

- отбор первоочередных пилотных городов, в том числе – по критерию наличия там необходимых кадров;
- серию семинаров для муниципальных руководителей;
- профилированные семинары:
 - 1) для муниципальных специалистов;
 - 2) для руководителей хозяйствующих субъектов городов;
- подготовку и распространение среди участников Программы Сборников методических рекомендаций по решению наиболее актуальных проблем модернизации, инновационного и технологического развития малых городов;
- рабочие сессии участников Программы – муниципальных руководителей для обсуждения возникающих проблем, путей их решения и обмена успешным опытом;
- освещение лучшего опыта городов на Интернет портале Союза.

С целью материально-технического обеспечения мероприятий и проектов Программы к сотрудничеству с её исполнительными органами привлекаются специализированные производители необходимого высокотехнологичного оборудования и эффективных материалов и создаются специальные органы при Исполнительной дирекции Программы.

Программа предлагает рассматривать в качестве основного и решающего ресурса развития города **совокупный потенциал его населения**, определяемый в рамках рыночной терминологии как человеческий капитал, но предстающий не в виде «капитала», а в виде многообразных форм созидательной деятельности. Программа задействует также такие местные резервы, как природные ресурсы

городской и окружающей город территории; как материальная среда жизнедеятельности городского населения, представляющая собой ценный материальный ресурс развития и модернизации города; историко-культурный потенциал города.

4.3. Основные направления и источники финансирования Программы

Учитывая сложность Программы, ее многоаспектность и низкую инвестиционную обеспеченность муниципальных бюджетов небольших городов, финансирование её мероприятий должно осуществляться из многих источников (рис. 2). Значительная часть работ – прежде всего данная Концепция и федеральный блок Национальной общественно-государственной программы модернизации, инновационного и технологического развития малых городов (районов) России выполняется на общественных началах. Таким же образом будут решаться и некоторые другие задачи разработки и реализации Программы. Вместе с тем, к реализации целого ряда мероприятий во многих случаях будет необходимо привлекать, помимо местных финансовых ресурсов, также и средства федерального и региональных бюджетов, а также внебюджетные средства и частные инвестиции.

- Финансирование работ по составлению муниципальной Программы осуществляется из местного бюджета с участием (в случае, если пилотный проект выдвинут или поддержан субъектом Федерации) региональных источников финансирования по единой методике, подготовленной Авторским коллективом Программы (с участием субъекта Федерации). Исходя из положений 131 ФЗ и идеологии городского саморазвития, первым источником, при всей его крайней недостаточности, является собственный, муниципальный бюджет города, средства которого должны быть частью построенной на принципах софинансирования системы объединения местных, региональных и федеральных финансовых ресурсов с целью реализации наиболее ответственных проектов городского развития.

Подготовка региональной (субъекта Федерации) программы финансируется из регионального бюджета. При этом предусматривается привлечение средств федерального уровня, в первую очередь – для пилотных проектов.

При всей проблематичности финансирования масштабной работы по инновационному развитию городов, в наиболее общем виде предполагается использование следующих источников финансирования муниципальных программ:

- средства федерального бюджета, выделяемые на реализацию федеральных целевых программ;
- средства регионального бюджета, выделяемые на реализацию региональных и иных целевых программ;
- средства муниципального бюджета;
- средства, выделяемые по линии отраслевых министерств на решение на местах стоящих перед ними задач;
- инвестиционные облигации под гарантии региональных органов управления;
- возможности Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк);
- займы населения под гарантии органов местного самоуправления;

- инвестиционный фонд Российской Федерации;
- кредиты коммерческих банков России и зарубежных банков;
- использование механизмов налогового стимулирования инновационного развития;
- средства государственных институтов инновационного развития (ГК «РоснаноТех», ОАО «Российская венчурная компания» (далее – ОАО «РВК»));
- Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»);
- Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере;
- средства региональных институтов развития;
- Российский фонд прямых инвестиций;
- средства муниципально-частного партнерства;
- средства государственно-частного партнерства;
- кредитные кооперативы населения.

• Необходимой формой актуализации средств населения города следует также считать «Фонд инновационного развития города», который должен быть создан на средства местного сообщества предприятий, предпринимателей и населения города.

• Для реализации межмуниципальных проектов районного и межрайонного масштаба должны быть задействованы финансовые средства муниципальных районов.

Возможным средством предотвращения нежелательного оттока финансовых ресурсов из городов и привлечения всех возможных финансовых средств к задачам местного развития может стать, исходя из успешных примеров зарубежного опыта, формирование, на первых этапах, своего собственного, относительного замкнутого муниципального рынка спроса и потребления, поддержки преимущественно местных городских предприятий промышленности, строительства, торговли, обслуживания.

В целом, учитывая, что переход на новые технологические решения в массовых масштабах требует огромных инвестиций, которыми малые города не располагают, Программа ставит в качестве одной из важных задач привлечения государственных ресурсов на различных стадиях её разработки и реализации.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ И УПРАВЛЕНИЕ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЕЙ

5.1. Организационно-экономические и технологические принципы и механизмы формирования Программы

Исходя из необходимости привлечения к работе по Программе органов управления всех уровней, Программа получает многоуровневую структуру. Предусматривается, что в наиболее развитом состоянии она будет состоять из программ четырёх рангов: Национальной программы федерального уровня; программ субъектов Федерации регионального уровня (по инициативе субъектов Федерации); районных программ (в случае заинтересованности районных органов управления); программ городов (по инициативе их органов местного самоуправ-