

ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ФИНУНИВЕРСИТЕТ)

Центр прикладных разработок и консалтинга

РАЗВИТИЕ МОНОГОРОДОВ РОССИИ

Монография

Москва 2013

УДК 911.375 (470+571)

ББК 65.050.23(2Р)

Р17

Рецензенты:

д-р экон. наук, профессор **В.И. Сморчкова**

(Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации)

д-р экон. наук, профессор **С.Н. Сильвестров**

(Финансовый университет)

Р17 **Развитие моногородов России:** монография / колл. авт. под
ред. д-ра экон. наук, проф. И.Н. Ильиной. М.: Финансовый уни-
верситет, 2013. 168 с.

ISBN 978-5-7942-1036-1

Монография посвящена проблемам развития монопрофильных населенных пунктов. В работе анализируется уровень социально-экономического развития моногородов с выделением их в группы по возможности реализации различных направлений стратегического развития, исследуется международный опыт решения подобных проблем, оценивается эффективность государственной поддержки моногородов и предлагаются направления совершенствования механизмов такой поддержки в части привлечения долгосрочных источников финансирования инвестиций. Разработаны и предложены новые подходы к муниципальному управлению, основанные на современных представлениях о демократических принципах управления государством.

Материалы издания адресованы специалистам федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления, экспертам в области территориального развития, преподавателям, аспирантам и студентам.

В монографию вошли работы, являющиеся результатами исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Тематическому плану НИР Финансового университета 2011 года, а также результаты прикладных научных исследований, проведенных в Финансовом университете в 2012 году.

УДК 911.375 (470+571)

ББК 65.050.23(2Р)

ISBN 978-5-7942-1036-1

© Коллектив авторов, 2013

© Финансовый университет, 2013

ВВЕДЕНИЕ

Моногорода стали символом пространственной организации производства в условиях командной экономики, во главу угла которой была поставлена цель достижения быстрого эффекта с минимизацией расходов, связанных с освоением природных богатств в труднодоступных регионах страны с суровыми климатическими условиями.

В современных условиях недостаточный потенциал развития монопрофильных населенных пунктов ставит перед государством дилемму: поддерживать развитие или финансировать ликвидацию таких городов? Оптимальным решением становится формирование государственной политики, предполагающей компромисс между этими двумя подходами и предоставляющей моногородам набор разнообразных механизмов и инструментов, стимулирующих развитие и модернизацию.

Монография оценивает инструменты, используемые федеральными и региональными властями в целях содействия модернизации и устойчивому росту моногородов, одновременно предлагая новые методические подходы к выбору и обоснованию инструментов развития.

ГЛАВА 1

МОНОПРОФИЛЬНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ: ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ

1.1. Основные этапы развития моногородов

Проблемы российских моногородов берут свое начало в советское время, когда в эпоху ускоренной индустриализации основным принципом территориального размещения производства были специализация и концентрация производства одной отрасли. Впоследствии оказалось, что подобные города и их население находятся в сильной зависимости от деятельности градообразующих предприятий.

Преобладающая специализация большинства моногородов РФ - производство продукции с низкой степенью переработки, при этом цена на эту продукцию сильно зависит от конъюнктуры на мировых фондовых рынках. Риск, составляющая монопрофильности таких населенных пунктов состоит не только в зависимости всех сфер жизнедеятельности от экономического положения предприятия, но и практически в абсолютной зависимости населения от финансово-экономических результатов деятельности градообразующего предприятия.

Решением проблемы развития моногородов может стать диверсификация их экономики, но определение приоритетов такой диверсификации и возможности ее осуществления требуют существенных затрат времени и ресурсов.

Этапы формирования и развития данной проблемы тесно увязаны с историей развития страны:

В 1917 г. был пересмотрен состав городов. Часть из них, утративших свои функции, была переведена в разряд сельских поселений и населенных пунктов городского типа, а городской статус получили те населенные пункты, которые по своим функциям, роли в

расселении и числу жителей фактически стали городами: Нижний Тагил (основан в 1722 г.), Россошь (образован в конце XVII века), Белорецк (1722), Канаш (1891), Бодайбо (1864).

Новые советские города возникали, как правило, в результате планирования размещения производительных сил. Ядром будущего города становилось промышленное предприятие (например, Кондопога и Волхов - строительство ГЭС, Красноуральск - освоение медно-колчедановых руд). Возникает большое число ресурсных городов: Кировск, Мончегорск, Медногорск. Начинают действовать крупномасштабные программы макрорегионального значения по формированию опорного каркаса расселения страны, направленные на осуществление радикальных сдвигов на восток и на север в размещении производительных сил.

«При промышленном предприятии возводится «селитьба», обеспечивающая расселение точно подсчитанного количества трудоспособного населения, удовлетворяющих потребности производства в рабочих определенных профессий и квалификационного состава. Концептуальное требование территориальной привязки к промышленному предприятию расселяемых подле него и специально перемещенных сюда трудовых ресурсов приводит к трактовке социалистического поселения как «промышленно-селитебного» комплекса. Причем из этих двух слов ключевым является «промышленный», потому что развитие города определяется в первую очередь производственными задачами, а не жизненными потребностями горожан»¹.

Таким образом, в этот период основывается большая часть будущих моногородов, в том числе происходит интенсивное возведение комплексов военно-промышленных предприятий. Формируется комплекс новых промышленных городов на Урале (самый яркий пример - Магнитогорск²). На базе добычи железных, медно-никелевых и апатитовых руд Кольского полуострова и Карелии - Ковдор, Оленегорск, Костомукша; в местах разработки угольных и нефтегазовых месторождений в Республике Коми - Усинск, Вуктыл,

¹ Коньшева Е.В., Меерович М.Г. Эрнст Май и проектирование соцгородов в годы первых пятилеток. М.: ЛЕНАНД, 2012.

² Постановление СНК РСФСР «О строительстве Магнитогорского комбината и г. Магнитогорска» // Сборник документов и материалов «Из истории Магнитогорского металлургического комбината и города Магнитогорска (1941). Челябинск, 1965.

Печора; в Якутии у месторождений алмазов - Мирный, Удачный и угля - Нерюнгри.

В более поздний период усилилось значение такой градообразующей отрасли, как машиностроение, развитие которого послужило толчком к формированию крупных промышленных центров (Тольятти, Набережные Челны, Заволжье).

Каждая пятилетка в нашей стране давала жизнь 100-125 новым городам, значительная часть которых возникала в районах освоения природных ресурсов, строительства гидро- и теплоэлектростанций и гидротехнических сооружений. За период 1926-1967 гг. городское население СССР увеличилось с 26,3 млн до 130,0 млн человек, из которых почти 35 млн человек - население новых городов. Плановая экономика позволяла не допускать существенных перекосов в их социально-экономическом развитии, диспропорций в занятости за счет директивного управления.

Далее возможно выделить следующие этапы развития моногородов:

- передел собственности 1990-х гг.;
- стабилизация 2000-х гг.

На момент начала периода передела собственности моногорода составляли почти 40% из всех городов страны, в них проживало 23% городского населения.

В результате передела собственности в 1990-х гг., в общей сложности к моногородам, освоенным крупным бизнесом, можно было отнести 14% российских городов, в которых проживало 12% городского населения страны.

Обнищание значительной части населения и его низкая платежеспособность приводят к сокращению занятости в сфере обслуживания. Заметно изменилась демографическая ситуация - произошел отток наиболее дееспособной части населения или со сменной местожительства, или на сезонные заработки. В результате указанных негативных процессов ухудшаются социальные условия и морально-психологический климат: для взрослого человека теряется устойчивая жизненная перспектива, для молодежи - сужаются возможности трудоустройства, получения профессионального образования, а для детей и подростков - возможность получения полноценного обязательного образования и рационального использования свободного времени. Как следствие, получают все бо-

лее широкое распространение антиобщественные проявления, растут молодежная преступность и наркомания.

При этом важно отметить, что в таких населенных местах произошло существенное усугубление проблем занятости. Если в предшествующий период монопрофильные города выделялись узкой сферой приложения труда, то в условиях кризиса к этому добавилась и абсолютная потеря преобладающей части рабочих мест как на градообразующих предприятиях, так и в других сферах экономики города.

К 2001 г. в большинстве моногородов градообразующие предприятия принадлежали крупным частным компаниям и бизнес-группам (85% от общего числа городов крупного бизнеса), еще 15% составляли города с предприятиями естественных монополий и крупных компаний, контролируемых государством (например, города при тепловых и атомных электростанциях, принадлежащих РАО «ЕЭС России», ОАО «Концерн Росэнергоатом»; при предприятиях «Газпрома» и АК «АЛРОСА»). Влияние крупного бизнеса на жизнь моногородов оказалось различным.

Развитие моногородов в 2000-х гг. характеризовалось воздействием мирового экономического роста. Моногорода, в которых размещался крупный бизнес, не теряли население в таких масштабах, в некоторых городах наблюдался даже рост населения по сравнению с началом 1990-х гг. В основном рост населения произошел в ресурсных и нефтегазодобывающих городах.

1.2. Подходы к выделению моногородов

Для целей определения монопрофильных населенных пунктов возможно выделить два подхода.

Первый подход является количественным и состоит в том, что к моногородам относятся населенные пункты, имеющие одно предприятие (с численностью занятых больше 5000 человек), на котором работает больше 50% общей численности населения данного пункта.

Второй подход основан на взаимосвязи деятельности предприятия с доходной частью местного бюджета. Предлагается считать, что если доля доходов, поступающая от этого предприятия, выше 30% доходной части городского бюджета, то такое предпри-

ятие можно отнести к градообразующему, а населенный пункт - к моногороду. До настоящего времени четкое определение понятия «моногород» не сформулировано. В действующих нормативных правовых актах РФ существует ряд документов, содержащих понятие «градообразующее предприятие». Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 г. № 1001 определяет градообразующее предприятие как предприятие, на котором занято не менее 30% от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте.

В Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» зафиксировано, что градообразующими признаются предприятия, численность работников которых с учетом членов семей составляет не менее 50% численности населения соответствующего населенного пункта.

В Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (ст. 169) под градообразующими организациями понимаются юридические лица, количество работников которых составляет не менее 25% численности работающего населения соответствующего населенного пункта.

Официальные критерии для отбора монопрофильных городов¹ тесно связаны с условиями выделения градообразующих предприятий и сформулированы следующим образом:

- наличие одного предприятия, обеспечивающего доходами более 25% занятых в данном населенном пункте;
- наличие в населенном пункте группы предприятий, взаимосвязанных в рамках единого производственно-технологического процесса или обслуживающих один и тот же рынок, и обеспечение такой группой предприятий доходами более 25% занятых в данном населенном пункте;
- наличие в городе предприятия или группы производств одной и той же отрасли, обеспечивающих более 50% общего объема промышленного производства в данном городе.

В международной практике также не существует единого научного подхода к определению понятия «моногород». В иностранной

¹ См.: Протокол совещания Правительства РФ от 18 июня 2009 г. № АЖ-П12-38пр.

литературе одновременно могут использоваться различные термины, обозначающие такие города. В частности, в США и Великобритании наибольшее распространение в качестве термина, соответствующего российскому «монокоруду» получили понятия «One-Industry Town» и «Company Town». Наглядное представление об используемых за рубежом терминах, определяющих понятие монокоруда, дает таблица 1.

Таблица 1 - Подходы к определению понятия «монокоруд»

<i>Термин</i>	<i>Страна</i>	<i>Содержание термина</i>	<i>Пример</i>
Монокоруд	Россия	Город, в которых одно или несколько крупных градообразующих предприятий относятся к одной отрасли промышленности	Тольятти
One-Industry Town Single-Industry Town	США, Великобритания	Город, промышленные предприятия в котором принадлежат одной отрасли	Бирмингем, Питтсбург
Factory Town Mill Town	США, Великобритания, Европа	Город при промышленном предприятии	Манчестер
Company Town	США, Великобритания, Япония, Индия	Город, который полностью находится в собственности одной компании (инфраструктура, строения и т.д.)	Тойота-Сити, Джамшедпур
Mining Town	США, Австралия	Поселение, обеспечивающее деятельность шахты	Теннант-Крик
Railway Town	США, Канада	Город, находящийся вблизи железнодорожных развязок	Атланта, Денвер
Resource Town	Канада	Поселение при добывающем предприятии	Глейс-Бэй, Эллот-Лейк

Большую часть монопрофильных городов за рубежом составляют небольшие по масштабам города с численностью населения до 50 тыс. жителей.

Зарубежные ученые выделяют следующие *признаки городов*, по которым их можно отнести к монопрофильным:

- функционирование одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка;

- наличие цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок;

- значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного или нескольких крупных предприятий;

- подчинение городской планировки особенностям производственной деятельности основного предприятия;

- высокие риски экологического загрязнения;

- простая структура занятости населения;

- слабый уровень диверсификации экономики города.

При этом каждый тип монопрофильных городов обладает присущими им особенностями социально-экономической среды и, следовательно, особыми потребностями в части поддержки социального сектора. *Определяющим элементом* любого моногорода выступает, как правило, *градообразующее предприятие*. Таким образом, учитывая специализацию градообразующего предприятия, вводится еще один термин - «моноспециализированный город», широко используемый в научном обороте. Выделяются три формы специализации моногорода:

- *монофункциональный* город, содержащий ограниченное число предприятий, которые обеспечивают его существование и развитие. При этом моноспециализация может возникать и при наличии нескольких предприятий, которые формально относятся к разным отраслям, но взаимосвязаны единой производственной цепочкой или обслуживают один и тот же рынок;

- *моноотраслевой* город, где существуют несколько предприятий ведущей градообразующей отрасли;

- *моноцентрический* город, в котором функционирует единственное предприятие.

Исходя из представленных выше определений, можно отметить общую характерную особенность, присущую и российским, и иностранным моногородам, - низкий уровень диверсификации городской экономики. Монопрофильные города за рубежом также в основном ориентированы на производство продукции невысокого уровня технологического передела. Таким образом, и основные проблемы, с которыми сталкиваются монопрофильные города за

рубежом, связаны с проблемой диверсификации и деиндустриализации.

Моногород представляет собой сложную структуру, в которой *город* и *предприятие* неразрывно связаны друг с другом. Причем предприятие несет в себе не только экономическую, но и социальную функцию, обеспечивая условия жизнедеятельности в населенном пункте. При такой ситуации расходы на содержание социальной инфраструктуры включаются в себестоимость продукции, делая ее во многих случаях неконкурентоспособной. Большинство предприятий моногородов производят отрицательную сравнительную стоимость и нуждаются в скорейшей реструктуризации, поскольку их экономические трудности повлекут за собой проблемы и социальное напряжение в городе.

Сложность решения возникающих вопросов в моногородах заключается в том, что градообразующие предприятия нельзя рассматривать в отрыве от того населенного пункта, в котором они расположены, и без учета социально-экономического положения населения, в нем проживающего. Поэтому, говоря о проблеме реструктуризации таких предприятий, нужно параллельно анализировать возможность реструктуризации и моногорода в целом.

В результате перед властями встает сложная задача решения целого блока проблем не только экономического, но социально-психологического, правового и в какой-то мере политического характера. Здесь необходимо понять, в чем причины задержки реструктуризации предприятий, наметить возможные пути усиления и улучшения эффективности общественного управления, обеспечения условий для финансирования коммунальных и социальных услуг на муниципальном уровне и возможные стратегии преобразования градообразующих предприятий, а также ускорения развития форм экономической активности и альтернативной занятости в монопрофильных городах.

Задачи западных монопрофильных городов являются составляющей общей проблемы структурной перестройки, характерной для последнего времени. Произошедшие за последние десятилетия XX века технологические сдвиги, глобальные перемены в конкуренции на мировых рынках и возрастающие требования к сохранению окружающей среды вызвали глубокие структурные сдвиги в промышленном производстве и кризисные проявления в так называемых базовых отраслях промышленности развитых стран. При

этом в территориальном аспекте кризис промышленности распространялся крайне неравномерно, наиболее болезненно протекая в регионах концентрации традиционных промышленных производств.

К сугубо российской специфике моногородов можно отнести особенности:

- *территориально-пространственного распределения* - большинство моногородов находятся в слабозаселенных районах, имеют недостаточно благоприятное транспортно-географическое положение;

- *системы управления* - органы исполнительной власти (ОИВ) не имеют достаточного опыта в управлении развитием, а служащие ОИВ не обладают нужными компетенциями для создания деловой среды, способствующей развитию;

- *инвестиционного климата и условия развития бизнеса* - в большинстве моногородов отсутствует благоприятный инвестиционный климат, нет развитой институциональной среды для ведения бизнеса;

- *формирования документов (планов и программ) развития* - во многих случаях преобладает формальный подход к формированию программ модернизации и развития;

- *участия населения* - высокий уровень пассивности населения, не умеющего и не привыкшего активно участвовать в процессе модернизации городов, в которых они живут и работают.

ГЛАВА 2

РАЗНЫЕ ГОРОДА - РАЗНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ

2.1. Комплексная оценка моногородов России и потенциала их развития

В условиях резкого обострения социально-экономических проблем в развитии монопрофильных городов представляется крайне важным выработать принципиальные подходы, механизмы и инструменты, позволяющие обосновать дальнейшие пути их существования и развития. При этом неприемлемы общий подход ко всей совокупности монопрофильных городов или единые рецепты их возможного развития, не учитывающие масштабность явления, разнообразие специализации, особенности генезиса, планировочные и региональные условия и жизненно важные интересы проживающего населения.

Монопрофильные населенные пункты представлены всем спектром типов муниципальных образований, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Для моногородов наиболее распространенными типами муниципальных образований являются городские и сельские поселения и городские округа. Для каждого из видов муниципальных образований характерны свои особенности жизнедеятельности, выходящие из объема полномочий и доходных источников и определяемых площадью территории населенного пункта, количеством населения и формой организации его проживания. Эти особенности накладывают отпечаток на процессы, протекающие в моногороде и обеспечивающие функционирование его экономики и социальной сферы, влияющие на социокультурные отношения между различными группами населения и определяющими формирование поли-

тических и культурных элит и многое другое. Все это делает принципиально важным применение различных подходов к управлению моногородами разных типов.

Вместе с тем определение типа моногорода исключительно на основе требований законодательства не соответствует принципам комплексного подхода к группировке моногородов по уровню их социально-экономического развития. Моногорода, примерно сопоставимые по количеству населения и площади территории и имеющие одинаковый статус, могут значительно различаться по объему производимой продукции, располагаемым доходам населения, по комфортности проживания. Поэтому объективно необходимым видится предложение о создании комплексного показателя, определяющего распределение моногородов по степени социально-экономического развития.

Уровень социально-экономического развития муниципального образования - интегрированное выражение эффективности использования факторов и предпосылок территориального развития для достижения адекватных социальных и экономических результатов на уровне муниципального образования.

Количественным показателем, характеризующим результаты социально-экономического развития, является степень социально-экономического развития муниципального образования, комплексная оценка которого используется в качестве инструмента диагностики при определении направлений и механизмов государственного регулирования.

Однако для цели дифференциации подходов к управлению моногородами моментной и даже динамической оценки уровня социально-экономического развития недостаточно, так как в этом случае отсутствует возможность идентификации имеющихся факторов развития и определения наличия точек роста. Для устранения указанного противоречия в методологии предлагается использовать совокупность показателей, характеризующих потенциал развития монопрофильного населенного пункта.

Таким образом, комплексная оценка монопрофильного населенного пункта будет включать в себя два показателя, состоящих из показателей более низкого уровня: социально-экономического развития населенного пункта и потенциала его роста.

Система анализа социально-экономического развития муниципальных образований, разработанная авторским коллективом, основана на базовых принципах и методах оценки и прогнозирова-

ния социально-экономических процессов в экономике, к которым относятся принципы научной обоснованности, системно-структурного анализа, динамичности, целенаправленности и максимальной информативности.

Ключевым требованием при проведении оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований является достоверность и объективность исходных данных. В этой связи в качестве информационной базы исследования были использованы данные муниципальной статистики Росстата.

2.2. Методика расчета интегральных показателей комплексной оценки социально-экономического состояния и перспектив развития муниципального образования

Для оценки эффективности государственной политики, направленной на поддержание и развитие монопрофильных населенных пунктов России, а также определения наиболее перспективных стратегий развития моногородов авторским коллективом была осуществлена комплексная оценка уровня их социально-экономического развития.

Оценка была выполнена для 224 муниципальных образований, относимых в соответствии с критериями Межведомственной рабочей группы к категории моногородов. Муниципальные образования, для которых осуществлялась оценка, представляют 55 субъектов Федерации из всех восьми федеральных округов (рис. 1, табл. 2).

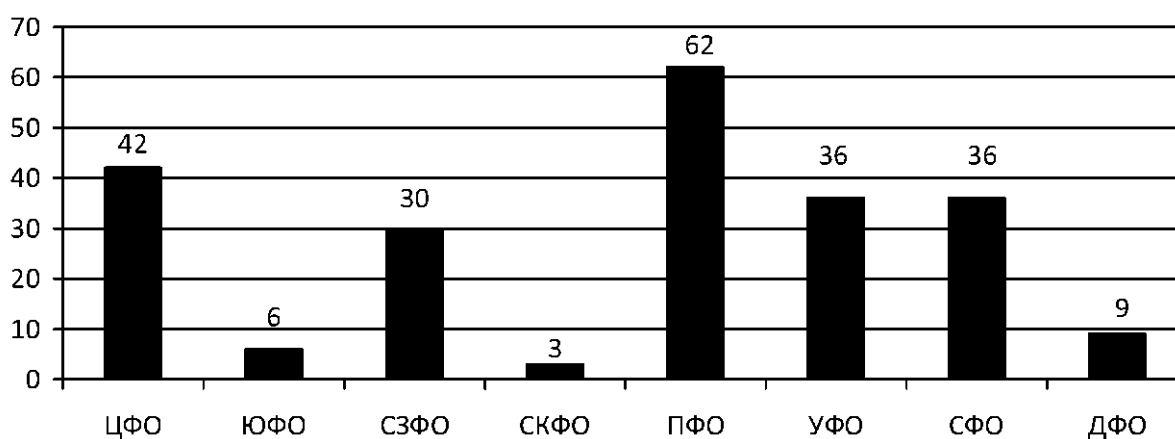


Рисунок 1 - Распределение муниципальных образований по федеральным округам

Таблица 2 - Распределение муниципальных образований по субъектам РФ

<i>Наименование субъекта РФ</i>	<i>Кол-во МО</i>	<i>Наименование субъекта РФ</i>	<i>Кол-во МО</i>
Алтайский край	3	Республика Саха (Якутия)	2
Амурская область	4	Республика Башкортостан	8
Архангельская область	4	Республика Мордовия	1
Белгородская область	1	Республика Татарстан	5
Брянская область	7	Республика Удмуртия	3
Астраханская область	1	Республика Карелия	9
Вологодская область	3	Республика Коми	3
Забайкальский край	1	Республика Бурятия	2
Владимирская область	3	Сахалинская область	1
Воронежская область	4	Республика Чувашия	6
Ивановская область	5	Самарская область	5
Волгоградская область	3	Саратовская область	1
Кировская область	7	Ставропольский край	3
Калининградская область	1	Республика Хакасия	3
Иркутская область	5	Свердловская область	12
Кемеровская область	15	Смоленская область	1
Красноярский край	6	Ростовская область	2
Курганская область	2	Томская область	1
Костромская область	4	Тюменская область	1
Курская область	1	Ханты-Мансийский АО	9
Нижегородская область	12	Челябинская область	8
Оренбургская область	4	Ямало-Ненецкий АО	4
Пензенская область	1	Тверская область	4
Пермский край	8	Ярославская область	4
Ленинградская область	5	Ростовская область	2
Мурманская область	4	Московская область	5
Новгородская область	1	Приморский край	2
Липецкая область	2		

В соответствии с федеральным законом № 1Э1-ФЗ все муниципальные образования, по которым проводилась оценка уровня социально-экономического развития, относятся к категории городских поселений (62,1%) либо городских округов (37,9%) (рис. 2).

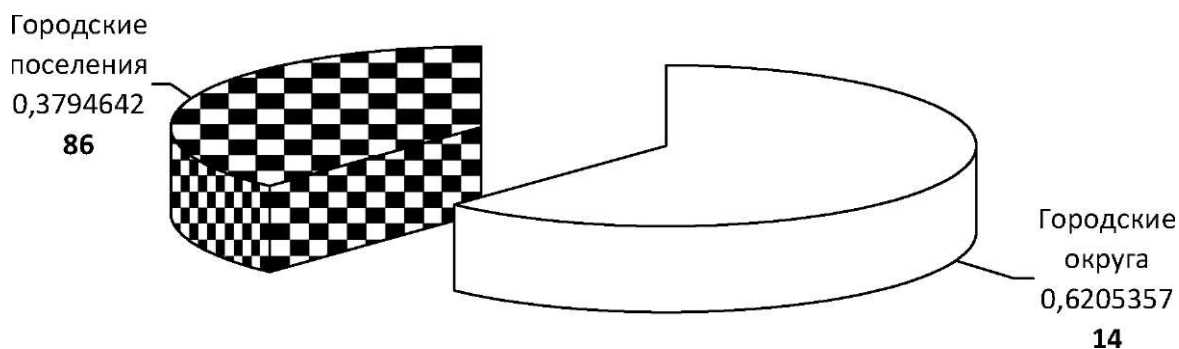


Рисунок 2 - Распределение муниципальных образований по типам, % от общего количества

Общая численность населения анализируемых муниципальных образований составляет 14 473 235 человек, что соответствует 10% общей численности населения России, по данным Росстата на октябрь 2012 года.

Наиболее малочисленным муниципальным образованием, для которого осуществлялась оценка, является г. Коряжма (Архангельская область) - 4246 человек, а самым крупным по численности населения - г. Тольятти (Самарская область) - 721 752 человек. Средняя численность населения оцениваемых городов составляет 65 787 человек. Около 50% от общей численности (как и общее количество оцениваемых городов) приходится на два федеральных округа - Приволжский и Уральский (рис. 3, 4).

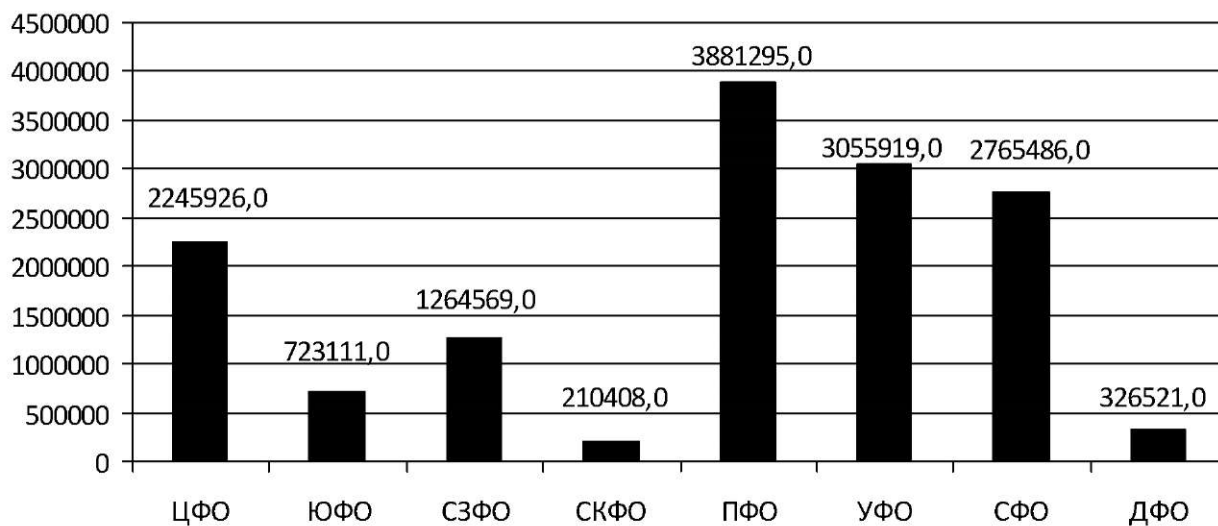


Рисунок 3 - Распределение населения муниципальных образований по федеральным округам, тыс. человек

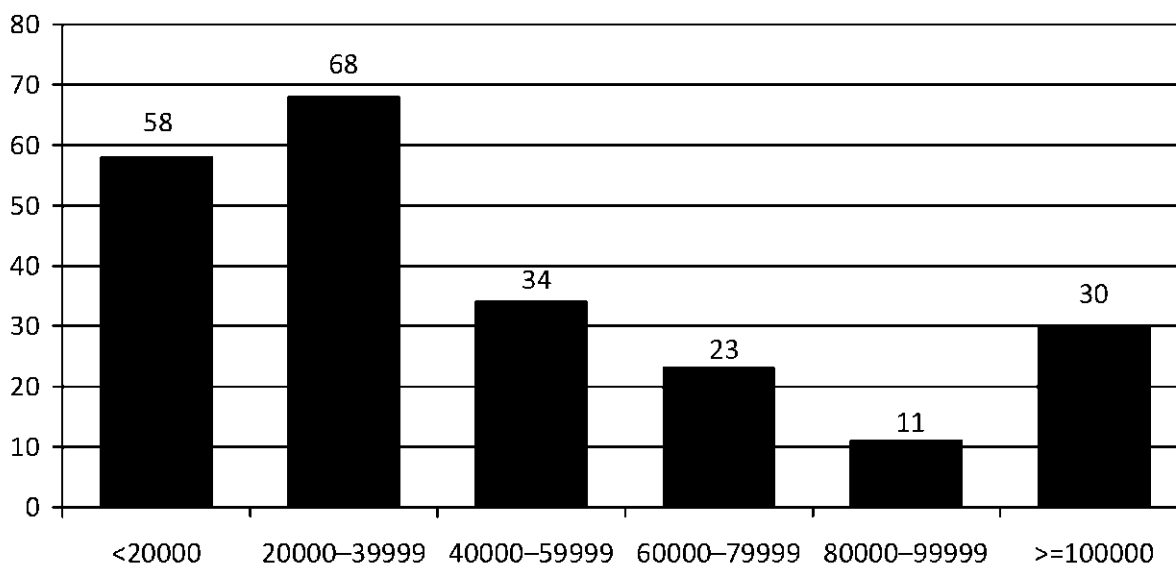


Рисунок 4 - Распределение муниципальных образований по группам в зависимости от численности населения, ед.

Отрасли, которые представляют градообразующие предприятия и/или наиболее развитые отрасли в муниципальных образованиях, были разделены на девять основных групп (табл. 3).

Таблица 3 - Отрасли/группы отраслей, в которых занята наибольшая часть населения и/или доля которых в экономике города наиболее существенна

Химическая промышленность

Машиностроение

Легкая промышленность

Деревозаготовительная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность

Добыча полезных ископаемых

Электроэнергетика

Обрабатывающая промышленность

Металлургическая промышленность

Производство строительных материалов

Как видно из приведенной диаграммы (рис. 5), более чем в 30% муниципальных образований представлены следующие отрасли: машиностроение, химическая промышленность, добыча полезных ископаемых и обрабатывающей промышленности.

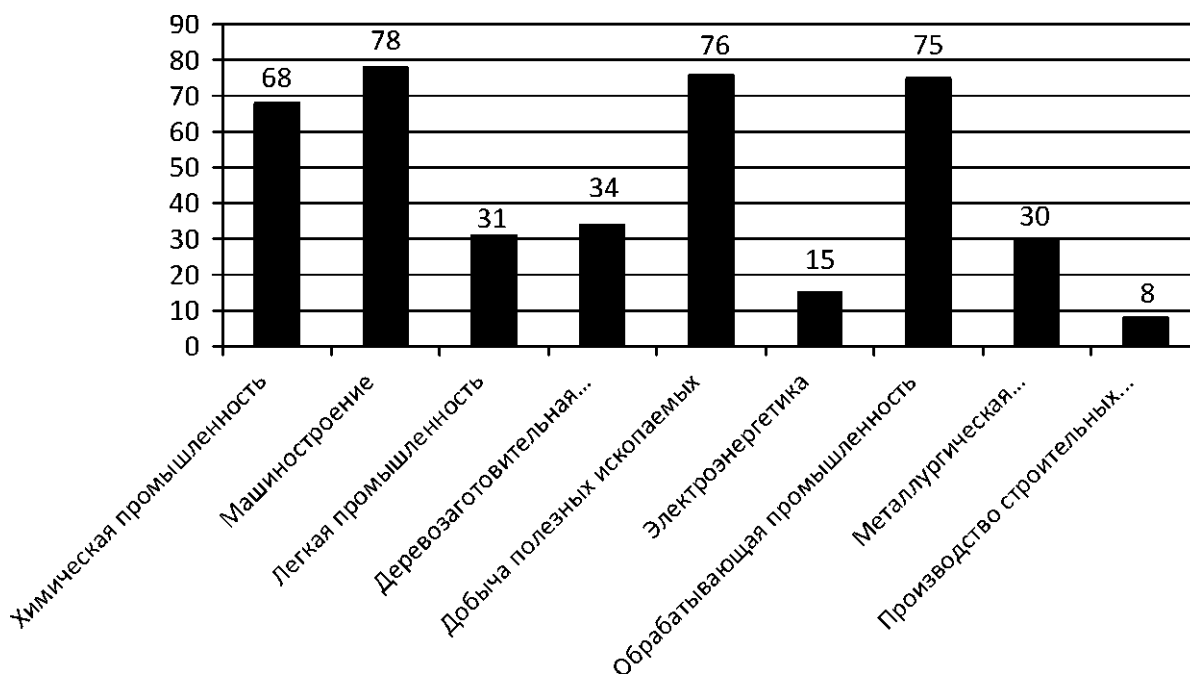


Рисунок 5 - Количество муниципальных образований, в которых представлена отрасль/группа отраслей, ед.

Для принятия эффективных, точных и взвешенных управленческих решений необходимо создание системы управления моногородами, использующей оптимальный набор инструментов и направлений развития моногородов.

Отсутствие единой, теоретически и методически проработанной системы оценки социально-экономического состояния моногорода и потенциала его развития снижает возможности по принятию эффективных управленческих решений в процессе стратегического управления и определения целесообразности выделения бюджетных средств на развитие моногородов.

Поиск стратегии развития моногорода приводит к потребности формирования стройной системы оценки моногородов, а также оптимальных подходов к дифференциации моногородов по ключевым параметрам.

В целях достижения поставленной цели и разработки алгоритма стратегии развития моногорода на основе его социально-экономического состояния и потенциала развития нами разработан подход к комплексной оценке моногорода, а именно расчет интегрального показателя оценки моногорода.

Предложенный подход позволяет объединить моногорода в группы, для каждой из которых могут быть разработаны единые

принципы стратегии развития. Таким образом, количество таких групп увязано с вариантами стратегий развития.

Принадлежность моногорода к той или иной группе определяется достигнутым уровнем социально-экономического состояния и потенциалом развития моногорода.

Исходя из принципа минимизации количества показателей, позволяющего обеспечить объективность оценки, экспертным путем выделены:

1. Показатели, характеризующие уровень социально-экономического состояния моногорода:

- сбалансированность бюджета;
- финансовое состояние субъектов экономической деятельности;
- экономическое развитие;
- социально-демографическое состояние.

2. Показатели, характеризующие потенциал развития моногорода:

- демографические процессы;
- уровень образования и его структура;
- обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры.

Выбранные показатели являются факторами развития моногородов, так как определяют уровень жизни населения, возможности экономического роста.

Комплексная оценка социально-экономического состояния и перспектив развития муниципального образования осуществлялась по нескольким этапам.

1-й этап «Оценка социально-экономического состояния моногородов»

Рассмотрев существующую систему показателей, формируемых органами государственной статистики, мы пришли к выводу, что набор показателей недостаточен, так как не всегда позволяет оценить эффективность расходования бюджетных средств в моногороде, оценить удовлетворенность жителей города уровнем государственных и муниципальных услуг. Кроме того, не по всем моногородам представлена информация в полном объеме (например, Камские Поляны в Республике Татарстан, Светлогорье в Приморском крае и др.).

Предложенная оценка социально-экономического состояния моногорода основана на следующих показателях:

1. Доля собственных доходов в доходной части бюджета муниципального образования, %.
2. Среднедушевая бюджетная обеспеченность (уровень расходов бюджета в расчете на одного жителя), руб.
3. Удельный вес убыточных организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности, %.
4. Сальдированный финансовый результат прибыль (+), убыток (-) организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности в расчете на одного жителя, тыс.руб.
5. Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами в действующих ценах, в расчете на 1000 жителей, тыс. руб.
6. Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, тыс. руб.;
7. Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного занятого (работника) в экономике города, тыс. руб./чел.
8. Прирост/убыль населения за счет миграции на 1000 населения, ‰ (промилле);
9. Уровень зарегистрированной безработицы в муниципальном образовании, %.
10. Среднемесячная заработная плата работников, руб.
11. Число зарегистрированных преступлений, ед.

В целях оценки социально-экономического состояния моногородов для каждого из показателей методом экспертных оценок определено максимальное значение.

В рамках данной работы проведен анализ данных более 200 моногородов¹, а также оценка социально-экономического состояния моногорода и его потенциального развития. По результатам оценки выделено четыре группы моногородов, в которой первая группа характеризуется наиболее низким уровнем социально-экономического развития, а четвертая группа - наиболее высоким его уровнем (табл. 4).

¹ В исследовании проведен анализ монопрофильных населенных пунктов по данным, предоставленным Финансовому университету Федеральной службой государственной статистики (письмо заместителя руководителя службы от 29 июля 2011 г. № МД-04-22/3303).

Таблица 4 - Критерии распределения моногородов по группам по интегральному показателю «Социально-экономическое состояние»

№ п/п	Оценка социально-экономического состояния	Макс. балл	Номер группы и диапазон значений показателя			
			1	2	3	4
1	Доля собственных доходов в доходной части бюджета муниципального образования, %	10	до 68,93	68,93-77,67	77,67-86,41	86,41-95,13
2	Среднедушевая бюджетная обеспеченность (уровень расходов бюджета в расчете на одного жителя), руб.	10	151,9-18184,17	18184,17-36216,41	36216,41-54248,65	54248,65-72280,88
3	Удельный вес убыточных организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности, %	8	89,6-68,45	68,45-47,31	47,31-26,17	26,17-5,03
4	Сальдированный финансовый результат прибыль (+), убыток (-) организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности в расчете на одного жителя, тыс. руб.	10	-130,17-343,71	343,71-817,6	817,6-1291,5	1291,5-1765,36
5	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами в действующих ценах, в расчете на 1000 жителей, тыс. руб.	10	5,28-1782,35	1782,35-3559,42	3559,42-5336,5	5336,5-7113,58
6	Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, тыс. руб.	8	1670,33-7236881	7236881-14472091,67	14472091,67-21707302,34	21707302,34-28942513,0

№ п/п	Оценка социально-экономического состояния	Макс. балл	Номер группы и диапазон значений показателя			
			1	2	3	4
7	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного занятого (работника) в экономике города, тыс. руб./чел.	10	2,04-229,28	229,28-456,52	456,52-683,76	683,76-911,0
8	Прирост/убыль населения за счет миграции на 1000 населения, %	8	-50,1-29,62	-29,62-9,14	-9,14-11,34	11,34-31,8
9	Уровень зарегистрированной безработицы в муниципальном образовании, %	8	0,1846-0,239	0,1246-0,1846	0,0646-0,1246	0,0046-0,0646
10	Среднемесячная заработная плата работников, руб.	10	6829-17696,25	17696,25-28563,5	28563,5-39430,75	39430,75-50298,0
11	Число зарегистрированных преступлений, ед.	8	12802,5-17057,33	8547,66-12802,5	4292,83-8547,66	38-4292,83

2-й этап «Оценка потенциала развития моногородов»

Потенциал развития моногорода определяется как совокупная способность инфраструктуры экономики и социальной сферы моногорода, его отраслей, предприятий удовлетворять запросы населения, общественные потребности, обеспечивать развитие производства и потребления. Оценка потенциала развития моногорода осуществлялась по следующим показателям:

1. Естественный прирост (убыль) на 1000 населения, ‰.
2. Количество лиц старше трудоспособного возраста в расчете на одного работающего, человек.
3. Выпуск специалистов среднего профессионального образования / численность населения, человек.
4. Выпуск специалистов высшего профессионального образования / численность населения, человек.
5. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного городского жителя, кв. м.

6. Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, ед.

7. Число спортивных сооружений в расчете на 1000 жителей, ед.

8. Число больничных учреждений в расчете на 1000 жителей, ед.

9. Численность врачей на 10 000 человек населения, человек.

10. Охват дошкольными образовательными учреждениями детей в возрасте от года до шести лет, %.

11. Число государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений (без вечерних/сменных), ед.

12. Число учреждений культурно-досугового типа в расчете на 1000 жителей, ед.

Выделено четыре группы моногородов, в которой первая группа характеризуется наименьшим потенциалом развития, а четвертая группа - наибольшим (табл. 5).

Таблица 5 - Критерии распределения моногородов по группам по интегральному показателю «Потенциал развития моногородов»

№ п/п	Оценка потенциала развития	Макс. балл	Номер группы и диапазон значений показателя			
			1	2	3	4
1	Естественный прирост/убыль на 1000 населения, %	6	от -17,3 до -10,025	от -10,025 до -2,75	от -2,75 до 4,525	от 4,525 до 11,8
2	Количество лиц старше трудоспособного возраста в расчете на одного работающего, человек	6	от 1,12 до 1,48	от 0,756 до 1,12	от 0,392 до 0,756	от 0,028 до 0,392
3	Выпуск специалистов среднего профессионального образования / численность населения, человек	4	от 0,0005 до 0,0075	от 0,0075 до 0,0145	от 0,0145 до 0,0215	от 0,0215 до 0,028
4	Выпуск специалистов высшего профессионального образования / численность населения, человек	4	от 0,00016 до 0,00666	от 0,00666 до 0,01316	от 0,01316 до 0,01966	от 0,01966 до 0,0263
5	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного городского жителя, кв. м	2	от 15,4 до 20,575	от 20,575 до 25,75	от 25,75 до 30,925	от 30,925 до 36,1

№ п/п	Оценка потенциала развития	Макс. балл	Номер группы и диапазон значений показателя			
			1	2	3	4
6	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, ед.	4	от 20984,5 до 27973	от 13996 до 20984,5	от 7007,5 до 13996	до 7007,5
7	Число спортивных сооружений в расчете на 1000 жителей, ед.	2	от 0,089 до 2,36	от 2,36 до 4,63	от 4,63 до 6,9	от 6,9 до 9,2
8	Число больничных учреждений в расчете на 1000 жителей, ед.	2	от 0,011 до 0,1549	от 0,1549 до 0,2988	от 0,2988 до 0,4427	от 0,4427 до 0,586
9	Численность врачей на 10 000 человек населения, человек	2	от 4,4 до 30,833	от 30,833 до 57,266	от 57,266 до 83,699	от 83,699 до 110,13
10	Охват дошкольными образовательными учреждениями детей в возрасте от года до шести лет, %	4	от 35,6 до 55,892	от 55,892 до 76,184	от 76,184 до 96,476	от 96,476 до 116,8
11	Число государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений (без вечерних/сменных), ед.	2	от 1 до 26,5	от 26,5 до 52	от 52 до 77,5	от 77,5 до 103
12	Число учреждений культурно-досугового типов в расчете на 1000 жителей, ед.	2	от 0,021 до 0,42	от 0,42 до 0,819	от 0,819 до 1,218	от 1,218 до 1,621

2.3. Группировка моногородов по результатам оценки социально-экономического состояния

По итогам **оценки социально-экономического состояния** моногородов на основании разработанной методики были получены следующие результаты.

- **Группа показателей, характеризующих бюджетную обеспеченность и долю собственных доходов в бюджете муниципальных образований** (показатели 1 и 2 из табл. 4): 95% (79% - низкий, 16% - удовлетворительный) от общего количества оцениваемых муниципальных образований оказались в группе с низким и удовлетворительным уровнем бюджетной обеспеченности (в сравнении со средними показателями, рассчитанными авторским

коллективом). Схожая ситуация наблюдалась и в части показателя, характеризующего долю собственных доходов в бюджете: 96% муниципальных образований характеризуются невысоким значением данного показателя.

• **Показатели, характеризующие эффективность деятельности хозяйствующих субъектов экономики города** (показатели 3-6 из табл. 4): по группе показателей, характеризующих сальдированный финансовый результат хозяйствующих субъектов, оборот розничной торговли и производство товаров/работ/услуг, выполненных собственными силами, - более 90% оцениваемых муниципальных образований попали в группу с низким значением данного показателя. Несколько особняком стоит показатель, характеризующий долю убыточных организаций в экономике города, в соответствии с которым 67% муниципальных образований попали в группу со средним и высоким значением данного показателя. Расхождение в результатах расчетов показателей на наш взгляд, может быть объяснено тем фактом, что в городе преимущественно действуют сравнительно небольшие организации (за исключением градообразующих предприятий) и их число не очень велико, что наряду с невысокой конкуренцией позволяет организациям показывать положительный финансовый результат.

• **Показатель инвестиционной активности** (показатель 7 из табл. 4): по уровню инвестиций, привлекаемых экономикой города в основной капитал в расчете на одного жителя, 89% от общего количества оцениваемых муниципальных образований попали в группу со сравнительно низким значением данного показателя.

Оценка данной и предыдущей групп показателей демонстрирует необходимость активизации государственной политики, направленной на повышение инвестиционной привлекательности экономики монопрофильных муниципальных образований. Кроме того, проведенная оценка наглядно продемонстрировала недостаточный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований и неспособность к самофинансированию большинства из них.

• **По показателю, характеризующему прирост/убыль населения за счет миграции на 1000 населения** (%), монопрофильные муниципальные образования демонстрируют высокое значение данного показателя, что, однако, на наш взгляд, не должно

вводить в заблуждение, так как это значение достигается не за счет миграционного притока в МО, а за счет инерционности населения, проживающего в данных населенных пунктах: неготовность и невозможность смены места жительства, что приводит к стабилизации оттока наиболее активной части населения, наблюдавшегося в 90-х годах.

- **Показатели, характеризующие рынок труда** (показатели 9 и 10 из табл. 4): значение официального показателя уровня безработицы в монопрофильных муниципальных образованиях выглядит достаточно благоприятным (91% всех МО попал в группы с достаточно высоким значением показателя), однако по уровню оплаты труда ситуация прямо противоположная: 88% муниципальных образований показали низкие результаты. На наш взгляд, так как занятость обеспечивается преимущественно градообразующими предприятиями, а также бюджетной сферой средний уровень оплаты труда является недостаточно высоким, вследствие недофинансирования бюджетных учреждений, а также низкоконтурного спроса на рынке труда монопрофильных муниципальных образований.

По итогам агрегирования результатов расчета индивидуальных показателей, характеризующих социально-экономическое состояние, была осуществлена оценка интегрального показателя на основании разработанной методики (табл. 6).

Таблица 6 - Усредненные данные по итогам оценки социально-экономического состояния муниципальных образований

Максимально возможный балл	100
Максимальный балл, полученный МО	72
Минимальный балл, полученный МО	33
Среднее	46
Мода	43
Количество МО со значением выше или равном среднему	107
Количество МО со значением ниже среднего	117

Распределение городов в зависимости от значения агрегированного показателя оценки социально-экономического состояния муниципального образования имеет следующий вид (рис. 6).

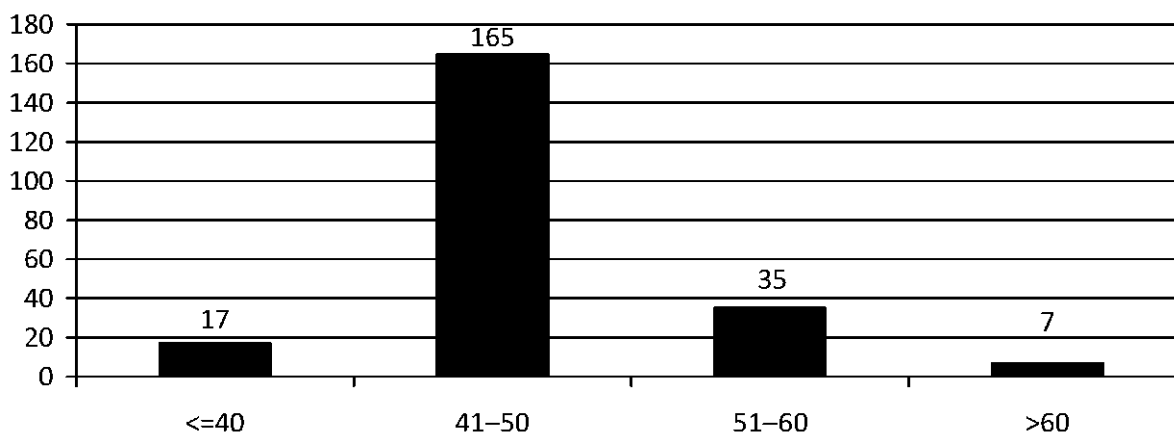


Рисунок 6 - Распределение муниципальных образований в зависимости от значения агрегированного показателя, характеризующего социально-экономическое состояние; количество муниципальных образований

Как видно из приведенной выше диаграммы, почти 74% (165 МО) от общего числа оцениваемых муниципальных образований набрали от 41 до 50% от максимально возможного балла.

Только семи муниципальным образованиям (3% от объема выборки) удалось набрать более 60 баллов. При этом данные города представляют только два федеральных округа: Уральский (шесть городов, или 17%, от общего числа городов, представляющих округ) и Приволжский (один город, или 2% от общего количества МО, представляющих округ). При этом наиболее высокая доля муниципальных образований с минимальными баллами в общем количестве городов, представляющих округ наблюдалась в Приволжском, Центральном и Дальневосточном федеральных округах (табл. 7, 8).

Таблица 7 - Результаты расчетов показателей, характеризующих социально-экономическое состояние муниципального образования

№ п/п	Критерий	Максимально возможный балл	Обобщение итогов оценки, балл				Распределение городов по набранным баллам, ед.				
			Максимум	Минимум	Среднее	Мода	25% от максимально возможного	25-50% от максимально возможного	50-75% от максимально возможного	Более 75% от максимально возможного	
1	Доля собственных доходов в доходной части бюджета муниципального образования, %	10,0	10,0	2,5	3,0	2,5	198,0	17,0	2,0	7,0	

№ п/п	Критерий	Максимально возможный балл	Обобщение итогов оценки, балл				Распределение городов по набранным баллам, ед.				
			Максимум	Минимум	Среднее	Мода	25% от максимально возможного	25-50% от максимально возможного	50-75% от максимально возможного	Более 75% от максимально возможного	
2	Среднедушевая бюджетная обеспеченность (уровень расходов бюджета в расчете на одного жителя), руб.	10,0	10,0	2,5	3,2	2,5	176,0	35,0	8,0	5,0	
3	Удельный вес убыточных организаций (без субъектов малого предпринимательства) по всем видам деятельности, %	8,0	8,0	0,0	5,7	6,0	14,0	60,0	100,0	50,0	
4	Сальдированный финансовый результат прибыль (+), убыток (-) организаций (без СМБ) в расчете на одного жителя, тыс. руб.	10,0	7,5	2,5	2,6	2,5	218,0	4,0	2,0	0,0	
5	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами в действующих ценах, в расчете на 1000 жителей, тыс. руб.	10,0	10,0	2,5	2,7	2,5	209,0	10,0	4,0	1,0	

№ п/п	Критерий	Максимально возможный балл	Обобщение итогов оценки, балл				Распределение городов по набранным баллам, ед.				
			Максимум	Минимум	Среднее	Мода	25% от максимально возможного	25-50% от максимально возможного	50-75% от максимально возможного	Более 75% от максимально возможного	
6	Оборот розничной торговли по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, тыс. руб.	8,0	8,0	2,0	2,3	2,0	203,0	14,0	2,0	5,0	
7	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного занятого (работника) в экономике города, тыс. руб./чел.	10,0	10,0	2,5	3,1	2,5	189,0	21,0	7,0	7,0	
8	Прирост/убыль населения за счет миграции на 1000 населения, %0	8,0	8,0	2,0	5,8	6,0	7,0	13,0	197,0	7,0	
9	Уровень зарегистрированной безработицы в муниципальном образовании (%)	8,0	8,0	2,0	6,7	8,0	8,0	13,0	90,0	113,0	
10	Среднемесячная заработная плата работников, руб.	10,0	10,0	2,5	3,7	2,5	158,0	38,0	18,0	10,0	
11	Число зарегистрированных преступлений, ед.	8,0	8,0	2,0	7,8	8,0	5,0	4,0	4,0	211,0	

Таблица 8 - Распределение городов по набранным баллам внутри федеральных округов

ФО	< 40		41–50		51–60		> 60	
	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе
ЦФО	5	11,9	29	69,0	8	19,0	0	0,0
ЮФО	0	0,0	5	83,3	1	16,7	0	0,0
СЗФО	1	3,3	26	86,7	3	10,0	0	0,0
СКФО	0	0,0	2	66,7	1	33,3	0	0,0
ПФО	8	12,9	47	75,8	6	9,7	1	1,6
УФО	2	5,6	20	55,6	8	22,2	6	16,7
СФО	0	0,0	29	80,6	7	19,4	0	0,0
ДФО	1	11,1	7	77,8	1	11,1	0	0,0

Распределение муниципальных образований по группам по итогам оценки социально-экономического состояния имеет вид (рис. 7):

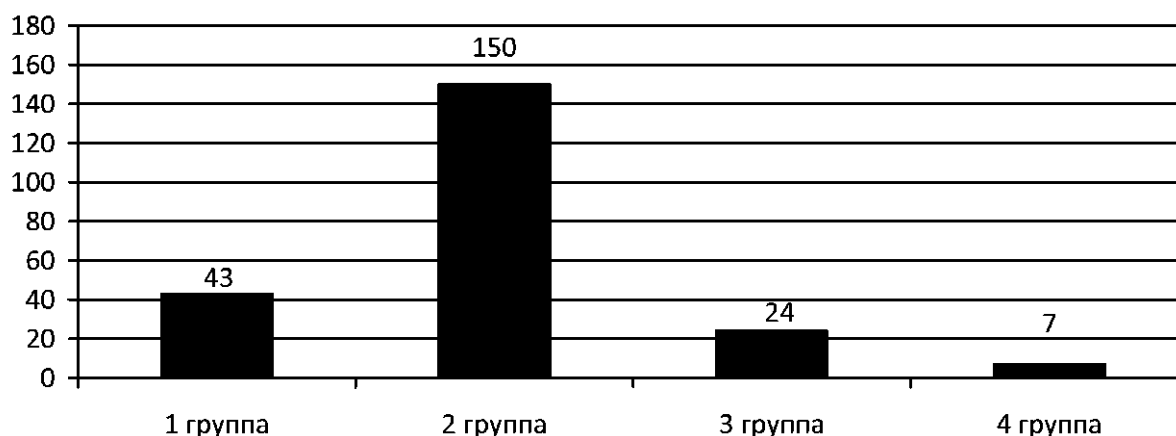


Рисунок 7 - Распределение муниципальных образований по группам в зависимости от количества набранных баллов; количество муниципальных образований

Как видно из диаграммы (рис. 7), подавляющее большинство муниципальных образований (193 МО, или 86%) оказались в группе с низким и удовлетворительным уровнем социально-эконо-

мического развития, что в целом свойственно всем федеральным округам. Однако в Уральском и Северо-Западном ФО на долю городов с неудовлетворительным социально-экономическим состоянием приходится более 60% от общего числа моногородов, представляющих округ. Наиболее равномерное распределение городов по группам наблюдается в Уральском федеральном округе, наиболее неравномерное - в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах (что отчасти обусловлено небольшим размером выборки по ним).

Распределение муниципальных образований по группам в рамках федеральных округов представлено в таблице 9.

Таблица 9 - Распределение городов по итоговым группам внутри федеральных округов

ФО	Группа 1		Группа 2		Группа 3		Группа 4	
	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе
ЦФО	8	19,0	26	61,9	8	19,0	0	0,0
ЮФО	1	16,7	5	83,3	0	0,0	0	0,0
СЗФО	8	26,7	20	66,7	2	6,7	0	0,0
СКФО	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0
ПФО	12	19,4	46	74,2	3	4,8	1	1,6
УФО	11	30,6	13	36,1	6	16,7	6	16,7
СФО	2	5,6	30	83,3	4	11,1	0	0,0
ДФО	1	11,1	7	77,8	1	11,1	0	0,0

Как видно из диаграммы (рис. 8), в городах с неудовлетворительным социально-экономическим состоянием проживает более 20% от общей численности населения оцениваемых монопрофильных населенных пунктов. На долю городов с очень хорошей социально-экономической ситуацией приходится около 6% от общей численности. При этом наименее крупные города преимущественно оказались в первой-второй группах, в то время как более крупные населенные пункты попали преимущественно в третью и четвертую группы.

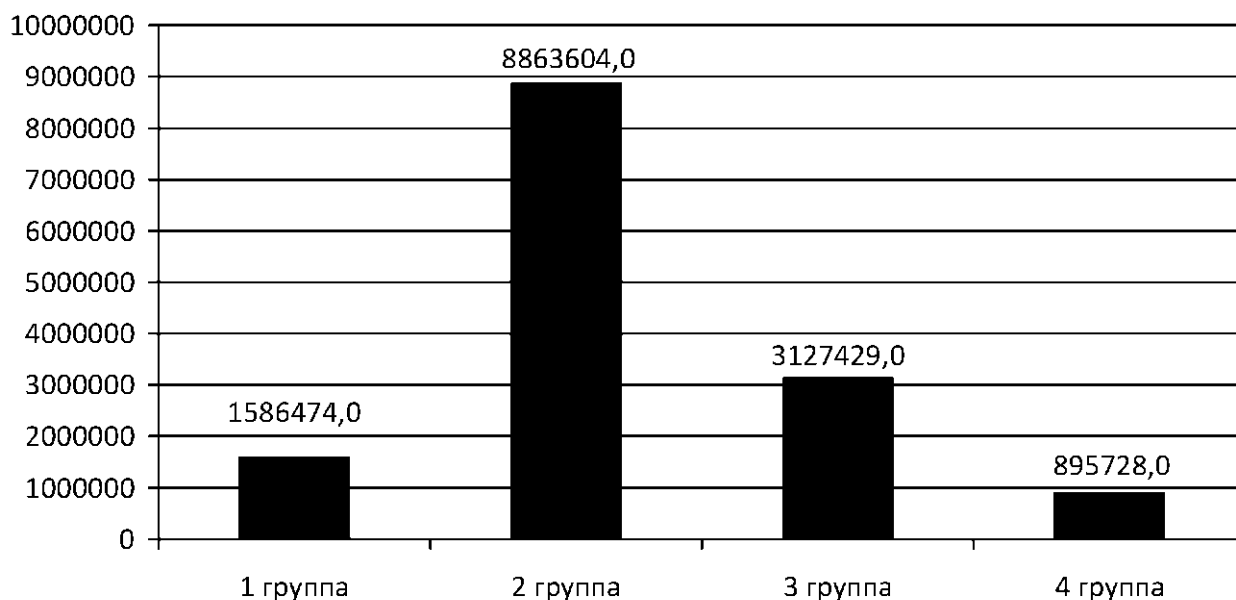


Рисунок 8 - Распределение населения МО в зависимости от социально-экономического состояния, количество муниципальных образований

Оценка потенциала развития монопрофильных населенных пунктов. По итогам оценки потенциала развития в соответствии с методикой, разработанной авторским коллективом, были получены следующие результаты.

- **Показатели, характеризующие демографическую ситуацию** (показатели 1 и 2 из табл. 5): по показателям естественного прироста населения и количества лиц старше трудоспособного возраста в расчете на одного работающего более чем у 55% МО (56 и 66%) от размера выборки, значения данных показателей оказались на довольно низком уровне. Достаточно высокое значение указанных показателей наблюдалось в 8% по индексу естественного прироста населения и 11% по количеству лиц старше трудоспособного возраста в расчете на одного работающего.

Полученный результат в целом подтверждает тезис, высказанный при рассмотрении итогов оценки показателя миграционной динамики: низкая активность/инерционность населения, обусловленная старением и сокращением естественного прироста населения. Данный факт оказывает существенное негативное влияние на потенциал дальнейшего развития монопрофильных муниципальных образований.

• **Показатели, характеризующие уровень развития дошкольного, среднего, среднего профессионального и высшего образования** (показатели 3, 4, 10 и 11 из табл. 5): по итогам оценки показателей, характеризующих выпуск специалистов среднего и высшего образования, 96% анализируемых муниципальных образований не смогли набрать 50% от максимально возможного балла, что свидетельствует о существенных проблемах в образовательной сфере.

В части дошкольного образования в целом положение ненамного лучше, чем в сфере среднего профессионального и высшего образования. Так, по итогам оценки охвата населения дошкольным образованием 76% от общего числа анализируемых МО попали в группы с низким и удовлетворительным уровнем развития.

По итогам оценки обеспеченности населения общеобразовательными государственными и муниципальными учреждениями 91% муниципальных образований показали достаточно низкие результаты.

Сложившаяся ситуация в сфере образования ведет к следующим негативным последствиям: отток части трудоспособного населения из-за отсутствия возможности получения образования по месту проживания; дальнейший рост доли населения старше трудоспособного возраста; снижение качества предложения на рынке труда и, как следствие, конкурентоспособности хозяйствующих субъектов.

• **Показатели, характеризующие обеспеченность населения муниципального образования медицинскими услугами** (показатели 8 и 9 из табл. 5).

По итогам проведенной оценки был выявлен недостаточный уровень обеспеченности большинства муниципальных образований медицинскими услугами. Так, 98% муниципальных образований не смогли набрать 50% от максимально-возможного уровня показателя обеспеченности больничными учреждениями; 96% не смогли набрать 50% от максимально возможного уровня такого показателя, как «количество врачей, приходящихся на 10 000 человек населения».

• **Показатели, характеризующие жилищные условия** (показатели 5 и 6 из табл. 5): в целом коэффициент, характеризующий

количество семей, стоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, достаточно высок.

Почти 95% МО смогли набрать 75 и более процентов от максимально возможного значения. Однако по показателю общей площади, приходящейся на одного городского жителя, 94% МО попали в группы с низким и удовлетворительным значением. Кроме того, большинство монопрофильных населенных пунктов характеризуются невысоким уровнем развития жилищно-коммунального хозяйства и долей ветхого и аварийного жилья.

• **Показатели, характеризующие уровень обеспеченности населения спортивными и культурно-досуговыми учреждениями** (показатели 7 и 12 из табл. 5): по итогам оценки индексов данной группы 96% анализируемых МО также не смогли превысить 50% от максимально возможного значения оцениваемых показателей, что в целом свидетельствует о недостаточном уровне обеспеченности МО культурно-досуговыми и спортивными учреждениями.

По итогам оценки показателей, характеризующих потенциал развития моногородов, был выполнен расчет агрегированного индекса на основании разработанной методики (табл. 10).

Таблица 10 - Агрегированный показатель оценки потенциала развития муниципальных образований

Максимально возможный балл	40
Максимальный балл, полученный МО	26
Минимальный балл, полученный МО	15
Среднее	19
Мода	19
Количество МО со значением выше или равном среднему	150
Количество МО со значением ниже среднего	74

Усредненные данные, полученные по итогам оценки данного показателя, приведены ниже в таблице 11.

Таблица 11 - Результаты расчетов показателей, характеризующих потенциал развития муниципального образования

№ п/п	Критерий	Максимально возможный балл	Обобщение итогов оценки, балл				Распределение городов по набранным баллам, ед.				
			Максимум	Минимум	Среднее	Мода	25% от максимально возможного	25-50% от максимально возможного	50-75% от максимально возможного	Более 75% от максимально возможного	
1	Естественный прирост/ убыль на 1000 населения, %	6,0	6,0	1,5	3,7	3,0	15,0	110,0	74,0	25,0	
2	Количество лиц старше трудоспособного возраста в расчете на одного работающего, человек	6,0	6,0	1,5	3,4	3,0	37,0	112,0	58,0	17,0	
3	Выпуск специалистов среднего профессионального образования / численность населения, человек	4,0	4,0	1,0	1,2	1,0	185,0	30,0	8,0	1,0	
4	Выпуск специалистов высшего профессионального образования / численность населения, человек	4,0	4,0	1,0	1,2	1,0	188,0	26,0	6,0	4,0	
5	Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на одного городского жителя, кв. м	2,0	2,0	0,5	0,9	1,0	43,0	167,0	11,0	3,0	
6	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, ед.	4,0	4,0	2,0	3,9	4,0	0,0	5,0	5,0	214,0	

№ п/п	Критерий	Максимально возможный балл	Обобщение итогов оценки, балл				Распределение городов по набранным баллам, ед.				
			Максимум	Минимум	Среднее	Мода	25% от максимально возможного	25-50% от максимально возможного	50-75% от максимально возможного	Более 75% от максимально возможного	
	<i>Оценка социально-экономического состояния</i>										
7	Число спортивных сооружений в расчете на 1000 жителей, ед.	2,0	2,0	0,5	0,6	0,5	171,0	45,0	5,0	3,0	
8	Число больничных учреждений в расчете на 1000 жителей, ед.	2,0	2,0	0,5	0,5	0,5	211,0	8,0	3,0	2,0	
9	Численность врачей на 10 000 человек населения, человек	2,0	2,0	0,5	0,8	1,0	90,0	123,0	9,0	2,0	
10	Охват дошкольными образовательными учреждениями детей в возрасте от года до шести лет, %	4,0	4,0	1,0	1,9	2,0	71,0	96,0	55,0	2,0	
11	Число общеобразовательных учреждений (без вечерних/сменных), ед.	2,0	2,0	0,5	0,6	0,5	204,0	12,0	5,0	3,0	
12	Число учреждений культурно-досугового типа в расчете на 1000 жителей, ед.	2,0	1,5	0,5	0,5	0,5	217,0	5,0	2,0	0,0	

Распределение монопрофильных муниципальных образований в зависимости от значения агрегированного показателя, характеризующего потенциал развития муниципального образования, имеет следующий вид (рис. 9):

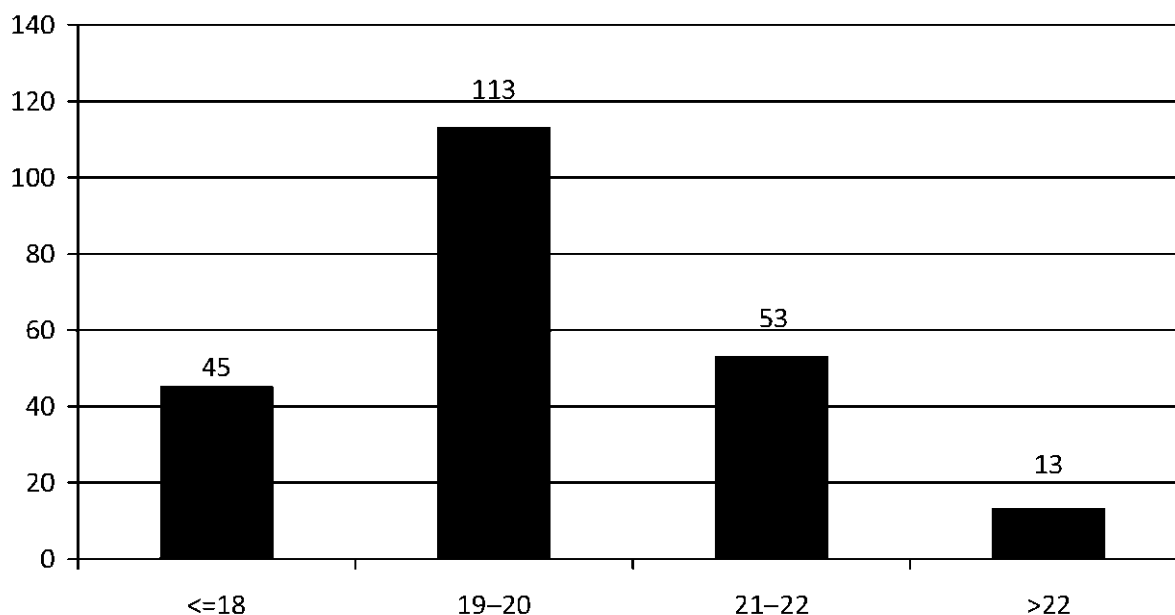


Рисунок 9 - Распределение муниципальных образований в зависимости от значения агрегированного показателя, характеризующего потенциал развития; количество муниципальных образований

Как видно из приведенной диаграммы, почти 71% (158 МО) от общего числа оцениваемых муниципальных образований набрали 20 баллов и менее, что не превышает 50% от максимально возможного балла.

Только 13-ти муниципальным образованиям, что соответствует 6% от общего объема выборки, удалось набрать более 22 баллов. Данные города представляют пять федеральных округов (Центральный, Южный, Приволжский, Дальневосточный и Уральский), при этом почти половина городов, набравших максимальный балл (пять МО), находятся в Приволжском федеральном округе.

Наиболее высокая доля муниципальных образований с минимальными баллами от общего числа городов, представляющих федеральный округ, наблюдалась в Северо-Западном и Сибирском федеральных округах (табл. 12).

Таблица 12 - Распределение городов по набранным баллам внутри федеральных округов

ФО	< 40		41–50		51–60		> 60	
	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе
ЦФО	8	19,0	25	59,5	7	16,7	2	4,8
ЮФО	0	0,0	3	50,0	2	33,3	1	16,7
СЗФО	8	26,7	15	50,0	7	23,3	0	0,0
СКФО	0	0,0	1	33,3	1	33,3	1	33,3
ПФО	12	19,4	27	43,5	18	29,0	5	8,1
УФО	3	8,3	22	61,1	9	25,0	2	5,6
СФО	13	36,1	16	44,4	7	19,4	0	0,0
ДФО	1	11,1	4	44,4	2	22,2	2	22,2

Распределение муниципальных образований по группам по итогам оценки потенциала развития (рис. 10):

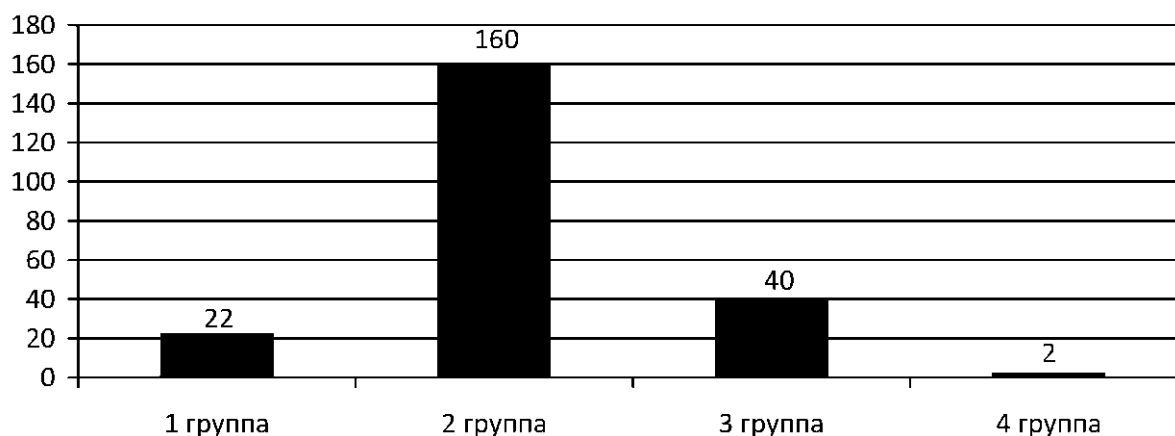


Рисунок 10 - Распределение муниципальных образований по группам в зависимости от числа набранных баллов; количество муниципальных образований

Как видно из диаграммы, подавляющее большинство муниципальных образований (182 МО, или 81%) оказались в группе с низким и/или удовлетворительным потенциалом развития, что в целом свойственно всем федеральным округам, кроме Северо-Кав-

казского. Однако в целом данное отклонение частично может быть объяснено размером выборки по округу.

Распределение муниципальных образований по группам в рамках федеральных округов представлено в таблице 13.

Таблица 13 - Распределение городов по итоговым группам внутри федеральных округов

ФО	Группа 1		Группа 2		Группа 3		Группа 4	
	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе	Кол-во МО	% от общего кол-ва МОв группе
ЦФО	2	4,8	34	81,0	6	14,3	0	0,0
ЮФО	0	0,0	4	66,7	1	16,7	1	16,7
СЗФО	8	26,7	18	60,0	4	13,3	0	0,0
СКФО	0	0,0	1	33,3	2	66,7	0	0,0
ПФО	5	8,1	40	64,5	17	27,4	0	0,0
УФО	1	2,8	30	83,3	5	13,9	0	0,0
СФО	6	16,7	28	77,8	2	5,6	0	0,0
ДФО	0	0,0	5	55,6	3	33,3	1	11,1

Из всей выборки только два муниципальных образования попали в четвертую группу по итогам оценки потенциала развития [Южный федеральный округ (Астрахань) и Дальневосточный федеральный округ (Курильск)]. По итогам распределения МО по группам, у Дальневосточного, Северо-Кавказского и Южного федеральных округов ни одно муниципальное образование не попало в первую группу.

Как видно из диаграммы (рис. 11) на города с низким потенциалом развития приходится 7% (1008 тыс. человек) от общей численности населения оцениваемых муниципальных образований. На долю городов с высоким потенциалом развития около 3,5% (512 тыс. человек). При этом практически все наиболее крупные города оказались в третьей или четвертой группе.

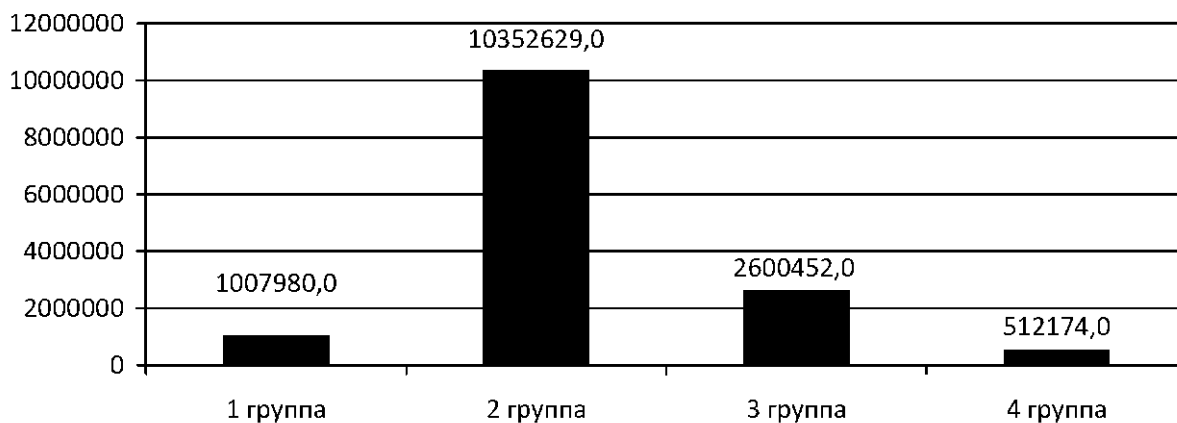


Рисунок 11 - Распределение населения МО в зависимости от потенциала развития; количество муниципальных образований

Распределение муниципальных образований по итогам оценки

По итогам оценки социально-экономического состояния и потенциала развития для целей формирования стратегии развития муниципального образования все муниципальные образования были распределены по группам (табл. 14).

Таблица 14 - Распределение муниципальных образований по группам по итогам комплексной оценки

	<i>Социально-экономическое состояние</i>				
	<i>Группа 1</i>	<i>Группа 2</i>	<i>Группа 3</i>	<i>Группа 4</i>	
<i>Потенциал развития</i>	<i>Общее количество муниципальных образований</i>				
	Группа 1	4	15	3	0
	Группа 2	29	104	20	7
	Группа 3	10	29	1	0
	Группа 4	0	2	0	0
	<i>% от общего числа оцениваемых муниципальных образований</i>				
	Группа 1	1,8	6,7	1,3	0,0
	Группа 2	12,9	46,4	8,9	3,1
	Группа 3	4,5	12,9	0,4	0,0
	Группа 4	0,0	0,9	0,0	0,0

Как видно из приведенной выше таблицы, ни одно муниципальное образование не смогло попасть одновременно в четвертую

группу по потенциалу развития и социально-экономическому состоянию. Наиболее высокий совокупный результат (значение по первой из групп показателей не ниже 4, или 3/3) отмечен в 10-ти муниципальных образованиях, или 4,5% от общего размера выборки (Кстово, Когалым, Мегион, Нижневартовск, Нягань, Сургут, Новый Уренгой, Астрахань, Курильск). Наихудший результат (первая группа по социально-экономическому состоянию и потенциалу развития) отмечен в следующих муниципальных образованиях: Нытва, Воткинск, Волхов и Гусиноозерск, что составляет менее 2% от общего размера выборки. При этом наибольшее количество муниципальных образований оказалось во второй группе по социально-экономическому состоянию и/или потенциалу развития.

Оценка в разрезе федеральных округов показывает, что наиболее низкие результаты по итогам оценки наблюдаются в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах - более 20% от общего количества муниципальных образований попали в группы: 1/1; 2/1; 1/2. В четвертую группу по итогам оценки потенциала развития или социально-экономического состояния попали муниципальные образования только из трех округов: Приволжского, Уральского и Южного.

Таблица 15 - Распределение муниципальных образований по группам по итогам комплексной оценки (в разрезе федеральных округов)

	<i>Социально-экономическое состояние</i>				
	<i>Группа 1</i>	<i>Группа 2</i>	<i>Группа 3</i>	<i>Группа 4</i>	
<i>Потенциал развития</i>	<i>Центральный федеральный округ (всего 42 МО)</i>				
	Группа 1	0	1 (2%)	1 (2%)	0
	Группа 2	7 (17%)	21 (50%)	6 (15%)	0
	Группа 3	1 (2%)	4 (10%)	1 (2%)	0
	Группа 4	0	0	0	0
	<i>Южный федеральный округ (всего 6 МО)</i>				
	Группа 1	0	0	0	0
	Группа 2	1 (16,7%)	3 (50%)	0	0
	Группа 3	0	1 (16,7%)	0	0
	Группа 4	0	1 (16,7%)	0	0

<i>Социально-экономическое состояние</i>					
	<i>Группа 1</i>	<i>Группа 2</i>	<i>Группа 3</i>	<i>Группа 4</i>	
Потенциал развития	<i>Северо-Западный федеральный округ (всего 30 МО)</i>				
	Группа 1	1 (3,3%)	5 (16,7%)	2 (6,7%)	0
	Группа 2	5 (16,7%)	13 (43,3%)	0	0
	Группа 3	2 (6,7%)	2 (6,7%)	0	0
	Группа 4	0	0	0	0
	<i>Северо-Кавказский федеральный округ (всего 3 МО)</i>				
	Группа 1	0	0	0	0
	Группа 2	0	1(33,3%)	0	0
	Группа 3	0	2 (66,7%)	0	0
	Группа 4	0	0	0	0
	<i>Приволжский федеральный округ (всего 62 МО)</i>				
	Группа 1	2 (3,2%)	3 (4,8%)	0	0
	Группа 2	8 (12,9%)	28 (45,2%)	3 (4,8%)	1 (1,6%)
	Группа 3	2 (3,2%)	15 (24,2%)	0	0
	Группа 4	0	0	0	0
	<i>Уральский федеральный округ (всего 36 МО)</i>				
	Группа 1	0	1 (2,8%)	0	0
	Группа 2	7 (19,4%)	11 (30,6%)	6 (16,7%)	6 (16,7%)
	Группа 3	4 (11,1%)	1 (2,8%)	0	0
	Группа 4	0	0	0	0
	<i>Сибирский федеральный округ (всего 36 МО)</i>				
	Группа 1	1 (2,8%)	5 (13,9%)	0	0
	Группа 2	1 (2,8%)	23 (63,9%)	4 (11,1%)	0
	Группа 3	0	2 (5,6%)	0	0
	Группа 4	0	0	0	0

Потенциал развития	Социально-экономическое состояние				
	Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4	
	<i>Дальневосточный федеральный округ (всего 9 МО)</i>				
	Группа 1	0	0	0	0
Группа 2	0	4 (44,4%)	1 (11,1%)	0	
Группа 3	1 (11,1%)	2 (22,2%)	0	0	
Группа 4	0	1 (11,1%)	0	0	

Распределение муниципальных образований по группам по итогам оценки социально-экономического состояния и потенциала развития позволяет перейти к рассмотрению стратегий развития монопрофильных муниципальных образований.

2.4. Базовые сценарии стратегического развития моногородов

Применение методики комплексной оценки уровня социально-экономического развития моногородов, включающей в себя оценку уровня социально-экономического развития и потенциала развития, позволяет осуществить группировку монопрофильных населенных пунктов исходя из количественных значений интегральных показателей.

В результате проведенного исследования были укрупненно выявлены три основных стратегических направления развития моногородов:

1. Высокотехнологичное развитие.
2. Усиленное развитие экономической и социальной сферы.
3. Переход на вахтовый метод организации работ на градообразующем предприятии.

К моногородам, к которым может быть применен сценарий «**Высокотехнологичное развитие**», относятся города, попавшие в категорию лидеров по итогам оценки моногородов, или близкие к ним. Стратегия развития моногорода должна быть ориентирована на инновационное развитие, поддержку высокотехнологичных

производств, подготовку высококвалифицированных кадров для градообразующего предприятия, поддержку малого и среднего бизнеса, активное развитие социальной сферы, реализацию программы привлечения молодых специалистов, развитие образования. Такой набор мероприятий связан с высоким потенциалом развития моногорода, который определяется средним уровнем образования населения, комфортом проживания в моногороде и некоторыми другими показателями. В таких моногородах вполне оправданным с точки зрения государственных расходов является оказание поддержки в реализации наукоемких «якорных» и инвестиционных проектов, требующих достаточно высокого уровня квалификации работников. Всесторонняя поддержка малого бизнеса в таких населенных пунктах должна быть направлена в первую очередь на создание инновационного пояса вокруг действующего градообразующего предприятия, и организаций, оказывающих услуги, сопутствующие основному производству. Эти направления развития малого предпринимательства связаны также с высоким уровнем квалификации населения. Активную позицию органов местного самоуправления (ОМСУ) по развитию непрофильных видов бизнеса, например, таких как туризм и сельское хозяйство, целесообразно в определенной степени ограничивать объемами предоставляемой государственной поддержки инвестиционных проектов и нацеливать на удовлетворение потребностей только проживающего в моногороде населения, не пытаясь создавать «туристическую Мекку» в чистом поле или современный агропромышленный комплекс межрегионального масштаба в зоне крайне рискованного земледелия. Такого рода инвестиционные проекты не требуют высокой квалификации работников, и использование средств бюджетов всех уровней для стимулирования создания таких рабочих мест не обладает высокой степенью народнохозяйственной эффективности.

Города из группы **«Усиленное развитие экономической и социальной сферы»** имеют стабильную или близкую к стабильной экономику, а также достаточный потенциал развития. При этом для таких моногородов в случае неблагоприятной конъюнктуры на рынках продукции градообразующего предприятия могут быть характерны и острые социальные явления, вызванные высвобождением рабочей силы. Но долгосрочный тренд развития

выглядит устойчиво стабильным, хотя уровень социально-экономического развития в основном невысокий. Имеющийся потенциал развития явно недоиспользован, что в первую очередь связано с инфраструктурными ограничениями, региональной политикой субъекта Федерации и недостаточно высоким уровнем квалификации местной администрации, правовым нигилизмом и политико-социальной индифферентностью местного населения. В большинстве городов, попавших в эту группу, отсутствует проблема привлечения рабочей силы средней квалификации для реализации инвестиционных проектов промышленного характера. Поэтому стратегию развития этих моногородов следует концентрировать на основных точках роста, повышении эффективности градообразующих предприятий, усилении конкурентоспособности производимой продукции, привлечении сильных команд менеджмента, активном развитии малого и среднего предпринимательства, образовании, повышении эффективности использования муниципальной собственности, создании благоприятного инвестиционного климата, совершенствовании муниципального управления.

Основным фактором роста и диверсификации экономики таких моногородов является верный выбор «точек роста». Методология определения последних состоит из двух равнозначных блоков - экспертно-аналитического и общественного. Пренебрежение хотя бы одним из них обрекает город (как экономическую систему и как социум) на движение по прежней или скорректированной, но недостаточно эффективной траектории. Почему? Преобладание экспертно-аналитического блока может привести к элиминированию мнения рефлексивно-активных сред и тем самым к исключению наиболее активных участников (общества и бизнеса) из процесса реализации стратегии развития города в связи с отсутствием мотивации. В то же время, преобладание общественного блока на фоне слабой расчетно обосновывающей базы способно привести к принятию волюнтаристских или популистских решений.

Наиболее сложная ситуация характерна для моногородов, оказавшихся в результате группировки в страте **«Переход на вахтовый метод организации работ на градообразующем предприятии»**. В основном в этой группе оказались наименее развитые в социально-экономическом отношении моногорода с численностью населения менее 30 000 человек. Необходимо рассмотреть возмож-

ность постепенного перехода работы градообразующего предприятия на вахтовый метод, разработать программу расселения жителей. Инвестиции и государственная поддержка таких городов неэффективны, бюджетные средства целесообразно ориентировать на переобучение и предоставление жилья желающим в других городах и регионах с дефицитом рабочей силы. Вместе с тем опыт расселения городов, например, из районов Крайнего Севера, в частности в Республике Якутия и Мурманской области, сложно назвать успешным. Во-первых, процедура расселения моногородов крайне затратна, и при этом бюджетные средства должны быть вложены единовременно - в отличие от поддержания жизнедеятельности моногорода, когда бюджетные ассигнования «рассеяны» по времени. А во-вторых, расселение городов и поселков является крайне сложным и противоречивым процессом с точки зрения конституционных прав граждан и социально-психологических основ их жизнедеятельности. В настоящее время многие малые моногорода, попавшие в эту группу, находятся в состоянии так называемой «демографической смерти», когда молодое население в связи с отсутствием перспектив уезжает из города, прекращая тем самым естественное воспроизводство рабочей силы. Со временем моногород окажется в ситуации, когда стареющее население, постепенно переходя в пенсионный возраст, уже не сможет осуществлять экономическую деятельность и платить налоги, и государство вынуждено будет дотировать существование города «пенсionеров» до тех пор, пока населенный пункт не закроется самостоятельно в связи с угасанием экономической жизни. Основная задача государства здесь - предвосхитить такие крайне сложные и опасные социальные ситуации.

Результаты оценки показали, что наибольшее количество моногородов оказались в группе 2 по социально-экономическому состоянию и группе 2 по потенциалу развития. Таким образом, наиболее подходящая стратегия для этих городов № 2 - «Усиленное развитие экономической и социальной сферы».

Осуществляя данную стратегию развития моногорода, надо учитывать, что наиболее эффективным является воздействие администрации города на развитие человеческого фактора. В частности, модернизация системы образования в депрессивном моногороде может быть проведена преимущественно с опорой на собственные ресурсы (табл. 16).

Таблица 16 - Основные факторы развития моногородов

<i>Факторы</i>	<i>Цель развития</i>	<i>Основные направления</i>
Челове- ческий капитал	Создание качественных трудовых ресурсов в районах области, потенциально привлекательных для инвесторов	<ul style="list-style-type: none">• Качествообразования• Уровень доходов и социальная помощь• Демография и здоровье населения
Инфра- структура	Строительство и модернизация объектов инфраструктуры для перспективного развития промышленности, а также для удобства граждан	<ul style="list-style-type: none">• Строительство и ремонт объектов транспортной инфраструктуры• Формирование сетей энергоснабжения• Улучшение газораспределительной инфраструктуры

Управление развитием *инфраструктуры* следует осуществлять по трем основным направлениям: строительство и ремонт объектов транспортной инфраструктуры, увеличение мощности сетей энергоснабжения и рост уровня газификации в области. Отметим, что строительство подобных объектов дорогостоящее, следовательно, необходимо предварительно обосновать очередность их сооружения в соответствии с экономической и социальной значимостью.

ГЛАВА 3

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ МОНОГОРОДОВ

Проблематика моногородов в зарубежных странах увязана с классификацией экономических районов, в которых сформировались моногорода, представленные четырьмя группами:

- высокоразвитые районы, где развиваются новые отрасли экономики;
- старопромышленные районы;
- районы нового освоения;
- отсталые аграрные районы.

По мнению английского ученого Р. Хадсона, старопромышленные регионы, так называемые «мастерские мира» утрачивают свое значение. Формируя стратегию выживания «периферийных районов», к которым в полной мере относятся горнопромышленные территории, Хадсон видит четыре возможных варианта реорганизации¹:

- развитие малых и средних предприятий, поиск путей создания новых рабочих мест в малом бизнесе, освоение взамен крупного производства так называемой предпринимательской «культуры самозанятости»;
- создание обновленной экономической системы на базе привлеченных в регион филиалов крупных, а по возможности и транснациональных компаний - при условии организации пропаганды привлекательного имиджа территорий;
- переход на экономику «обслуживания» - туризм и рекреационная сфера, развлечения и т.п.;

¹ Цит. по: Татаркин А., Козаков Е., Беляев В. Социально-экономический механизм рационального освоения недр // Экономическая наука современной России. 2000. № 3-4.

- отказ от производственной сферы и превращение территории в зону «жилья и потребления», где основным источником существования - государственные пособия и субсидии. При этом Р. Хадсон подчеркивает, что локальные инициативы при реализации любого варианта или комбинации вариантов недостаточны для решения проблем реструктуризации территорий.

Д. Садлер указывает на тот факт, что депрессивное состояние некоторых территорий ведет к отторжению целых региональных групп населения от процессов социально-экономического развития общества. На примере некоторых старопромышленных территорий Западной Европы можно видеть, насколько низкий трудовой статус, регрессивное распределение доходов, неразвитость социальной инфраструктуры, противоречия социальных слоев обостряют социально-политическую ситуацию в подобных районах¹.

Старопромышленные районы, которые одними из первых вступили в стадию индустриального развития, имея при этом слабо диверсифицированную структуру хозяйства и свои специфические особенности внутренней территориальной структуры, при смене экономико-технологического уклада производства входят в стадию депрессии. Здесь сконцентрированы традиционные индустриальные производства, переживающие в настоящий момент структурный кризис, испытывая при этом дефицит капитала, реалистичных и конкурентоспособных проектов развития.

В развитых зарубежных странах наиболее типичными проблемными регионами являются старопромышленные. Эти регионы, не успевшие заблаговременно развить новые прогрессирующие отрасли, специализируются в отживающих отраслях предыдущих промышленных укладов.

В ранг депрессивных регионов попали многие угольные и металлургические районы Великобритании, Германии, Франции, Бельгии, затем в их число вошли регионы с большим объемом текстильной промышленности, «грязной» химии, спрос на продукцию которых постепенно снижался вследствие перемещения производства в развивающиеся страны с дешевой рабочей силой, меньшими экономическими ограничениями и другими конкурентными преимуществами. В очень трудном положении оказались аграрные и периферийные территории, малопривлекательные для развития

¹ См.: *Sadler D. Marginality in the New Europe. Birmingham, 1994.*

современного наукоемкого производства, сферы деловых услуг, научно-образовательных центров. Такие регионы из года в год теряли квалифицированные кадры и учащуюся молодежь, что способствовало их дальнейшему отставанию.

В развитых государствах сегодня сложилась определенная *система государственного регулирования депрессивных территорий старопромышленного типа*. Общие для всех стран принципиальные положения этой системы заключаются в следующем:

- признание государственной поддержки в качестве необходимого условия подъема кризисных и депрессивных регионов, которую следует оказывать заблаговременно, до наступления кризиса, еще на стадии благополучного, стабильного развития;

- в практике региональной политики воздействие не на регион в целом, а на наиболее проблемную его часть;

- решение приоритетных социальных проблем путем создания новых рабочих мест высокой квалификации для местных кадров, недопущения снижения уровня доходов населения, развития социальной инфраструктуры;

- стабилизация периферийных старопромышленных районов посредством развития в них новых наукоемких отраслей промышленности, деловых услуг, рекреации;

- ориентация на внутренние ресурсы региона для достижения стабильности развития.

Наряду с государственным регулированием в модернизации старопромышленных районов зарубежных стран в ряде случаев велика роль транснациональных корпораций (ТНК), располагающих большими финансовыми возможностями для крупных инвестиций в экономику (если это им выгодно).

Так, ТНК с высокой долей американского, японского, немецкого капитала способствовали созданию новой «силиконовой долины» в Центральной Шотландии, стабилизации экономического положения Южного Уэльса и Эльзаса. Развитие добычи нефти и газа вблизи берегов Великобритании и Норвегии способствовало ускоренному развитию прибрежных районов этих государств и выходу из числа депрессивных.

В **Германии** наибольшее значение для мирового опыта регулирования проблем регионов имеют примеры Рурского района и земель бывшей ГДР. Региональная политика в Руре начала прово-

даться с конца 1950-х гг., когда кризис охватил сначала угольную, а затем сталелитейную промышленность. Правительство ФРГ выбрало путь специальной экономической поддержки Рурского района. Вначале власти предоставляли дотации угольной промышленности, происходило субсидирование потребления угля, особенно ТЭЦ, в целях сохранения покупательского спроса на уголь. В 1968 г. был принят федеральный закон о реструктуризации и оздоровлении угольной промышленности и угледобывающих регионов, в соответствии с которым государство определяло минимально необходимый объем добычи угля в стране, размер дотаций, субсидий высвобождающимся рабочим и затраты на их переквалификацию. Нужно особо понимать, что немецкие власти пошли не по пути экономического оздоровления столкнувшихся с кризисной ситуацией моногородов, а взяли курс на комплексное развитие отдельных районов страны.

В 1969 г. вся угольная промышленность Рура была объединена в один концерн «Рурколе» («Рурский уголь») на основе договора министра экономики ФРГ, правительства земли Северный Рейн-Вестфалия, владельцев шахт и профсоюзов. Угледобывающие предприятия были связаны долгосрочными контрактами с металлургическими заводами и электростанциями. Эти меры правительства Германии позволили избежать обвального падения добычи угля и выиграть время для постепенной и управляемой реструктуризации всей экономики Рура. Основными направлениями реструктуризации экономики региона явились:

- модернизация «старых» отраслей промышленности;
- развитие высшего образования;
- создание технологических центров и на их основе - наукоемких производств;
- улучшение окружающей среды.

Промышленная модернизация охватила большинство металлургических и химических заводов, предприятий тяжелого машиностроения. Были ликвидированы экологически грязные производства, радикально обновлен ассортимент продукции, уменьшены промышленные территории.

В Рурском регионе в 1960-1980 гг. было основано пять новых университетов в целях создания центров обучения, сокращения молодежной безработицы, ограничения эмиграции из региона и привлечения новых кадров.

К середине 1990-х гг. Рурский регион в основном завершил процесс коренной реструктуризации хозяйства. Концерн «Рурколе» превратился в многоотраслевую региональную, национальную, а затем и в транснациональную корпорацию. Вместе с тем добыча и потребление угля по-прежнему дотируются из федерального бюджета. Главная цель, которую должны преследовать органы государственной власти, - создание условий, инфраструктуры, способствующих привлечению на соответствующие территории бизнеса.

Успешный опыт по решению проблемы моногородов, в том числе в Германии, показал необходимость реализации проектов и программ их реструктуризации и развития в опоре на человеческий потенциал, поскольку именно люди - не просто человеческий ресурс, а источник, механизм и результат экономического развития.

В **Великобритании** выделяются три группы специализированных районов. Первая - Юго-Восток и Западный Мидленд, в которых сосредоточены отрасли обрабатывающей промышленности. До 1980-х гг. они являлись центрами притяжения мигрантов из других районов Великобритании и из-за рубежа, главным образом из США. Вторая группа представлена наиболее экономически отсталыми (депрессивными) районами - Севером, Северо-Западом, Уэльсом, Шотландией и Северной Ирландией. В основном это старопромышленные районы с узкой специализацией (каменноугольная, металлургия, судостроение, текстильная отрасли). К третьей группе относятся Восточная Англия и Восточный Мидленд, специализирующиеся на производстве сельскохозяйственной продукции. Региональные проблемы в Великобритании проявлялись в сверхразвитии одних и отсталости других районов.

Великобритания столкнулась с подобной проблемой, когда в 1970-х гг. многие крупные британские города зависели от одной или двух отраслей промышленности, т.е. были в таком же положении, в котором российские моногорода находятся сейчас. Экономический шок, вызванный значительным ростом цен на нефть, поставил некоторые из отраслей промышленности Великобритании в очень затруднительное положение. Столкнувшись с проблемой неустойчивого развития этих отраслей и наличия уязвимых групп населения, правительство Великобритании было вынуждено проводить политику реструктуризации и модернизации ключевых секторов экономики.

В период 1981-1997 гг. было закрыто 124 угледобывающих и перерабатывающих предприятий, в результате чего около 200 тыс. рабочих лишились своих мест.

Главными проблемами, с которыми столкнулись британские моногорода, можно назвать:

- физическое загрязнение окружающей среды и усугубившиеся проблемы населения со здоровьем;
- миграцию инженеров и перспективной молодежи;
- потенциально высокий уровень безработицы, сказавшийся на потере преемственности рабочих профессий у более молодого поколения;
- рост числа безработных среди молодежи в возрасте 16-24 лет;
- невысокий уровень образования и профессиональной подготовки местными образовательными учреждениями;
- слабое развитие транспортной инфраструктуры, сказавшееся на ограничении мобильности передвижения трудового населения;
- отсутствие традиций мелкого предпринимательства и ведения собственного хозяйства.

В решении проблем моногородов государство придерживалось политики, направленной на физическую регенерацию территории. К предпринимаемым мерам можно отнести:

- строительство новых домов, квартир и социального жилья;
- создание новой транспортной инфраструктуры;
- преобразование и модернизация бывших заводов и промышленных территорий (так, 54 площадки из 107 бывших участков горных промышленных разработок были возвращены в эксплуатацию после регенерации. На территории 44 площадок были построены жилые и офисные здания);
- диверсификацию в пользу альтернативных отраслей и новых технологий (например, строительство и сфера услуг);
- введение налоговых льгот на территории предприятий.

Интересен практический опыт решения проблем городов Ливерпуль и Манчестер. Так, Ливерпуль превратился в город с диверсифицированной экономикой, значительную часть которой составляет сервисный сектор: образование, медицина, финансовые и страховые услуги, а также туризм. Промышленное же производство и портовое хозяйство в настоящий момент обеспечивают менее 10% занятости города.

Манчестере представляет собой пример трансформации старо-промышленного города (с развитой текстильной промышленностью) в город с экономикой, преимущественно основанной на сфере услуг: профессиональные и финансовые услуги, медико-биологические разработки, СМИ, телекоммуникации.

Одним из основных направлений преобразований в этих городах стало развитие малого бизнеса, обеспечившего рост занятости после автоматизации и вывода ряда промышленных производств в страны с дешевой рабочей силой.

В этом направлении в Великобритании реализуется государственный проект BusinessLink, цель которого заключается в содействии развитию малого бизнеса. При этом проект BusinessLink постоянно эволюционирует и трансформируется в целях обеспечения максимальной доступности услуг для предпринимателей, развития новых актуальных сервисов и повышения эффективности инвестирования общественных фондов.

Особое внимание в рамках поддержки малого и среднего бизнеса Великобритании оказывается развитию возможностей экспорта английской продукции и услуг, а также привлечению внешних инвестиций. Для реализации данных направлений работы в Великобритании действует специальный государственный департамент UK Trade & Investment. Экспорт малых английских компаний достигает 40% от общего экспорта страны, в том числе благодаря работе UKTI.

Еще один пример - британский город Глазго, который был построен вокруг одного сектора производства - судостроения. Однако после того как этот сектор пришел в упадок в 1980-х гг., правительство приняло стратегию замещения промышленности. Финансируя инфраструктуру, перемещая государственные рабочие места, а также проводя активную внутреннюю инвестиционную политику, за последнее десятилетие удалось создать более 50 000 рабочих мест. В настоящее время сфера услуг предоставляет более 90% рабочих мест в городе. Опыт Глазго показывает, что вместо того чтобы держаться за отрасли промышленности, пришедшие в упадок, иногда важно найти новые сферы для роста экономики.

В Южном Йоркшире крах горной промышленности Великобритании стоил 70 000 рабочих мест. Здесь правительство сосредоточило внимание на развитии предпринимательства. Выяснив, что

чрезмерная бюрократия и отсутствие стимулов мешали людям открыть свое собственное дело, правительство сконцентрировало внимание на улучшении регулирования и обучения.

После спада промышленного производства в сталелитейной отрасли в Корби правительство Великобритании создало в городе свободную экономическую зону (СЭЗ), гарантировав тем самым финансовые стимулы для перемещения компаний и предсказуемые правовые рамки в долгосрочной перспективе. Стоит отметить, что эффективность СЭЗ необходимо постоянно оценивать, так же как и целесообразность предложенных стимулов для предпринимателей.

Последним компонентом мер, проводимых Великобританией, было создание кластеров - сгруппированных в конкретном месте в целях максимальной эффективности независимых компаний. Эта мера была использована для поддержки транспортного сектора экономики Бирмингема. Правительство поощряло компании в их стремлении переместиться в Бирмингем, предоставив возможности переподготовки специалистов и благоприятный режим регулирования.

В середине XX века во **Франции** происходили важные экономические преобразования: существенно расширился приток ресурсов в промышленность, увеличился выпуск продукции, осуществилась постепенная перестройка промышленной структуры в направлении повышения доли более совершенных отраслей, активизировался экспорт. Центрами развития угледобычи и металлургии стали районы Эльзас, Лотарингия и Арденны. В этот период была разработана программа «Территориальное переустройство», которая нашла свое отражение в Четвертом государственном плане развития Франции. Программа включала ряд конкретных мер по реабилитации депрессивных поселений:

- государственные гарантии возвращения до 25% частных инвестиций;
- контролируемое государством масштабное промышленное строительство в целях модернизации экономической базы.

За период 1958-1970 гг. в Арденнах было построено 338 промышленных объектов и создано 76,0 тыс. рабочих мест; в Лотарингии - 311 и 51,5; в Эльзасе - 228 объектов и 75,0 тыс. рабочих мест. Всего в этих районах, занимающих вместе 8% территории страны, было создано 26% новых рабочих мест от общего числа по стране.

Для обеспечения будущего регионов, затронутых структурной перестройкой, в 1967 г. была образована финансовая компания «Софирем», которая с момента своего существования оказала помощь более чем тысяче предприятий и организаций в создании примерно 80 тыс. рабочих мест.

Когда в середине 1980-х гг. кризис в угледобывающей отрасли обострился, в регионе Па-де-Кале создается дочерняя компания «Ртогга». Основная цель ее - организация и развитие в различных регионах страны угольных предприятий. Источники финансирования - государственные дотации, выделяемые из бюджета на цели реструктуризации. За период с 1984 по 1993 год фирмой было осуществлено более 2 тыс. проектов (40% проектов - создание новых предприятий, 50% - расширение действующих, 10% - покупка предприятий, оказавшихся в сложном экономическом положении).

Вместе с тем правительством широко использовался метод программно-целевого управления, включающий систему централизованных и децентрализованных среднесрочных и долгосрочных программ развития, активно влияющих на формирование территориальной структуры хозяйства. Данные меры преследовали две главные цели - упорядочить территориальную структуру хозяйства и обеспечить социально-политическую стабильность в обществе. Главная идея в решении проблем моногородов во Франции состояла в том, что только государство может организовывать долгосрочные и дорогостоящие процессы изменения промышленности таких городов. Именно государство обязано брать на себя риски, связанные с процессами трансформации экономики моногородов, и максимально привлекать местное население для выработки консенсуса.

Для проведения и контроля политики по развитию моногородов были созданы два государственных ведомства: **земельное ведомство**, которое занялось скупкой земельных участков бездействующих шахт и взяло на себя риски по финансированию и очистке их от промышленных отходов, и **ведомство по развитию**, которое отвечало за развитие новых технологий в регионе, обучение и переобучение рабочего и технического персонала, а также за региональное градостроительство. Кроме того, собственники предприятий обязаны были сами софинансировать развитие новых технологий: в противном случае они не имели права увольнять людей.

Большое внимание властями уделялось и положению работающего населения. В 1993 г. во Франции на смену межпрофессиональному гарантированному минимуму заработной платы пришел ежегодно пересматриваемый минимальный размер оплаты труда (SMIC), установленный так, чтобы избежать ухудшения его соотношения со средней почасовой заработной платой рабочих. Это изменение распространялось на всех работающих. Оно предусматривало отмену региональных различий, индексацию для компенсации инфляции и рост реальной средней заработной платы.

Ведущим стимулом преобразования моноспециализированных городов и районов являлось размещение производств в районах с достаточным количеством рабочей силы. Двигателем этого процесса в большинстве случаев выступает бизнес. Для этого была разработана система мер, которая позволяла в некоторой степени смягчить влияние рыночных отношений на социально-экономическую ситуацию и территориальное развитие. Несмотря на то, что государственные институты не вмешивались напрямую в отношения работодателей и работников, тем не менее с помощью разных макроэкономических институтов они постоянно «поправляли» действия рыночных механизмов, стремясь создать наиболее благоприятные условия для их эффективного функционирования. Формы и инструментарий государственного вмешательства, цели, которые ставились государством при реформировании рынка труда, зависели от выбранной модели социально-экономического регулирования, особенностей структурной политики, динамики демографических процессов и многих других факторов. Трудовое законодательство, составной частью которого служили положения о защите занятости, выступало одним из главных инструментов, с помощью которого государство влияло на состояние рынка труда.

Особенности мер по решению проблем моногородов в **Японии** заключаются прежде всего в наличии высокой социальной ответственности и сотрудничестве градообразующих предприятий с муниципальными властями

Здесь интересен опыт города Камаиши, который, начиная с конца XIX и до середины XX века был одним из центров современной сталелитейной и тяжелой промышленности в Японии. В период расцвета Камаиши в 1960 г. в городе на градообразующем предприятии Kamaishi Steel Works (принадлежащем компании Nippon

Steel) было занято около 12 400 человек (36% от трудоспособного населения города с численностью 90 000 человек).

В начале 1960-х гг. началась масштабная реструктуризация сталелитейной промышленности, в рамках которой предполагалось сокращение существенного числа сотрудников, а также закрытие некоторых предприятий в целях сокращения издержек и повышения уровня конкурентоспособности выпускаемой продукции. За пять лет (с 1963 по 1968 год) более 1600 человек были переведены из Камаиши (Kamaishi Steel Works) на производственные мощности компании Tokai Steel (Nagoya Steel Works). Начиная с этого времени уровень занятых на сталелитейных предприятиях в Kamaishi Steel Works сокращался на протяжении всех последующих лет. К моменту закрытия последней доменной печи в 1989 г. на заводах компании в Камаиши работало 1350 человек.

Для решения проблемы высвобождаемых трудовых ресурсов компания предприняла следующие меры:

- часть сотрудников была переведена на производственные мощности компании в других городах;
- часть сотрудников ушла в добровольную отставку либо на пенсию (для сотрудников, уже достигших пенсионного возраста);
- компанией было создано значительное число новых малых предприятий, большинство из которых не были связаны с основным бизнесом.

Благодаря совместным усилиям компании Nippon Steel и муниципального центра занятости, в регион удалось привлечь новые компании, производственные мощности которых, будучи размещенными в Камаиши, стали еще одним источником размещения высвободившихся трудовых ресурсов.

Наиболее значимым направлением в стратегии занятости компании являлось направление «электроника и информационные системы». Данное направление являлось основным направлением диверсификации компании, созданным как отдельное самостоятельное подразделение, нацеленное на получение прибыли.

Вторым по численности новым направлением являлось направление производства «товаров для жизни и продуктов питания». В отличие от подразделения электроники и информационных систем, предприятия данного направления предоставили рабочие места наибольшему количеству бывших цеховых работни-

ков. Таким образом, это направление было создано компанией исключительно в целях трудоустройства бывших цеховых работников, без особой привязки к стратегии роста компании в долгосрочном периоде.

Технопарк был создан компанией для обеспечения возможности развития малых инновационных предприятий, которые впоследствии смогли бы стать отдельными, независимыми от основного бизнеса, компаниями.

Совместно с министерством труда и промышленности, а также несколькими компаниями частного сектора был создан исследовательский центр для осуществления совместных исследований глубоководных организмов.

Основную роль в привлечении новых предприятий в город сыграла администрация города Камаиши, которая пыталась убедить как можно большее количество фирм создать производственные подразделения на территории города. Подобная деятельность имела успех отчасти благодаря тому, что в рамках мер поддержки регионов город получил право предоставлять потенциальным инвестором ряд льгот. Тем не менее основным барьером для инвесторов на тот момент являлась более высокая стоимость земли в городе, по сравнению с землей в префектуре, а также достаточно удаленное расположение города от основных транспортных магистралей, в связи с чем издержки транспортировки грузов по суше до ближайших рынков сбыта составляли существенную проблему.

Со временем значение сталепрокатной промышленности в городе существенно упало. В связи с необходимостью сокращать издержки, в целях обеспечения конкурентоспособности товаров, компания Nippon Steel была вынуждена продолжать сокращение сотрудников, работающих в металлопрокатном цехе. Кроме того, когда цены на продукцию компании стали падать, будучи не в состоянии более поддерживать созданные ранее предприятия, компания передала их в управление специально основанному для этого независимому предприятию Nittetsu Fine Products.

По мере того как уменьшалась роль компании Nippon Steel, изначально являвшейся градообразующим предприятием, возрастала роль привлеченных компаний.

С течением времени значимость металлургической промышленности в регионе продолжала уменьшаться. В 2005 г. в сталепро-

катной промышленности было занято около 3,9% населения, в то время как в тяжелом машиностроении - 36,1%; 17,4% - в секторе продуктов питания; 10,9% - в производстве электроприборов и 7% - в производстве пластмассы. Таким образом, можно сказать, что экономика города Камаиши была успешно диверсифицирована.

Национальной спецификой Японии, благодаря которой обеспечение занятости работников компаний является одним из главных приоритетов, является система «пожизненного найма». В рамках системы «пожизненного найма» работники делятся на постоянных служащих компании, которые имеют бессрочные договоры найма на работу, и на «временных» служащих, чей договор может быть продлен по его истечении. В отношении постоянных служащих компания несет полную социальную ответственность. Последним гарантируется обеспечение работой в рамках данной компании до момента выхода на пенсию. Кроме того, японские компании предоставляют «постоянным» работникам ряд льгот и программ помощи, для того чтобы обеспечить более высокий уровень лояльности со стороны своих сотрудников. К подобным льготам можно отнести: предоставление жилья, принадлежащего компании, по более низким тарифам; кредит на покупку и строительство жилья по ставкам, ниже рыночных, льготы медицинские услуги, питание на рабочем месте и т.д.

В системе «пожизненного найма» работники приходят в компанию сразу по окончании университета и остаются работать в ней до момента достижения пенсионного возраста. Так как в каждой компании существуют системы обучения сотрудников для ее собственных целей и нужд, то, проработав около пяти лет в одной из них, зачастую бывает практически невозможно найти работу в каком-либо другом месте. Японские компании практически не прибегают к институту «наемных управляющих», управленцами в компаниях становятся «постоянные» служащие, по достижении определенного возраста, обладающие наибольшим опытом. «Постоянный» работник, уволенный из одной компании, как правило, не принимается на работу в другую компанию. Подобный подход к найму обуславливает высокий уровень социальной ответственности компаний.

Критерием успешной диверсификации Камаиши было тесное сотрудничество градообразующего предприятия и муниципальных

властей для привлечения в город новых предприятий из отраслей, отличных от ключевого бизнеса градообразующего предприятия, а также значительные усилия последнего по диверсификации производства внутри города и созданию дополнительных рабочих мест.

Опыт **Чехии** (г. Острава) представляет собой пример полного перепрофилирования моногорода, характеризующегося развитием тяжелой промышленности, в туристический центр. Острава - третий по численности населения и второй по площади город Чехии. На протяжении XIX и XX веков основной специализацией города являлись добывающая отрасль и металлургическое производство. Значительная часть жителей работала на шахтах и на построенном металлургическом заводе «Витковице».

После перехода Чехии в 1989 г. к рыночной экономике, промышленность Остравы испытала период депрессии и подверглась реструктуризации. В 1994 г. по причине нерентабельности и нежелания чешских властей дотировать эту отрасль в окрестностях города была прекращена добыча угля, а в 1998 г. был закрыт завод «Витковице». Из-за реструктуризации тяжелой промышленности района уровень безработицы был намного выше, чем в среднем по стране, - 18,4%.

Власти приняли решение направить развитие города по пути превращения его из моногорода в город-музей. Направления действий и практические шаги были следующими:

- присвоение ряду остравских промышленных зданий статуса достопримечательностей, в том числе заводу «Витковице»;
- совместное с бизнесом развитие инфраструктуры города;
- диверсификация сектора услуг.

Одновременно проводилась модернизация металлургических предприятий, направленная на рост их производительности, с одновременным сокращением числа занятых в данной отрасли. С этой целью в течение 2003-2005 гг. осуществлялись различные проекты, нацеленные на увеличение добавленной стоимости, повышение качества конечного продукта и защиту окружающей среды. Основными направлениями расходования средств были направления, связанные с обработкой.

Кроме того, власти проводили политику снижения социальной напряженности благодаря внедрению системы выравнивания

бюджетной обеспеченности, в рамках которой центральное правительство перераспределяло основную часть доходов в пользу муниципальных образований, исходя не из уровня занятости или генерируемого дохода, а из численности населения того или иного муниципалитета.

В итоге город быстро превратился в крупнейший туристический центр страны. Среди его отличительных особенностей - многообразие достопримечательностей и развитая торгово-развлекательная инфраструктура (огромное количество кафе и музыкальных клубов, аттракционов, уникальный зоопарк и др.).

Успех реструктуризации Остравы во многом вызван наличием специфического ресурса - уникальных достопримечательностей, тесно связанных с историей города, что обусловило быстрый рост сектора туризма и соответствующего ему сектора услуг и традиционных сфер развития малого бизнеса (общественное питание, развлекательный сектор), способствующий росту занятости населения и доходов¹.

Бурное развитие добывающей и обрабатывающей промышленности в **США** предопределило появление большого числа городов с высокой степенью специализации промышленности (более 2500 городов). На протяжении XX века многие районы США претерпели серьезную перестройку в структуре хозяйства. Так, после Второй мировой войны происходило интенсивное развитие Юга, который превратился в крупнейший промышленный район. Усиленными темпами развивались отрасли обрабатывающей промышленности - нефте- и газоперерабатывающая, химическая и нефтехимическая, электроэнергетическая и электронная, приборостроение, атомная и космическая. На этом фоне выросли крупные города, в которых концентрировались наиболее наукоемкие производства и научно-исследовательские центры (Луизиана, Калифорния). Экономический рост вызывал приток капиталов и трудовых ресурсов.

В то же время в конце 50-х - начале 60-х гг. XX века своей экономической отсталостью выделялся обширный район Аппалачей. Этот центр каменноугольной промышленности пережил кризис в связи с перестройкой энергетического баланса США на нефть и газ.

¹ Моногорода: расселить нельзя диверсифицировать? Аналитические доклады (Екатеринбург, 23-24 апреля 2010 г.). Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2009.

К «районам бедствий» причислялись Прибрежные штаты Юго-Востока, Плато Озарк, Фор-Корнерс и др. В течение 1950-х гг. эти районы потеряли 15% своего населения. В штатах Севера и Северо-Востока, где преобладали каменноугольная промышленность и черная металлургия, составляющие основу индустриальной мощи США, со временем замедлились темпы экономического роста. Эти отрасли в США приобрели черты депрессивного развития.

В 1960-1970 гг. федеральным правительством была подготовлена целая серия государственных программ, направленных на стимулирование экономического развития моноспециализированных районов. Программирование регионального развития является одним из наиболее активных методов стимулирования экзогенного развития проблемных территорий. Этот метод охватывает такие формы, как национальное планирование регионального развития, а также отдельные программы развития регионов. Яркими примерами успешной реализации программного метода регионального развития являются: программы «Теннесси» и «Аппалачи» в США. Кроме того, были разработаны направления реструктуризации экономики, которые включали в себя:

- объединение усилий городских властей, бизнеса и местного населения, направленных на решение социально-экономических проблем;
- переориентацию экономики на медицинские исследования, банковское дело и развитие сферы услуг широкого спектра.

Особое место занимало государственное регулирование рынка труда, которое заключалось:

- в стимулировании роста занятости и увеличении числа рабочих мест;
- в подготовке и переподготовке рабочей силы;
- в содействии найму рабочей силы;
- в социальном страховании безработицы.

Для США характерна децентрализация рынка труда. В каждом штате есть свое законодательство о занятости и помощи безработным, собственные фонды страхования по безработице. Взносы предпринимателей и самих работников выплачиваются отдельно в фонды штатов и федеральный фонд.

Город Флинт (штат Мичиган), основанный в 1819 г. и развивавшийся как центр лесопереработки в начале XX века, благодаря

деятельности в городе компаний Buick и Chevrolet, становится крупнейшим производителем автомобилей в США. До 1960-х гг. Флинт процветал благодаря автомобилестроению, но позже в городе начался упадок промышленности, вызванный нефтяным кризисом 1973 г. и последующим коллапсом американского автопрома. Занятость на главных предприятиях неуклонно снижалась. Причинами спада считают распространение практики аутсорсинга и перенос производства за границу или на американские предприятия, не подверженные влиянию профсоюзов.

Для решения проблем местными властями были предприняты усилия, направленные на диверсификацию экономики за счет привлечения мелких производителей на свободные производственные площади. и налоговые стимулы. Огромные пустующие площади и выгодное расположение города создали преимущества для размещения логистических компаний. Интенсивному обновлению была подвержена также и центральная часть Флинта, в первую очередь учреждения, связанные со сферой услуг. В последние годы в городе интенсивно развиваются учебные заведения. Были построены современные студенческие кампусы Университета Мичиган-Флинт и Университета Кеттеринг. В университетах обучаются около 20 000 студентов, что дает право считать современный Флинт одним из университетских городов США. Несмотря на принятые меры, население города неуклонно сокращается (на 9,6% с 2000 по 2008 год), и в 2008 г. Флинт был внесен журналом Forbes в список 10-ти наиболее быстро умирающих городов США.

Город Янгстаун (штат Огайо), благодаря крупным месторождениям железной руды и каменного угля, а также развитой транспортной сети, к концу XIX века стал крупным металлургическим центром. Однако в 1970-х гг. металлургия в Янгстауне пришла в упадок, когда компания Youngstown Sheet and Tube объявила о закрытии практически всех металлургических предприятий, в результате чего город недосчитался разом 40 тыс. рабочих мест (при населении около 130 тыс. человек).

В начале 1980-х гг. экономике Янгстауна помогли выжить некоторые расположенные в городе предприятия обрабатывающей промышленности, в том числе автомобильной.

Восполнить дефицит рабочих мест местные власти пытались за счет развития бизнеса. Для этих целей был создан успешно дейст-

вующий Янгстаунский бизнес-инкубатор - некоммерческое предприятие, стимулирующее развитие новых технологических компаний. Янгстаун развивается и как образовательный центр: Янгстаунский Университет, в котором обучается около 13 000 студентов, на сегодняшний день является крупнейшим в городе работодателем. Попытки диверсификации экономики, несомненно, принесли некоторые плоды, но о полном решении проблемы занятости в городе не может быть и речи. Город остается экономически депрессивным, индикаторами этого служат высокий уровень безработицы и очень низкий доход на душу населения.

Город Бирмингем (штат Алабама) - крупнейший город штата Алабама, основанный в 1871 г., благодаря богатым запасам железной руды, каменного угля и известняка, а также удобному расположению на пересечении железнодорожных путей, стал одним из важнейших центров металлургии в США. Бирмингем дважды, в 1930-е и 1960-е гг., испытывал серьезные экономические потрясения. Многие годы Бирмингем был городом, ориентированным лишь на черную металлургию. В настоящее время экономика города в основном направлена на медицинские услуги, а также торговлю, финансы, исследования.

Наиболее привлекательными для инвестиций промышленными предприятиями в Бирмингеме являются производство автомобильных компонентов, машинного оборудования, а также металлообработка. Из-за большого количества предприятий, так или иначе связанных с автоиндустрией, Бирмингем иногда называют «малым Детройтом». Так, поблизости от города в 1993 г. был построен первый в США автомобилестроительный завод Mercedes-Benz. Штат вложил порядка 80 млн долл. на то, чтобы привлечь Mercedes-Benz, но уже к 2000 г. Mercedes инвестировал 380 млн долл. в Алабаму.

Бирмингем является крупным телекоммуникационным центром. В городе активно развивается сектор медицинских услуг. В силу удобного расположения, развитой транспортной инфраструктуры и наличия большого количества предприятий, ориентированных на внешнего потребителя, Бирмингем стал важным логистическим центром. Местные власти прилагают значительные усилия для создания благоприятствующей развитию бизнеса атмосферы. Агентство экономического развития Бирмингема (OED)

предлагает широкий спектр как федеральных, так и региональных спонсорских программ, направленных на оказание помощи по поддержке бизнеса и содействию его развитию. Важную роль в этом вопросе играет и Бирмингемский центр бизнес-ресурсов (BBRC), который финансируется администрацией Бирмингема и региональными банками. Бирмингем сегодня - активно развивающийся город с диверсифицированной промышленностью и развитым высокотехнологичным сектором.

Проблема развития моногородов носит продолжительный и глобальный характер. Нет ни одной сколько-нибудь развитой страны, города которой были бы застрахованы от изменений на мировом и внутреннем рынке. Когда изменения неблагоприятны, некоторые города сталкиваются с особенно тяжелыми социальными и экономическими проблемами. Если в России это явление относительно новое, то в США проблема *company towns* существует уже около 130 лет. Особенно она обострилась в 70-х гг. прошлого века. Промышленный подъем в странах Восточной Азии, особенно в сталелитейной и автомобильной промышленности, привел к падению и краху американских компаний, не способных выстоять под натиском заокеанских конкурентов даже у себя дома, не говоря уже о международных рынках. Следствием этого стал упадок городов, население которых было занято в основном на одном предприятии, не выдержавшем глобальной конкуренции. Территории, затронутые резким спадом промышленного производства, получили в США название «Пояс ржавчины» (Rust Belt).

В США главную роль в решении проблем моногородов играют местные власти. Федеральные власти оказывают поддержку путем разработки программ дополнительной помощи нуждающимся городам, а также установлением запретительных тарифов на импорт товаров из-за рубежа для поддержки местных производителей.

Стратегии борьбы с упадком, выбранные американскими городами, можно разделить на две категории. Одна направлена на поддержку роста, другая - на сокращение расходов. Поддержка роста может включать в себя создание зон предпринимательства (*enterprise zones*), выделенных муниципалитетом для интенсивного развития. Компании, открывающие там бизнес, получают налоговые льготы или субсидии на каждого нанятого сотрудника. Другой вариант поддержки роста - это создание туристических центров (казино, торговые центры, аттракционы).

Минимизация убытков обычно предполагает уменьшение или прекращение муниципальной активности в некоторых районах. Например, во Флинте (штат Мичиган) местные власти провели программу «сокращения города» (urban shrinkage), сравнив с землей малозаселенные районы и разбив на их месте парк. Другим вариантом применения такого подхода является сокращение числа муниципалитетов в целях повышения налоговых доходов и экономии расходов на полицию, пожарную охрану, водо- и электроснабжение.

Анализ международного опыта развития моногородов позволил сделать следующие основные выводы. Монопрофильные поселения являлись важным способом территориальной организации производства в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности на индустриальном этапе развития национальных экономик. В связи с этим они получили повсеместное распространение как в развитых странах, так и государствах с формирующимся рынком.

Ускорение научно-технического прогресса, совершенствование промышленных технологий, развитие новых, в том числе замещающих, отраслей привело к ужесточению конкурентной борьбы и сворачиванию деятельности значительного числа предприятий, выступавших центром экономической активности моногородов. В результате многие монопромышленные города столкнулись с серьезными социально-экономическими и демографическими проблемами: повышением безработицы, снижением уровня жизни населения, ростом преступности, падением рождаемости и депопуляцией.

Для ведущих стран мира модернизация моногородов является одним из приоритетных направлений государственной региональной политики. Оживление экономики таких городов происходит посредством диверсификации производственной деятельности, активного развития сферы услуг и транспортной инфраструктуры. Существуют примеры создания в моногородах крупных научных центров.

В мировой практике применяется комплексный подход к решению проблем развития моногородов. Он включает в себя реализацию государственных программ поддержки малого и среднего бизнеса, а также направленных на переобучение работников сла-

беющих градообразующих предприятий. Наряду с этим снижению социальной напряженности в моногородах способствуют меры по повышению мобильности трудовых ресурсов, благодаря которым происходит перемещение населения в экономически благополучные районы.

Важную роль в модернизации моногородов играют механизмы государственно-частного партнерства, позволяющие более эффективно задействовать ресурсные возможности бизнеса и государства для структурной перестройки их экономик. Кроме того, большое значение в рамках государственной политики содействия модернизации моногородов придается развитию деятельности органов местного самоуправления. Их высокая заинтересованность в судьбе города и активное взаимодействие с бизнесом позволяют достичь значительного успеха в решении имеющихся социально-экономических и демографических проблем.

Государственная поддержка неконкурентоспособных градообразующих предприятий обычно оказывается малопродуктивной и неэффективной, поэтому случаи ее применения за рубежом крайне ограничены.

ГЛАВА 4

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ РОССИИ

4.1. Анализ государственного участия в развитии современных моногородов

В условиях финансово-экономического кризиса 2008 г., повлиявшего на деятельность многих градообразующих предприятий, выпускающих продукцию с низкой добавленной стоимостью, Правительство Российской Федерации приняло решение оказать дополнительные меры поддержки монопрофильным населенным пунктам. При этом до 2010 г., когда было принято решение об оказании дополнительных мер поддержки моногородам, федеральный бюджет оказывал поддержку муниципальным образованиям через действующие бюджетные механизмы, такие как федеральные целевые программы, федеральные адресные инвестиционные программы, Инвестиционный фонд Российской Федерации и пр.

Предметом настоящего исследования является анализ эффективности дополнительных мер государственной поддержки моногородов. Основными целями предоставления дополнительных мер государственной поддержки являются:

- создание новых рабочих мест для преодоления негативных социальных последствий кризиса;
- диверсификация экономики для снижения рисков негативных последствий неблагоприятной конъюнктуры внешних сырьевых и товарных рынков.

Наиболее значимые дополнительные меры государственной поддержки моногородов представлены в таблице 17.

Таблица 17 - Дополнительные меры государственной поддержки моногородов

<i>Инвестиционная поддержка</i>	Создание и развитие особых экономических зон. Государственно-частное партнерство (в 2010 г. за счет средств Инвестиционного фонда РФ)
<i>Дотации</i>	На поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ
<i>Субсидии</i>	Бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходных обязательств. На государственную поддержку малого и среднего бизнеса, реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, стимулирование развития социальной инфраструктуры и др.
<i>Бюджетные кредиты</i>	Кредиты бюджетам субъектов РФ на развитие инфраструктуры - в 2010 г. предусмотрено 10 млрд руб. из федерального бюджета
<i>Другие виды поддержки</i>	Государственные гарантии для привлечения средств государственных корпораций и коммерческих банков с государственным участием (Внешэкономбанк, Сбербанк, ВТБ), а также иные финансово-кредитные институты

По итогам 2010 г. в РФ профинансировано мероприятий на 22,7 млрд руб., 10 млрд из которых - дотации; еще 5,7 млрд - льготные бюджетные кредиты для запуска новых инвестиционных проектов; 5 млрд - в виде субсидий направлено на ремонт домов и переселение из аварийного жилого фонда и 2 млрд - на поддержку малого и среднего бизнеса¹. Кроме того, в 2010 г. были выделены целевые средства на программы по снижению напряженности на рынках труда моногородов.

¹ См.: Материалы к заседанию Правительства РФ от 7 декабря 2010 г. URL: <http://government.ru/gov/results/12975/> (дата обращения: 15.01.2013).

Деятельность федеральных и региональных органов власти в сфере поддержки моногородов координирует Министерство регионального развития Российской Федерации. Работа по координации состояла из трех этапов:

1. На первом этапе была разработана методология подготовки комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов. Используя данный инструмент, впервые местными властями проведена всесторонняя диагностика «социально-экономической среды», оценен капитал городов, проведен анализ градообразующих предприятий и объемов финансовых потоков экономики, исследован потенциал и выработаны основные пути выхода из сложившейся монопрофильности экономики. Совместными усилиями Минрегиона России, институтов развития и научного сообщества проводятся серии обучающих курсов по разработке планов модернизации моногородов и ведется постоянная консультационная поддержка. Причем одна из задач комплексного плана модернизации - системно обосновать все формы и направления бюджетной и внебюджетной поддержки на уровне моногорода, а также связать их с программами занятости и переобучения через балансы трудовых ресурсов.

2. На втором этапе была создана организационная структура для вынесения решения о государственной поддержке. В настоящее время рассмотрено более 200 комплексных планов моногородов. Решения о государственной поддержке вынесены в отношении 35 моногородов, в том числе 10 из них были дополнительно включены в первоочередной перечень на основании предложений Минрегиона России (51 проект). В итоге более 300 моногородов (или 90% от общего числа) представили свои комплексные планы на согласование.

3. С первого квартала 2011 г. начался третий этап - регулярный мониторинг социально-экономического положения моногородов посредством создаваемой в настоящее время Минрегионом совместно с Минкомсвязи России в рамках ГАС «Управление» автоматизированной информационной системы. Одновременно продолжается работа по согласованию и утверждению комплексных инвестиционных планов модернизации оставшихся моногородов.

Результатом первых двух этапов работы по модернизации экономики моногородов стало создание свыше 300 тыс. временных рабочих мест, в том числе включая общественные работы. Следует отметить, что в рамках данной работы было также трудоустроено 482 человека с ограниченными возможностями (инвалиды). По итогам 10-ти месяцев 2010 г. наблюдается снижение на треть числа безработных. Уровень безработицы в 183 моногородах (55%) не превышает среднероссийский, и лишь в 26-ти он свыше 5%. Кроме того, согласно опросу общественного мнения жителей моногородов, проведенного Спецсвязью ФСО России, социально-экономическая ситуация в моногородах стабилизируется, отмечается рост предпринимательской активности; 63% населения считают, что уровень безработицы в их городе значительно снизился, появилась возможность самостоятельного трудоустройства¹.

Для анализа эффективности господдержки было отобрано 11 монопрофильных населенных пунктов, комплексные инвестиционные планы модернизации которых согласованы на федеральном уровне и утверждены на уровне субъектов Федерации и муниципальном уровне. Среди них: Сокол, Байкальск, Вятские Поляны, Гукново, Каменск-Уральский, Ленинск-Кузнецкий, Гаврилов-Ям, Прокопьевск, Тутаев, Усть-Илимск и Чусовой. Эти моногорода вошли в список муниципальных образований, в которых во внеочередном порядке должны были быть реализованы мероприятия по снижению уровня социальной напряженности и монозависимости.

Объемы и направления государственной поддержки оцениваются суммами средств, выделяемых из федерального и региональных бюджетов на финансирование мероприятий, предусмотренных КИПами (табл. 18).

Исходя из анализа структуры источников финансирования КИПов анализируемых городов, наибольшую часть в структуре источников финансирования КИПов занимают внебюджетные средства, т.е. собственные и заемные средства предприятий, реализующих инвестиционные проекты на территории моногородов.

¹ Доклад Министра регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргина «Об итогах государственной поддержки моногородов» на заседании Правительства Российской Федерации 7 декабря 2010 г. URL: http://www.minregion.ru/press_office/terms/945.html (дата обращения: 17.12.2012).

Таблица 18 - Источники финансирования комплексных инвестиционных планов модернизации некоторых моногородов¹

	<i>Прокопьевск</i>	<i>Сокол</i>	<i>Тутаев</i>	<i>Усть-Илимск</i>	<i>Чусовой</i>
Объем финансирования, всего, млн руб.	124634,77	51481,9	13475,0	8960,0	18126,3
В том числе:					
из федерального бюджета	23197,3	1567,7	1796,0	510,0	988,1
из регионального бюджета	268,1*	942,3	531,0	20,0	134,8

* Региональный бюджет г. Прокопьевска представлен консолидированным бюджетом области, т.е. включает в себя средства местного бюджета.

На долю внебюджетных средств приходится от 95,1 до 53,1% общего объема финансирования. Как правило, одними из ключевых инвесторов в моногородах являются градообразующие предприятия, модернизирующие и/или расширяющие собственное производство. Следующим по значимости источником финансирования КИПов является федеральный бюджет, на который прихо-

¹ Здесь и далее информация о КИПах моногородов представлена в соответствии со следующими документами: постановление Правительства Вологодской области «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Сокола Вологодской области» от 18 августа 2010 г. № 957; распоряжение Правительства Иркутской области от 7 октября 2010 г. № 216-рп «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Байкальска Иркутской области»; постановление Правительства Ярославской области от 2 ноября 2010 г. № 821-п «Об Областной целевой программе «Комплексный инвестиционный план модернизации городского поселения Гаврилов-Ям» на 2010-2015 годы»; решение Совета народных депутатов г. Прокопьевска от 28 декабря 2009 г. № 315 «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Прокопьевска»; постановление Правительства Ярославской области от 25 июня 2010 г. № 427-п «Об утверждении комплексного инвестиционного плана модернизации городского поселения Тутаев Ярославской области»; распоряжение Правительства Иркутской области от 18 октября 2010 г. № 241-рп «Об одобрении комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Усть-Илимска Иркутской области на 2010-2014 годы»; постановление Правительства Пермского края «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы».

дится от 3 до 22,5% всего объема финансирования мероприятий в КИПе. При этом средства федерального бюджета учитывают как дополнительные меры государственной поддержки, так и меры, действовавшие до кризиса. На региональные бюджеты приходится от 0,7 до 3,9% общего объема финансирования КИПов, что обусловлено в первую очередь степенью дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации. За счет местных бюджетов финансируется от 0,1 до 6,1% мероприятий.

Общий объем финансирования КИПа г. Прокопьевска составит 141 153,7 млн руб., из которых 22,5% будет профинансировано за счет средств федерального бюджета и чуть более 3% - за счет областного. Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы Прокопьевска являются:

- внедрение Электронного правительства (8,1 млн руб. за счет федерального бюджета и 7,9 млн руб. за счет бюджета субъекта **РФ**);
- создание на базе действующих предприятий машиностроения производственного кластера;
- реконструкция двух котельных за счет средств ФЦП «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства» по 223 млн и 250 млн руб. соответственно;
- поддержка мероприятий по развитию малого и среднего предпринимательства (1,2 млрд руб. за счет средств федерального бюджета);
- строительство торговых центров при поддержке (605 млн руб.) Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- строительство автодороги в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (200 млн руб.);
- мероприятия в сфере жилищного строительства, ЖКХ и социальной инфраструктуры - 24 272,5 млн руб. за счет средств федерального бюджета, 3053 млн руб. за счет консолидированного бюджета субъекта РФ.

Общий объем финансирования КИПа г. Сокола Вологодской области составляет 51 481,9 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 1567,7 млн руб. (3,05%), а за счет средств регионального бюджета - 942,3 млн руб. (1,8%). Основными направлениями государственной поддержки

процессов развития экономики и социальной сферы г. Сокола являются:

- мероприятия по содействию занятости населения, которые финансируются за счет средств федерального бюджета (30,97 млн руб.) и за счет средств бюджета субъекта РФ (2,79 млн руб.);

- мероприятия по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства, финансируемые за счет средств федерального бюджета (51,4 млн руб.) и регионального бюджета (16,03 млн руб.);

- строительство и реконструкция детских садов, школ и ПТУ - 217,3 млн руб. за счет средств регионального бюджета;

- развитие коммунальной инфраструктуры (дотации Минфина России в сумме 642,1 млн руб., средства регионального бюджета - 51,3 млн руб.);

- создание инфраструктуры для индустриального парка «Сокол», которая финансируется из федерального бюджета (109,2 млн руб.) и регионального бюджета (245,5 млн руб.);

- создание инфраструктуры для Вологодской бумажной мануфактуры, финансируемое за счет федерального бюджета (Инвестиционный фонд Российской Федерации - 720 млн руб.) и регионального бюджета (180 млн руб.);

- реформирование и модернизация ЖКХ, финансируемое за счет средств регионального бюджета - 222,27 млн руб.

Общий объем финансирования КИПа г. Тутаева Ярославской области составляет 13 475 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 1796 млн руб. (13,3%), а за счет средств регионального бюджета - 531 млн руб. (3,9%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы г. Тутаева являются:

- мероприятия по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства, финансируемые за счет средств федерального бюджета (320,9 млн руб.) и регионального бюджета (18,1 млн руб.);

- создание и развитие промышленного парка (региональный бюджет - 241 млн руб.);

- строительство комбикормового завода, финансируемое за счет средств федерального бюджета (Инвестиционный фонд Рос-

сийской Федерации - 225,3 млн руб.) и регионального бюджета (3,7 млн руб.);

- модернизация ЖКХ (федеральный бюджет, включая Фонд реформирования ЖКХ, - 220,3 млн руб., региональный бюджет - 22,3 млн руб.);

- субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, субсидирование затрат на приобретение техники и оборудования в сфере сельского хозяйства (федеральный бюджет - 60,2 млн руб., региональный бюджет - 18,6 млн руб.);

- снижение напряженности на рынке труда (федеральный бюджет - 103,6 млн руб., региональный бюджет - 2,7 млн руб.);

- обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов (субсидии из федерального бюджета по линии Минтранса России - 15,3 млн руб., региональный бюджет - 3,3 млн руб.);

- развитие туризма, финансируемое за счет средств федерального бюджета в сумме 185 млн руб. и регионального бюджета в сумме 43 млн руб.;

- создание промышленного парка (кредит Минфина России - 500 млн руб., региональный бюджет - 35 млн руб.);

- мероприятия по берегоукреплению Волги (федеральный бюджет - 165 млн руб., региональный бюджет - 8 млн руб.).

Общий объем финансирования КИПа г. Усть-Илимска составляет 8960 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 510 млн руб. (5,7%), а за счет средств регионального бюджета - 270 млн руб. (3,0%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы Усть-Илимска являются:

- мероприятия по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (федеральный бюджет - 107,6 млн руб., региональный бюджет - 5,5 млн руб.);

- развитие социальной инфраструктуры (федеральный бюджет - 134,7 млн руб., региональный бюджет - 6,8 млн руб.);

- модернизация и развитие ЖКХ, финансируемое за счет средств федерального бюджета (включая Фонд реформирования ЖКХ) в объеме 297,6 млн руб. и регионального бюджета в объеме 7,8 млн руб.;

- развитие транспортной и инженерной инфраструктуры (федеральный бюджет - 215,4 млн руб.) на 50% финансируется за счет дотации Минфина России и на 50% за счет бюджетного кредита;

- мероприятия по содействию занятости населения (федеральный бюджет - 21,7 млн руб., региональный бюджет - 0,3 млн руб.).

Общий объем финансирования КИПа г. Чусового составляет 18 126,3 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 988,1 млн руб. (5,5%), а за счет средств регионального бюджета - 134,8 млн руб. (0,7%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы Чусового являются:

- мероприятия по развитию инженерной инфраструктуры промышленной площадки «Лямово», финансируемые за счет средств федерального бюджета в сумме 683,4 млн руб. (в том числе бюджетный кредит - 292,4 млн руб., дотации - 58,6 млн руб.) и за счет средств регионального бюджета в объеме 110,2 млн руб.;

- мероприятия по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства (федеральный бюджет - 203,5 млн руб., региональный бюджет - 23,6 млн руб.);

- модернизация и развитие ЖКХ, финансируемое за счет средств Фонда реформирования ЖКХ в объеме 75,2 млн руб.;

- мероприятия по содействию занятости населения (федеральный бюджет - 25,9 млн руб., региональный бюджет - 1,1 млн руб.);

- диверсификация экономики города в части реконструкции ОАО «Чусовской металлургический завод» (федеральный бюджет - 288,6 млн руб.).

Общий объем финансирования КИПа г. Байкальска составляет 14,7 млрд руб., за счет средств федерального бюджета - 3,6 млрд руб. (24,5%), в том числе: дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации - 0,3474 млрд руб.; Инвестиционный фонд Российской Федерации - 0,26 млрд руб.; за счет средств областного бюджета - 1,2 млрд руб. (8,2%); за счет средств местного бюджета - 0,14 млрд руб. (0,9%); внебюджетные источники - 9,8 млрд руб. (66,7%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы Байкальска являются:

- поддержка малого и среднего бизнеса («Иркутский областной гарантийный фонд» - 0,03 млрд руб.);

- развитие ЖКХ (Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства - 0,05 млрд руб.);

- развитие туристической отрасли (федеральный бюджет - 0,118 млрд руб.)

Общий объем финансирования КИПа г. Вятские Поляны составляет 4,4 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 1,9 млрд руб. (43,2%), а за счет средств регионального бюджета - 0,12 млрд руб. (2,7%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы Вятских Полян являются:

- мероприятия по реорганизации ОАО «Молот» (федеральный бюджет - 1,365 млрд, региональный бюджет - 0,0582 млрд руб, местный бюджет - 0,01568 млрд руб.);

- реализация мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда в Кировской области в 2010 г. (федеральный бюджет 0,088 млрд руб.);

- завершение строительства железнодорожного вокзала (федеральный бюджет - 0,068 млрд руб.);

- реконструкция 5,5 км автомобильной дороги в пгт Красная Поляна (федеральный бюджет - 0,067 млрд руб., местный бюджет - 0,0017 млрд руб.);

- реализация мероприятий по поддержке и развитию малого предпринимательства в городе Вятские Поляны в 2010-2012 гг. (федеральный бюджет - 0,177 млрд руб.);

- развитие ЖКХ (федеральный бюджет - 0,07261 млрд руб., местный бюджет - 0,00467 млрд руб.).

Общий объем финансирования КИПа г. Каменска-Уральского составляет 5,299 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 1,246 млрд руб. (23,5%), а за счет средств регионального бюджета - 0,113 млрд руб. (2,1%), местного бюджета - 0,476 млрд руб. (8,9%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы г. Каменска-Уральского являются:

- реформирование ЖКХ (0,421 млрд руб.);

- поддержка малого и среднего предпринимательства (0,345 млрд руб).

Общий объем финансирования КИПа г. Ленинска-Кузнецкого составляет 14,056 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета будет профинансировано 2,56 млрд руб. (18,2%), а за счет средств консолидированного бюджета Кемеровской области -

0,053 млрд руб. (0,4%), внебюджетные источники - 11,477 млрд руб. (81,7%). Основными направлениями государственной поддержки процессов развития экономики и социальной сферы г. Ленинска-Кузнецкого являются:

- мероприятия по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства, финансируемые за счет средств федерального бюджета - 0,42 млрд руб. и регионального бюджета - 0,002 млрд руб.
- реформирование ЖКХ (федеральный бюджет - 2,215 млрд руб.);
- развитие туристической отрасли (федеральный бюджет - 0,230 млрд руб.);
- развитие и реконструкция теплосетей (федеральный бюджет - 0,0245 млрд руб., местный бюджет - 0,00045 млрд руб.);
- открытие центра социальной адаптации населения (0,0025 млрд руб.);
- открытие бизнес-инкубатора (федеральный бюджет - 0,0053 млрд руб.).

Таким образом, основными направлениями государственной поддержки анализируемых моногородов выступают такие мероприятия, как реформирование ЖКХ и жилищное строительство, развитие социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, диверсификация экономики моногородов (диверсификация градообразующего предприятия и создание новых малых и средних предприятий), поддержка малого и среднего предпринимательства. При этом в КИПы вошли не только дополнительные меры государственной поддержки моногородов, но и основные, которые действовали и действуют как в отношении моногородов, так и в отношении других муниципальных образований.

Проблемы, с которыми столкнулись федеральные органы исполнительной власти при оказании государственной поддержки моногородам, сводятся к следующим:

1. Отсутствие «якорных» проектов, которые могут быть реализованы на данной территории, т.е. для их развития у муниципального образования есть соответствующие конкурентные преимущества. В некоторых КИПах выбор был сделан в пользу создания новой для данной территории отрасли экономики, что связано с колоссальными затратами бюджетных и внебюджетных средств. В то же время явными конкурентными преимуществами, позволяющими

ми предполагать безусловную успешность этих крупных проектов, муниципальное образование могло и не располагать. Однако просчеты в выборе направлений оказания государственной поддержки во многом обусловлены объективными моментами, а именно сложностью, граничащей иногда с невозможностью привлечения крупных коммерческих инвесторов в отдаленные, отрезанные от основной линии размещения производительных сил местности с неразвитой инфраструктурой, множеством институциональных проблем, дефицитным бюджетом, находящиеся в состоянии «демографической смерти». В такие моногорода привлечение «якорных» проектов возможно только в случае масштабных бюджетных ассигнований. Вопрос состоит в целесообразности таких затрат и продолжении существования жителей города в крайне некомфортных социальных условиях.

2. Низкая квалификация сотрудников органов местного самоуправления, которые занимаются разработкой и реализацией КИПов. Местные бюджеты не позволяют привлечь для этой работы соответствующих специалистов, что часто приводит к некачественному результату стратегирования, а порой и невозможности освоить выделенные федеральные средства даже на те проекты, которые сами ОМСУ заявили в КИПе (пгт Ревда Мурманской области).

3. Отсутствие активной позиции ОМСУ в части развития малого предпринимательства, на которое в небольших моногородах сделана одна из основных ставок. Именно малые предприятия призваны снизить социальный дискомфорт проживания в отдаленных местностях. Промежуточные итоги реализации программ поддержки малого и среднего предпринимательства в моногородах показали, что часто использование государственной и муниципальной поддержки не в полной мере востребовано населением.

4. Невозможность в некоторых случаях наладить рабочие контакты с градообразующим предприятием, в то время как именно оно является основным действующим лицом любого КИПа, и именно от него зависит будущее состояние экономики моногорода, даже в случае успешной реализации мероприятий КИПа.

В целом оценка эффективности государственной поддержки монопрофильных населенных пунктов проводится по результативности перемещения моногорода из группы моногородов с низким уровнем социально-экономического развития и низким инновационным потенциалом в другие группы.

4.2. Подходы к оценке эффективности государственной поддержки моногородов

Управление монопрофильными населенными пунктами (МНП) предусматривает выделение значительного объема бюджетных средств на цели диверсификации экономики и развития социальной сферы. Кроме того, мировой финансово-экономический кризис, сфокусировавший внимание на проблеме моногородов в связи с реализацией целого ряда рисков и обострением социальных проблем в них, показал необходимость претворения в жизнь активной комплексной государственной политики снижения монозависимости таких населенных пунктов. В этой связи видится необходимым оценивать эффективность государственного управления и поддержки МНП по двум основным причинам: во-первых, на государственную поддержку выделяются средства общественного сектора, которые в любом случае предусматривают контроль эффективности и целесообразности их использования, а, во-вторых, необходимо оценивать, насколько оказываемая государственная поддержка соответствует поставленным целям.

Суть методического подхода к проведению оценки эффективности управления монопрофильными населенными пунктами состоит в анализе направления и темпов «передвижения» МНП из одной группы в другую по результатам оценки его социально-экономического состояния и потенциала развития. Положение всех монопрофильных населенных пунктов зафиксировано на определенную дату по значению показателей, входящих в группы индикаторов оценки социально-экономического состояния и перспективности МНП. В результате реализации политики управления моногородами и принятия мер государственной поддержки МНП в случае положительного эффекта изменяются значения социально-экономических показателей, что влияет на значение интегральных показателей по каждой из двух групп, тем самым изменяя место МНП на координатной плоскости. При перемещении МНП между кластерами (группами, в которые МНП попадают, исходя из оценки их социально-экономического состояния и перспектив развития) следует корректировать стратегию развития МНП.

В целом система оценки эффективности управления моногородами состоит из четырех блоков:

1. Расчет интегрального показателя оценки уровня социально-экономического развития моногорода.

2. Расчет интегрального показателя оценки потенциала развития моногорода.

3. Определение места моногорода в матрице выбора базовых направлений стратегического развития моногорода.

4. Синтезированный критерий эффективности управления моногородов - динамика положительного передвижения в рамках составленной матрицы.

Зафиксированные по данным Росстата и выполненные в данном исследовании расчеты значений показателей социально-экономического состояния и перспектив развития МНП определили расположение конкретного моногорода в определенной группе, которой соответствуют специфичные стратегические меры. Для примера, оценка эффективности государственной поддержки МНП будет проводиться на основе соотнесения мер, реализуемых в рамках утвержденных комплексных инвестиционных планов развития МНП, со стратегическими направлениями развития МНП, определенными в результате расчета значений интегральных показателей. Меры, реализуемые в рамках КИПов, будут соотнесены с одной из трех возможных стратегий развития МНП: «Высокотехнологичное развитие», «Усиленное развитие экономической и социальной сферы» или «Переход на вахтовый метод организации работ на градообразующем предприятии». Краткое содержание указанных стратегий приведено в разделе, посвященном оценке уровня социально-экономического развития МНП.

При анализе эффективности управления конкретными моногородами в качестве квинтэссенции этого процесса рассматривалась государственная поддержка моногорода, отражающая базовые направления его стратегического развития.

Ключевыми факторами, влияющими на эффективность управления моногородами, являются:

- профессионализм менеджмента и его желание изменить ситуацию, причем это в первую очередь относится к муниципальному уровню, так как заинтересованность региональной власти в любом случае будет ниже;

- заинтересованность местного сообщества в улучшении ситуации и его готовность занимать активную позицию в решении

вопросов местного значения. Сюда же относится и степень социальной и экономической мобильности населения;

- наличие конкурентных преимуществ моногорода, которые могут быть реализованы в виде фактора инвестиционной привлекательности моногорода;

- устойчивость связей местной администрации с федеральной и региональной властью, бюджеты которых являются источниками финансирования мероприятий государственной поддержки экономического и социального развития моногорода;

- степень финансовой независимости местного бюджета в решении вопросов местного значения, так как дотационность местных бюджетов «сковывает» местную администрацию;

- нацеленность собственников градообразующего предприятия на социальное и экономическое развитие территории, их готовность к диалогу с местным сообществом и властью, а также готовность нести соответствующие расходы.

Город Чусовой Пермского края. Среди основных мероприятий КИПа г. Чусового значатся создание промышленной площадки «Лямино» в части создания и реконструкции объектов инфраструктуры, мероприятия по созданию и развитию малого и среднего предпринимательства (МСП), в частности, создание бизнес-инкубатора, проведение капитального ремонта домов, организация общественных работ и профессионального переобучения, диверсификация экономики МНП (строительство двух заводов стройматериалов и реконструкция градообразующего металлургического предприятия).

По социально-экономическому состоянию Чусовой занимает место во второй группе, в которую входят населенные пункты со средним и не достигшим среднего уровнем социально-экономического развития. По перспективности развития Чусовой также находится во второй группе из четырех, что характеризует его как город, у которого при правильном выборе направлений развития и успешной реализации разработанных мероприятий есть возможность переломить негативные тенденции, сложившиеся в экономической и социальной сферах. Предлагаемая в рамках исследования базовая стратегия развития для таких моногородов сводится к усиленному развитию экономической и социальной сфер посредством масштабной государственной и муниципальной поддержки в

целях создания самовоспроизводящейся экономической системы, способной поддерживать социальные стандарты проживания населения на данной территории и обеспечивать конкурентоспособность выпускаемой предприятиями моногорода продукции.

Мероприятия, предпринимаемые в рамках КИПа Чусового, в целом соответствуют рекомендациям исследования, исходя из социально-экономического состояния МНП и перспектив его развития. Действительно, масштабные вложения в социальную сферу и инфраструктуру города направлены непосредственно на улучшение социально-экономического состояния. На текущий момент перспективы развития МНП реализуются посредством создания предприятий новых для моногорода сфер деятельности. Вместе с тем однозначно судить о результативности таких мер в этой ситуации было бы некорректным, однако выбранные проекты соответствуют возможным стратегическим направлениям развития.

Город Прокопьевск Кемеровской области. В рамках КИПа за счет государственной поддержки технического перевооружения и привлечения резидентов Кемеровского технопарка предполагается поддержка профильной отрасли по добыче полезных ископаемых, строительство инновационных производств по глубокой переработке угля и углехимии, развитие Электронного правительства, создание машиностроительного кластера, модернизация и строительство ряда машиностроительных объектов, строительство Прокопьевской ТЭЦ и ремонт ряда котельных, строительство заводов по изготовлению стройматериалов, строительство торговых центров и поддержка МСП (в том числе создание бизнес-инкубатора), развитие транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

По социально-экономическому состоянию Прокопьевск занимает место во второй группе, в которую входят населенные пункты со средним и не достигшим среднего уровнем социально-экономического развития. По перспективности развития Прокопьевск также находится во второй группе из четырех.

Мероприятия, предпринимаемые в рамках КИПа Прокопьевска, укладываются в направления, соответствующие базовой стратегии по усиленному развитию экономики и социальной сферы. Более того, развитие Прокопьевска по используемым механизмам (тех-

нопарк) и направлениям ориентировано на долгосрочное развитие, так как применяет инновационные в национальном масштабе технологии и развивает устойчивые к кризисным изменениям сферы деятельности.

Город Тутаев Ярославской области. В рамках КИПа предусмотрены модернизация градообразующего предприятия, создание на его площадях промышленного парка, модернизация инженерной, транспортной, социальной и туристической инфраструктуры, создание целого ряда малых и средних предприятий в таких отраслях, как сельское хозяйство, пищевая промышленность, деревообработка.

По социально-экономическому состоянию Тутаев занимает место во второй группе (средний и не достигший среднего уровень социально-экономического развития). По перспективности развития Тутаев также находится во второй группе.

Мероприятия, предпринимаемые в рамках КИПа Тутаева, соответствуют направлениям второго типа базовой стратегии развития. Предприятия, создаваемые в рамках КИПа, принадлежат к основным отраслям индустриальной экономики (АПК, деревообработка). Кроме того, создание индустриального парка нацелено на диверсификацию промышленности с привлечением промышленных предприятий. Основным критерием привлечения предприятий на площадку индустриального парка является отсутствие связи с производственной цепочкой градообразующего предприятия.

Город Сатка Челябинской области. КИП города предполагает модернизацию градообразующих предприятий, масштабную модернизацию ЖКХ (тепло- и водоснабжение, водоотведение), восстановление объектов малой энергетики, поддержку МСП, развитие индустрии туризма за счет строительства горнолыжных и других спортивных объектов, гостиничных комплексов.

По социально-экономическому состоянию Сатка занимает место во второй группе. По перспективности развития Сатка входит в четвертую группу, что характеризует МНП как в высшей степени перспективный город. Предлагаемая в рамках исследования базовая стратегия развития для таких моногородов сводится к усиленному развитию экономической и социальной сфер. Отличием развития Сатки от описанных и включенных в эту же группу моногородов является необходимость выбора таких точек роста, которые

смогут служить импульсом усилению инновационной направленности экономики. Иными словами, на основе разработанной методики рекомендуется расширение ориентации на высокотехнологичные отрасли экономики и в промышленном секторе, и в сельском хозяйстве, и в сфере услуг.

Мероприятия, предпринимаемые в рамках КИПа Сатки, только в общем виде соответствуют базовой стратегии, не учитывая перспективность развития МНП. Вместе с тем в КИПе принята ориентация МНП на развитие туристического кластера, что также не полностью соответствует базовой стратегии, хотя это предложение в большей степени учитывает особенности города и предполагает уход от традиционных отраслей промышленности. Однако высокотехнологичные производства создавать в Сатке не планируется, в связи с чем имеющиеся конкурентные преимущества экономики города недоиспользуются и, соответственно, существуют резервы повышения эффективности государственной поддержки.

Город Сокол Вологодской области. В КИПе города предусмотрена реализация крупных инвестиционных проектов, в том числе создание индустриального парка «Сокол»; строительство Сокольского плитного комбината (производство ориентированных стружечных плит - ОСП); реконструкция производства ОАО «Сокольский ДОК» в целях увеличения мощностей для развития индустриального малоэтажного деревянного домостроения; строительство фабрики «Вологодская бумажная мануфактура» по производству импортозамещающей мелованной печатной бумаги высокого качества; модернизация ООО «Сухонский ЦБК».

По социально-экономическому состоянию Сокол занимает место в третьей группе, куда входят населенные пункты с благоприятным социально-экономическим состоянием. По перспективности развития Сокол находится в третьей группе, что характеризует его как город, имеющий значительный потенциал развития, и для экономики которого необходимо концентрировать усилия на точках роста. Как уже было сказано, базовая стратегия развития для подобных моногородов заключается в интенсивном развитии экономической и социальной сфер с обязательным упором на усиление конкурентных преимуществ, т.е. в государственной поддержке должны предприниматься попытки уйти от стратегии «размазывания» средств по всем отраслям экономики и определены конкретные точки роста.

Мероприятия, предпринимаемые в рамках КИПа Сокола, в целом соответствуют рекомендациям исследования, исходя из социально-экономического состояния МНП и перспектив его развития.

В целом оценка существующей системы государственного регулирования развития моногородов показывает, что в ней доминируют направления, которые целесообразно реализовывать в моногородах с средним социально-экономическим состоянием и невысоким потенциалом развития. В то же время специфика МНП, обладающих повышенным потенциалом роста или, наоборот, крайне низким уровнем социально-экономического развития, учитывается в КИПах недостаточно, что часто приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств.

ГЛАВА 5

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В МОНОПРОФИЛЬНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

В рамках разработанного Правительством РФ комплекса мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, особое внимание уделяется поддержке малого и среднего бизнеса как фактору диверсификации экономики моногородов.

Малый и средний бизнес способствует поддержанию конкурентной среды, обеспечивает население моногородов товарами и услугами; выполняет социальные функции, создавая новые рабочие места для работников, которые высвобождаются в результате реорганизации градообразующих предприятий; обеспечивает рост налоговых доходов муниципальных образований.

Комплексные инвестиционные планы монопрофильных муниципальных образований¹, региональные программы развития и поддержки малого предпринимательства, а также другие нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные направления поддержки МСП, позволили:

- проанализировать уровень развития малого и среднего предпринимательства в моногородах;
- выявить недостатки в разработке комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов в части мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего бизнеса;
- оценить эффективность предусмотренных комплексными инвестиционными планами модернизации моногородов мероприятий по развитию и поддержке малого бизнеса.

¹ URL: www.monogorod.org - сайт Союза российских городов.

- на основе анализа комплексных инвестиционных планов развития моногородов оценить эффективность мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в монопрофильных муниципальных образованиях;

- разработать предложения по совершенствованию государственной политики в области развития и поддержки малого бизнеса в моногородах.

Для анализа уровня развития малого и среднего бизнеса в моногородах в качестве объектов исследования выбраны пять муниципальных образований, расположенных в разных федеральных округах и отличающихся как размером (главный критерий - численность жителей), так и отраслевой специализацией:

1) городской округ Тольятти (Самарская область, Приволжский федеральный округ) - крупнейший моногород с развитой обрабатывающей промышленностью (производство транспортных средств и оборудования, химическая промышленность); численность населения по данным за 2011 г. - 719 600 человек;

2) город Нижний Тагил (Свердловская область, Уральский федеральный округ) - крупный центр обрабатывающей промышленности, где ведущую роль играют металлургия, машиностроение, а также химическое производство; численность населения по данным за 2011 г. - 361 329 человек;

3) городское поселение Новоорловск (Забайкальский край, Сибирский федеральный округ) - градообразующим предприятием является Новоорловский горнообогатительный комбинат; численность населения по данным за 2011 г. - 3085 человек;

4) Староминское сельское поселение (Краснодарский край, Южный федеральный округ) - ведущей отраслью является пищевая промышленность; численность населения по данным за 2011 г. - 31 630 человек;

5) город Сокол (Вологодская область, Северо-Западный федеральный округ) специализируется на лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности; численность населения по данным за 2011 г. - 38 460 человек.

В связи с изменениями в системе статистического учета хозяйствующих субъектов, обусловленными вступлением в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который

выделил в отдельную категорию микропредприятия с численностью занятых до 15 человек и впервые определил понятие субъекта среднего предпринимательства, статистические данные о деятельности средних предприятий и микропредприятий по моногородам, к сожалению, в настоящее время отсутствуют.

В таблице 19 приведены показатели развития малого предпринимательства в выбранных моногородах за период 2008-2009 гг.

Таблица 19 - Показатели динамики развития малого предпринимательства в пяти моногородах по данным за 2009 год

Показатель	Моногород				
	Тольятти	Нижний Тагил	Ново-орловск	Старо-минское	Сокол
Плотность субъектов МП на 1000 человек населения	14*	38,4	28,6	75	38
Темп роста числа субъектов МП, %	-	103,7	111,8	102,9	104,7
Темп роста численности занятых в сфере МП, %	-	100,5	107,0	103,5	86,7
Темп роста объема отгруженных товаров (работ, услуг) собственного производства, %	-	52,6	-	-	110,7
Доля субъектов МП в общей численности занятых, %	-	18,7*	15	-	28,1
Доля субъектов МП в объеме отгруженных товаров (работ, услуг) собственного производства в общем объеме, %	-	-	17*	51	13*
Доля субъектов МП в объеме поступлений в местный бюджет, %	-	12,0*	14*	-	12,8*

* Данные приведены только по малым предприятиям (без учета индивидуальных предпринимателей).

Примечание. Данные таблицы не могут быть обновлены, поскольку статистическая отчетность по деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на уровне моногородов не составляется, а приведенные показатели рассчитаны по результатам выборочных обследований на период составления соответствующих комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных муниципальных образований.

Анализ приведенных в таблице 19 данных позволяет сделать следующие выводы:

1) один из основных количественных показателей развития малого бизнеса - плотность на 1000 человек населения - по моногородам в целом соответствует среднему по России значению (30,4 ед. на 1000 человек населения), а в ряде случаев даже превышает его;

2) по показателям количества субъектов малого предпринимательства и численности занятых в данном секторе за период 2008-2009 гг. все моногорода показывают положительные темпы роста, что также соответствует тенденции, наблюдаемой в целом по стране;

3) из-за недостаточности данных сложно сделать однозначный вывод относительно темпа роста объема отгруженных товаров (работ, услуг) собственного производства. Можно лишь предположить, что ситуация различается в зависимости от конкретных местных условий развития предпринимательства в монопрофильном муниципальном образовании (отраслевой структуры малого бизнеса, наличия платежеспособного спроса населения и т.п.);

4) роль малого бизнеса в формировании основных социально-экономических показателей моногородов (общей занятости, совокупном обороте продукции (работ, услуг), объеме налоговых поступлений в местный бюджет) в целом незначительна, что свидетельствует о наличии значительного потенциала для дальнейшего развития данного сектора.

Главное отличие отраслевой структуры малого бизнеса моногородов от сложившейся в целом по стране заключается в более высокой доле обрабатывающей промышленности за счет снижения удельного веса торговли и общественного питания, что можно рассматривать как положительный момент.

Уровень безработицы в моногородах в 1,5-2 раза превышает показатель в среднем по стране (2%) и составлял, по данным за 2009 г., в Нижнем Тагиле - 3,1%, Тольятти - 3,6%, Соколе - 6,7%, Новоорловске - 4,4%, Староминском сельском поселении - 1,7%.

На наш взгляд, организация статистического наблюдения за развитием малого и среднего бизнеса в моногородах имеет следующие недостатки:

1) отсутствие мониторинга (регулярных обследований) деятельности МСП на уровне моногородов;

2) недостаточность данных по микро- и средним предприятиям, в то время как изменения в системе статистического учета произошли с 2008 г.;

3) неполнота системы показателей развития МСП;

4) отсутствие в большинстве случаев данных об отраслевой специализации МСП (в частности, они есть лишь по двум из пяти рассматриваемых городов).

В рамках проведенного исследования разработана система обязательных показателей для мониторинга уровня развития малого и среднего бизнеса в моногородах, которая основана на сложившихся на сегодняшний день правилах и возможностях государственного статистического учета (табл. 20).

Показатели разделены на две группы: общие, отражающие основные характеристики деятельности МСП, и позволяющие оценить вклад малого и среднего бизнеса в экономику муниципального образования.

Таблица 20 - Система показателей для мониторинга уровня развития МСП в монопрофильном муниципальном образовании

Показатель	Малые предприятия (в том числе микропредприятия)	Микропредприятия	ПБОЮЛ	Средние предприятия	Итого по малым и средним предприятиям
<i>Общие показатели</i>					
Численность на 1000 человек населения	+				+
Численность, ед.*	+	+	+	+	+
Численность занятых, человек*	+		+	+	+
Численность занятых с учетом совместителей, человек	+		+	+	+
Объем отгруженных товаров (работ, услуг) собственного производства, млн руб.*	+			+	+
Прибыль (убыток) от реализации товаров (работ, услуг), млн руб.*	+			+	+
Инвестиции в основной капитал, млн руб.*	+			+	+
Рентабельность продаж, %*	+			+	+

Показатель	Малые предприятия (в том числе микрпредприятия)	Микропредприятия	ПБЮЛ	Средние предприятия	Итого по малым и средним предприятиям
<i>Показатели доли МСП в экономике муниципального образования</i>					
Доля в общей занятости, %	+			+	+
Доля в общем объеме отгруженных товаров собственного производства (работ, услуг), %	+			+	+
Доля в общем объеме налоговых поступлений в бюджет, %	+			+	+
Доля в общем объеме товарооборота, %	+			+	+
Доля в общем объеме бытовых услуг, %	+			+	+

* Данные должны быть приведены как в целом, так и в отраслевом разрезе.

Динамика приведенных в табл. 20 показателей должна оцениваться за пять лет, что является достаточным периодом для выявления тенденций развития сектора МСП. Использование показателей деятельности индивидуальных предпринимателей, к сожалению, ограничено, поскольку они не являются объектом сплошного статистического наблюдения (их обследование проводится выборочно), а, следовательно, могут быть использованы лишь для разовых оценок общего числа субъектов МСП, общей численности занятых и (с определенной степенью приближения) выручки от реализации.

Показатели численности субъектов МСП, количества занятых, оборота, прибыли, инвестиций в основной капитал и рентабельности продаж должны быть приведены в отраслевом разрезе, что позволит более объективно оценивать перспективы развития малого и среднего бизнеса в той или иной отрасли.

В структуре комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов предусмотрены разделы, в которых отражаются данные мониторинга развития малого и среднего бизнеса в монопрофильном муниципальном образовании, и комплекс мер госу-

дарственной поддержки малого и среднего предпринимательства, обеспеченных финансированием из разных источников.

В настоящее время органы исполнительной власти моногородов, еще не получивших поддержки, активно занимаются разработкой КИПов и их согласованием с межведомственной комиссией при Министерстве регионального развития РФ в части вопросов, касающихся возможности получения финансирования из федерального бюджета и его объемов.

Остановимся более подробно на проблемах разработки в составе КИПов комплекса мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства.

Прежде всего цели, задачи и предусмотренные КИПом мероприятия по развитию МСП в монопрофильном муниципальном образовании должны координироваться с положениями региональной и муниципальной программ поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. В некоторых КИПах указанная взаимосвязь мало прослеживается, а в других (например, по Нижнему Тагилу) - раздел по малому бизнесу представлен собственно муниципальной программой развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. На наш взгляд, координация раздела КИПа, посвященного МСП, с региональной и муниципальной программами развития и поддержки малого бизнеса должна осуществляться по двум направлениям - по объемам финансирования (с обеими программами) и по конкретным мероприятиям, на которые выделяются средства (с муниципальной программой).

Среди целевых ориентиров развития, сформулированных в КИПах, - создание новых рабочих мест и диверсификация экономики монопрофильного муниципального образования, где ведущая роль отводится малому и среднему бизнесу.

Проекты КИПов, разработанные администрацией моногородов, должны проходить предварительное обсуждение не только с руководством государственных учреждений и крупных градообразующих предприятий, но и с представителями малого и среднего бизнеса, как это было сделано при разработке КИПа в Нижнем Тагиле.

Раздел КИПа, посвященный развитию малого и среднего предпринимательства в монопрофильном муниципальном образовании, должен обязательно включать следующие аспекты:

1) определение конкретных проблем развития МСП, характерных для данного монопрофильного муниципального образования;

2) анализ уровня развития в моногороде не только производственной, но и финансовой инфраструктуры. Это представляется особенно важным, учитывая, что значительный удельный вес среди источников финансирования КИПов приходится на внебюджетные источники. Из пяти рассмотренных КИПов лишь один (г. Сокол) содержал сведения о финансовой инфраструктуре;

3) сведения о действующих на территории моногорода организациях инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса подробно были даны лишь в двух КИПах;

4) четко расставленные отраслевые приоритеты развития МСП в моногороде (с учетом результатов SWOT-анализа), которые будут иметь определяющее значение при оказании финансовой поддержки;

5) оценку эффективности мероприятий по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства в моногороде за предшествующий период - количество субъектов МСП, охваченных различными видами поддержки (с указанием объемов финансирования), и ее влияние на систему показателей мониторинга развития МСП. Этот аспект представляется важным для выбора конкретных форм инструментов поддержки;

6) перечень конкретных мероприятий (направлений, инструментов) по поддержке и развитию МСП в моногороде с указанием объемов и источников финансирования.

Интересно оценить, какой удельный вес занимают расходы на развитие и поддержку МСП в общем объеме финансирования КИПов. К сожалению, имеющиеся в распоряжении данные позволили это сделать только для двух моногородов из пяти: так, для Новоорловска этот показатель составил 14,4%, а для Нижнего Тагила - 9,6%.

В 2010 г. в рамках КИПов развития моногородов на цели поддержки МСП было выделено 2 млрд руб. в форме субсидий (которые предоставляются муниципальным образованиям на безвозмездной и безвозвратной основе), что составляет 7,4% общего объема средств федерального бюджета, направленных на поддержку моногородов. В 2010 г. были организованы образовательные курсы по основам предпринимательской деятельности для 7 тыс. человек, предоставлено 1500 грантов начинающим предпринимателям на открытие собственного дела в размере до 300 тыс. руб., а также

241 поручительство по кредитным договорам и 67 компенсаций по лизинговым договорам, создано 5,3 тыс. новых рабочих мест¹.

Из федерального бюджета предоставляются субсидии на финансирование региональных программ развития и поддержки малого предпринимательства, но распределение средств осуществляется путем конкурсного отбора на общих основаниях, без создания резерва под государственную поддержку малого бизнеса в моногородах. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо квотирование объема субсидий на указанные цели для обеспечения минимальной потребности моногородов в данном виде помощи.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего бизнеса» максимальная сумма субсидий, предоставляемая субъектам РФ на реализацию муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства монопрофильных муниципальных образований, не может превышать 400 млн руб. в год на один субъект РФ. Кроме того, размер такой субсидии не может превышать для моногорода с численностью населения до 50 тыс. человек - 80 млн руб., для моногородов с численностью населения от 50 до 300 тыс. чел - 150 млн руб., для моногородов с численностью населения больше 300 тыс. человек - не более 300 млн руб. Если сопоставить указанные размеры субсидий с количеством малых предприятий на 1000 человек населения (которое в среднем по России равно 30) и численностью населения моногородов, то получается, что размер средств, выделяемых в среднем на одно малое предприятие монопрофильного муниципального образования, составит 30-50 тыс. руб.

Проблемы развития малого и среднего бизнеса в моногородах схожи с наблюдаемыми в целом по стране, но отдельные из них здесь стоят наиболее остро. На наш взгляд, проблемы МСП можно классифицировать в зависимости от следующих факторов:

1) характер проблем:

- связанные с ограниченностью/отсутствием тех или иных видов ресурсов, объектов производственной и рыночной инфраструктуры;

¹ Проект распоряжения Правительства РФ «О комплексе мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, на период до 2014 года».

- организационные проблемы;
- финансовые - высокая цена ресурсов;
- правовые и организационные - отсутствие или неудовлетворительная работа правового механизма, связанного с определенными аспектами функционирования МСП и его государственной поддержки;

2) *уровень решения проблем:*

- на федеральном уровне;
- на региональном уровне;
- на местном уровне.

Данная классификация имеет практическое значение, так как позволяет установить способ и уровень решения проблем.

Пути решения проблем МСП должны быть неразрывно связаны с целевыми ориентирами политики модернизации и развития моногородов. Такими целевыми ориентирами для монопрофильных муниципальных образований являются:

- сокращение уровня безработицы;
- рост доходов населения;
- обеспечение населения моногорода качественными и доступными по цене товарами и услугами;
- увеличение налоговых поступлений в муниципальный бюджет и снижение его дотационности.

Указанные задачи тесно взаимосвязаны (например, низкий уровень доходов населения может привести к отсутствию платежеспособного спроса на продукцию МСП), и их реализация основана на обеспечении благоприятных условий для функционирования малого и среднего бизнеса в моногородах. При этом на первый план выходят задачи социального характера.

Анализ комплексных инвестиционных планов показал, что в моногородах реализуются следующие формы и направления финансовой поддержки малого и среднего бизнеса (рис. 12). Прямая финансовая поддержка предполагает непосредственное финансирование инвестиционных проектов МСП, а косвенная направлена на привлечение на эти цели внебюджетных средств (банковских кредитов, средств лизинговых компаний). Источниками средств государственной финансовой поддержки малого и среднего бизнеса в моногородах выступают средства бюджетов всех уровней, средства фондов поддержки малого предпринимательства (прежде

всего муниципальных), а также привлекаемые внебюджетные средства. Финансовая поддержка может предоставляться на безвозмездной и безвозвратной основе (субсидии и субвенции за счет средств бюджетной системы) или на условиях срочности, платности и возвратности [бюджетные кредиты, ссуды и займы за счет средств Фонда поддержки малого предпринимательства (ФПМП)]. Гарантии и поручительства за счет бюджетных средств и средств ФПМП предоставляются на условиях платности.



Рисунок 12 - Виды финансовой поддержки субъектов малого бизнеса

Практика показывает, что одни монопрофильные муниципальные образования (как правило, более крупные) используют все виды финансовых инструментов, а другие - ограничиваются частью из них.

На наш взгляд, правильным является решение о предоставлении субвенций (грантов) за счет бюджетных средств, т.е. безвозмездного и безвозвратного финансирования в первую очередь на-

чинающим предпринимателям, поскольку банки крайне неохотно кредитуют стартующие предприятия, а необходимость погашения кредитов в первые годы деятельности ложится на МСП тяжелым грузом. Размер таких субвенций обычно устанавливается в пределах до 300 тыс. руб.

Кроме того, в некоторых моногородах (как правило, более крупных) в рамках региональных программ поддержки занятости населения осуществляется обучение безработных граждан, высвобождающихся в результате реорганизации градообразующих предприятий, основам предпринимательства с последующим выделением им средств на открытие собственного дела. Правда, размеры таких субвенций очень малы: в частности, в Нижнем Тагиле они составили в среднем не более 60 тыс. руб. на человека.

Итак, комплексное решение проблемы развития малого и среднего бизнеса в моногородах требует реализации таких задач, как совершенствование статистического учета; устранение административных барьеров на пути развития предпринимательства; совершенствование механизма финансовой, имущественной и других видов поддержки МСП; оптимизация налоговой политики в отношении данного сектора.

ГЛАВА 6

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОНОГОРОДАМИ

6.1. Моногорода и кластеры: опыт и перспективы

Анализ особенностей функционирования и условий создания МНП позволяет нам сделать вывод о схожести механизмов функционирования муниципальных образований, включенных в инфраструктуру кластерных проектов, реализуемых сегодня на территории Российской Федерации, и МНП. В этой связи необходимым представляется разграничение понятий производственного кластера и монопрофильного населенного пункта.

Необходимость разграничения связана с тем, что государственная политика в данной сфере сегодня фактически имеет разнонаправленный вектор. С одной стороны, значительное внимание уделяется диверсификации экономики МНП; с другой - активная поддержка оказывается развитию кластерных проектов в различных отраслях экономики ряда регионов Российской Федерации.

Создание и развитие кластерных проектов, даже при наличии кризисных условий и недостатка бюджетных средств, является для регионов инструментом по стимулированию экономического роста, преодолению технологической отсталости и привлечению квалифицированного населения.

Так, например, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года,

утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р¹ предусматривает формирование горнодобывающего кластера, состоящего из трех основных ареалов существующей и потенциальной добычи полезных ископаемых: 1) Яно-Колымской золоторудной провинции; 2) Южно-Омолонского рудного узла и Россошинского рудно-россыпного района; 3) Шаманихо-Столбовского рудно-россыпного района и Ороевской металлургической зоны, аграрно-промышленного кластера, а также нефте- и газозергохимических кластеров. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 предусмотрено создание туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р в региональном аспекте развития транспортной системы страны предусматривает необходимость транспортного обеспечения процесса развития территориально-производственных кластеров, а именно:

- создание сети территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства (в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности, в сфере производства новых материалов, в информатике и телекоммуникациях), с концентрацией таких кластеров в урбанизированных регионах;

- создание территориально-производственных кластеров, ориентированных на глубокую переработку сырья и производство энергии, обеспечивающих освоение новых территорий.

Создание территориально-производственных кластеров подразумевает, как правило, вовлечение более одного муниципального образования. Высокая степень зависимости предприятий, входящих в территориально-производственный кластер, от колебаний конъюнктуры на рынке базовой для кластера продукции приводит к возникновению/усилению монопрофильности населенных пунктов. Эта тенденция носит объективный характер, в связи с тем что

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.12.2012).

создаваемые кластеры являются достаточно крупными для масштабов региональной экономики и не сопоставимы с размерами экономики муниципальных образований (за исключением административных центров субъектов Российской Федерации).

Опыт создания внутрирегиональных кластеров имеется в Калужской области, на территории которой формируется высокотехнологичный автопромышленный кластер. Благодаря эффективно-му вложению заемных средств, привлеченных по линии Внешэкономбанка, даже в кризисный период экономика области за первый квартал 2009 г. показала 16-процентный рост объема промышленного производства [в 2010 г. прирост валового регионального продукта (ВРП) составил 14,6%]. Развитие кластерного проекта в регионе обеспечивалось за счет таких мер государственной поддержки, как предоставление значительных налоговых льгот, обеспечение свободного доступа к инфраструктуре (расходы по ее подведению к промышленному участку брала на себя администрация региона) и лояльность администрации к инвестору. Основу кластера составляет «якорный» проект, для обслуживания которого в кластер стягиваются сопутствующие производства.

Еще одним примером формирующегося внутрирегионального промышленного кластера является проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», который нацелен в первую очередь на освоение природно-ресурсного потенциала региона посредством ликвидации двух узких мест в развитии инфраструктуры - дефицита электроэнергии и транспортных проблем. Источниками финансирования основных расходов являются средства федерального и регионального бюджетов, а также средства ОАО «ГидроОГК», Внешэкономбанка и ООО «Базовый элемент». Параллельно со строительством Богучанской ГЭС и сети дорог осуществляется за счет частных инвестиций строительство газо- и нефтеперерабатывающих мощностей, производств по углубленной переработке леса, а также добыче и переработке других природных ресурсов. Планируется, что данный масштабный проект, основанный на механизме частно-государственного партнерства, позволит диверсифицировать экономику всей Восточной Сибири (Дальневосточного федерального округа) и станет новой точкой роста.

Однако при всем позитивном эффекте, возникающем в результате реализации подобных проектов, нельзя не отметить, что со-

здание кластеров приводит к усилению монопрофильности экономики регионов, в которых они располагаются. Более того, само понятие «кластер» подразумевает наличие узкой специализации региона на производстве того или иного вида продукции. Так, в приведенном примере «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» в Красноярском крае и в автомобильных кластерах в Калужской и Ленинградской областях в результате реализации проектов доля базовых отраслей в ВРП неуклонно увеличивается.

Следовательно, несмотря на то, что создается множество предприятий, принадлежащих различным компаниям, все они являются частями одной производственной цепочки, включающей в себя как производство основного товара, так и смежные производства. Падение спроса на основную продукцию кластера приведет к общему спаду в отрасли и к возникновению негативных последствий для экономики регионов и расположенных на их территории МНП. Фактически разница между МНП и кластерами состоит в том, на какой стадии жизненного цикла находится базовая для кластера (МНП) отрасль.

Однако необходимо отметить, что монопрофильность сама по себе не является негативным фактором, определяющим понижающий тренд развития, а лишь повышает риски функционирования населенного пункта и региона в целом, их зависимость от стадии жизненного цикла градообразующей отрасли. Отметим, что значительная часть монопрофильных населенных пунктов не обладают характеристиками кризисных и вопросы об их перепрофилировании, диверсификации экономики и др. не являются первоочередными.

В этой связи при классификации МНП необходимо опираться помимо общепринятой методологии на критерии, позволяющие отделить МНП, сохранение и развитие которых объективно требует вмешательства государства от МНП, представляющими собой территориально-производственные кластеры, или потенциально способные превратиться в кластеры. Подобный подход позволит избежать такой проблемы, как применение упрощенного подхода к большинству МНП. Так, общим местом является вопрос о необходимости диверсификации экономики МНП, однако в ряде случаев наиболее оптимальным путем для обеспечения развития является углубление специализации МНП, и его превращение в территориально-производственный кластер.

Таким образом, наряду с классификацией на основании типа муниципального образования предлагается использовать такой критерий, как возможности для дальнейшего углубления специализации, кластеризации и развития базовой отрасли МНП.

МНП, обладающие подобным потенциалом, предлагается обозначать, как *кластеризуемые монопрофильные населенные пункты*.

В процессе классификации отдельно необходимо рассмотреть вопрос о разграничении полномочий по управлению социальной средой между органами государственной власти, местного самоуправления и менеджментом градообразующих предприятий.

Одним из первых проявлений того, что проблема монопрофильных населенных пунктов вошла в острую фазу, стал корпоративный конфликт, возникший в муниципальном образовании «Город Пикалево» между ООО «Базэл-цемент» (входит в группу компаний «Базэл», ЗАО «Пикалевский цемент» (входит в ОАО «Евроцемент») и др. Подобная ситуация свидетельствует, по нашему мнению, о том, что сегодня существует институциональная неурегулированность взаимоотношений хозяйствующих субъектов, входящих в крупнейшие отечественные финансово-промышленные группы, органами государственной власти и местного самоуправления и населением по вопросам сохранения, развития социальной среды, занятости и др.

Как правило, перед государством стоит задача по сохранению занятости в населенном пункте и текущего уровня жизни населения. Хозяйствующий субъект преследует цель снижения издержек и обосновывает необходимость сокращения персонала негативной динамикой ценовой конъюнктуры на производимую продукцию.

При этом руководство предприятий демонстрирует негативные финансовые показатели, обосновывая неизбежность сокращений. Таким образом, в связи с необходимостью сохранения стабильности в социальной среде основная нагрузка ложится на региональный и федеральный бюджеты.

Однако в ряде случаев (за исключением приведенного примера с МО «Город Пикалево») не учитывается тот факт, что градообразующие предприятия входят в крупные многопрофильные холдинги, характеризующиеся, как правило сложной внутренней структурой, подразумевающих создание центров концентрации затрат и прибылей. Выбор системы работы относится к компетенции хол-

динговой компании, и градообразующее предприятие может выступать в качестве центра затрат или иметь бюджет, не предусматривающий расходов на развитие инфраструктуры, улучшение социальной среды и др.

Таким образом, основная нагрузка по финансированию мероприятий по развитию инфраструктуры ложится на государство (в основном федеральный и региональные бюджеты). Данный тезис может быть проиллюстрирован в результате анализа мер государственной поддержки МНП.

Однако при этом градообразующее предприятие в совокупности с соответствующим населенным пунктом зачастую представляет собой бизнес-единицу крупного холдинга, т.е. возникает ситуация, когда федеральный и региональные бюджеты осуществляют развитие крупных холдинговых структур за счет предоставления субсидий и непосредственного выделения средств.

Фактически имеет место проблема разграничения полномочий органов государственной власти, местного самоуправления и градообразующего предприятия. Данная сфера достаточно четко регулируется действующим законодательством в отношении обычных населенных пунктов, однако в случае с монопрофильными населенными пунктами - неурегулированная ситуация, в которой органы государственной власти и местного самоуправления берут на себя формально относящиеся к ним функции, фактически занимаются развитием корпоративных населенных пунктов. При этом при создании новых территориально-производственных кластеров роль государства в значительной степени отличается, так как направлена на развитие в первую очередь магистральной инфраструктуры, направленной на развитие производственной базы. Привлечение кадров и создание условий для работы персонала в проектах, реализуемых в рамках кластера, остается в компетенции компаний-операторов. Для развития кластеров активно применяются механизмы госинвестиций, такие как инвестиционный фонд, региональные инвестиционные фонды, средства государственных институтов развития и компаний с государственным участием. В отличие от кластерных проектов, в случае с МНП возникает ситуация, когда предприятие теряет экономический интерес к развитию проекта и перекладывает издержки выхода из него (а в ряде случаев просто снижает свои издержки) на государство.

МНП, градообразующее предприятие которых входит в состав крупных финансово-промышленных и инвестиционных групп, предлагается в дальнейшем обозначать, как *холдинговые монопрофильные населенные пункты*.

Приведенная выше классификация свидетельствует о необходимости применения превентивных мер для минимизации возможных неблагоприятных последствий в случае негативного изменения рыночной конъюнктуры для МНП-кластеров наряду с мерами, направленными на минимизацию негативных последствий экономического спада для существующих МНП.

6.2. Механизмы гарантирования финансовой ответственности бенефициаров градообразующих предприятий

Противоречие между целями субъектов процесса является в достаточной степени очевидным для того, чтобы подтвердить необходимость создания институционального механизма, позволяющего урегулировать взаимоотношения субъектов, снизить риски и трансакционные издержки, возникающие в результате длительных переговоров, в случае возникновения проблем.

По моему мнению, сегодня разрешение данной проблемы возможно двумя способами. Первый предполагает создание системы региональных фондов, а второй опирается на развитие страховых механизмов.

Первый способ подразумевает создание системы региональных резервных фондов поддержки монопрофильных населенных пунктов (ФПМНП), позволяющих снизить степень негативных последствий в результате реализации рисков, возникающих в связи со снижением объемов продаж или цен на основную продукцию градообразующего предприятия. В данном случае речь идет о гарантировании финансовой ответственности владельцев компаний за последствия своей деятельности. Таким образом, основной задачей реализации механизма является включение конечных бенефициаров деятельности градообразующих предприятий в процесс снижения рисков и ликвидации последствий, возникающих в результате изменений рыночной ситуации.

Средства ФПМНП предназначаются в первую очередь для компенсации выпадающих доходов и возникающих расходов бюджетов

разных уровней, являющихся результатом прекращения деятельности градообразующего предприятия и возникновения необходимости перепрофилирования или расселения монопрофильного населенного пункта.

Предлагаемый механизм позволит формировать фонды денежных средств в объеме, достаточном для компенсации основной части расходов по перепрофилированию населенного пункта и/или отселению населения в случае возникновения длительной кризисной ситуации.

Создание механизма требует разработки и принятия соответствующего федерального закона «О региональных резервных фондах поддержки монопрофильных населенных пунктов», а также подзаконных нормативных правовых актов, внесения изменения в Налоговый и Трудовой кодексы.

Указанные нормативные правовые акты должны содержать ключевые определения и описание механизма. Диспозитивная часть нормативного акта должна опираться на действующее законодательство, в том числе Налоговый и Трудовой кодексы, сформулировать ключевые определения, в первую очередь понятие «монопрофильный населенный пункт». Также предлагается дать определение понятию «бенефициар градообразующего предприятия» - как юридического лица или индивидуального предпринимателя, владеющего градообразующим предприятием на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании и создававшего и/или извлекавшего доход из ранее построенной социальной и иной инфраструктуры, являющейся частью монопрофильного населенного пункта.

Предполагается, что в результате гарантирования финансовой ответственности бенефициара градообразующего предприятия уплачиваемая сумма взноса сформирует внебюджетные фонды администраций субъектов Российской Федерации.

В подобной ситуации бенефициар градообразующего предприятия обязан за свой счет либо за счет градообразующего предприятия перечислять в ФПМНП средства, которые впоследствии в результате наступления предусмотренного законом случая могут перечисляться из фонда в бюджет субъекта Российской Федерации в целях компенсации расходов регионального бюджета на расселение или перепрофилирование монопрофильного населенного пункта.

Обязательность взносов в ФПМНП должна быть обеспечена возможностью наложения на градообразующее предприятие и его бенефициара административного наказания.

Оперативное управление средствами фонда предполагается передать территориальным подразделениям фонда социального страхования, а право принимать решения по расходованию средств фондов передать уполномоченным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Упрощенная схема взаимодействия между уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, градообразующим предприятием (в том числе бенефициаром) и администрацией монопрофильного населенного пункта для формирования ФПМНП представлена на рисунке 13.

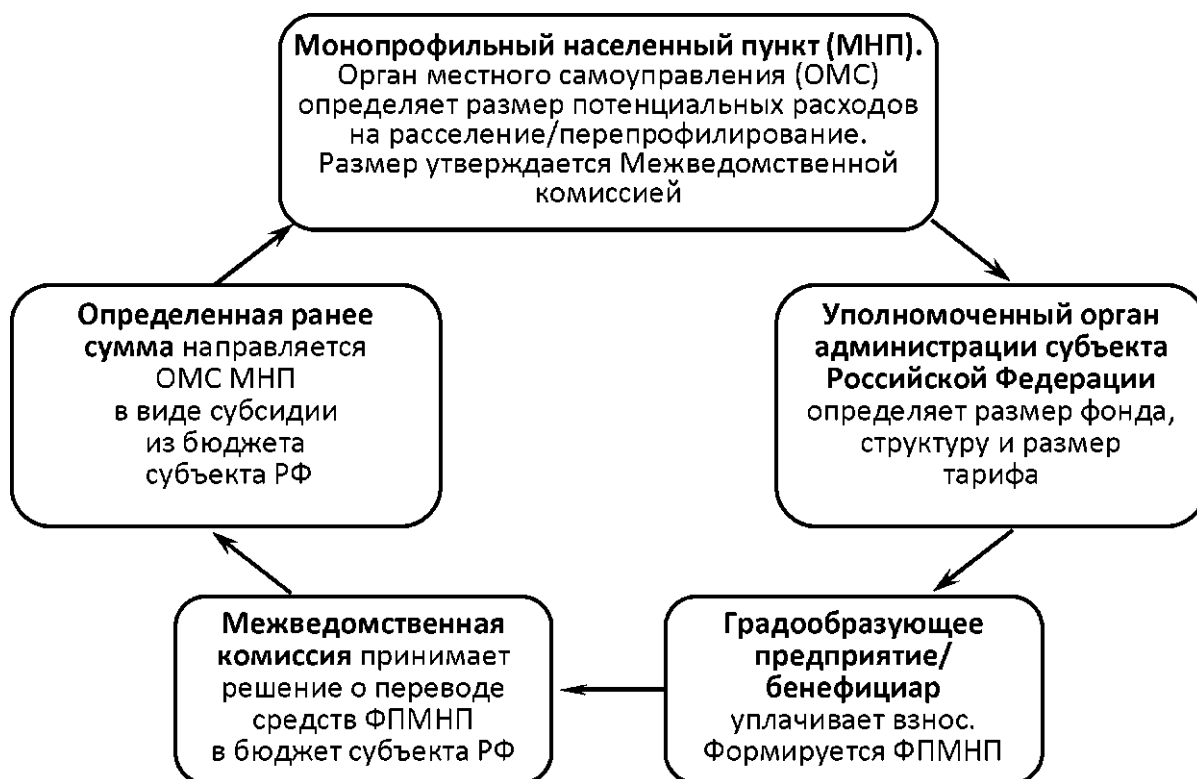


Рисунок 13 - Схема формирования фонда поддержки монопрофильного населенного пункта

Максимальный размер ФПМНП должен определяться исходя из суммы потенциальных расходов на перепрофилирование или расселение каждого из монопрофильных населенных пунктов, а также вероятности возникновения критических кризисных явлений, приводящих к необходимости их перепрофилирования или расселе-

ния. Формирование фонда за счет взносов до достаточного объема должно происходить в срок, не превышающий пять лет.

Момент возникновения необходимости перевода средств ФПМНП в бюджет субъекта Российской Федерации определяется специально созданной Межведомственной комиссией. Далее указанные средства переводятся администрации монопрофильного населенного пункта в качестве субсидии.

Размер взноса в ФПМНП устанавливается Межведомственной комиссией в соответствии с тарифом, определенным соответствующим подзаконным актом.

Размер взноса должен устанавливаться в зависимости от активности предприятия по развитию городской среды, диверсификации экономики и другой деятельности, снижающей уязвимость населенного пункта к негативным трендам на рынках производимого градообразующим предприятием товара.

При смене бенефициаров градообразующего предприятия обязанности по уплате взноса переходят к новому владельцу. В случае если в качестве владельца выступает юридическое лицо, то при определении плательщика необходимо исходить из приведенного выше понятия холдингового монопрофильного населенного пункта.

В случае если градообразующее предприятие перестает быть таковым, то бенефициар вправе по согласованию с межведомственной комиссией отказаться от уплаты и вернуть часть уплаченных ранее взносов в связи с уменьшением вероятности возникновения кризисной ситуации.

Подобный механизм позволит разграничить ответственность государства и бизнеса в данной сфере, так как исчезнет необходимость спасения монопрофильных населенных пунктов исключительно за счет бюджетных средств, которое в значительном количестве случаев представляет собой субсидирование за счет бюджетных средств крупных финансово-промышленных групп компаний.

Вторым способом является расширение опыта использования страховых механизмов для снижения рисков, связанных с деятельностью градообразующих предприятий.

По нашему мнению, эффективным механизмом снижения большинства видов чрезвычайных расходов госбюджета и повышения социальной защищенности населения должно стать развитие страхового рынка.

На сегодняшний день низкое качество риск-менеджмента на предприятиях, недоверие к страховым компаниям, небольшой горизонт планирования и недооценка реальных рисков и их последствий способствуют значительному недострахованию рисков в российской экономике. Более 80% всех рисков, традиционно подлежащих страхованию в развитых странах, в России не имеют страховой защиты. Недострахование в наибольшей степени характерно для таких секторов страхового рынка, как страхование ответственности, страхование недвижимости и иных видов имущества физических лиц, страхование строительных, сельскохозяйственных рисков и рисков малого и среднего бизнеса. Напомним, что ключевым фактором дифференциации рынка страхования является его деление по формам страхования на обязательное, устанавливаемое специальным федеральным законом о данном виде страхования, и добровольное, осуществляемое на основании договора страхования и правил страхования, определяющих общие условия и порядок его осуществления.

Несмотря на то, что обязательное страхование играет роль локомотива развития российского страхового рынка, последовательное введение все новых и новых обязательных видов страхования имеет свои минусы и не находит поддержки в бизнес-среде и в обществе в целом. Запуск новых обязательных видов страхования проходит по единому сценарию, характеризующемуся недовольством тарифами как со стороны бизнеса, так и со стороны страховщиков. и опасениями ухудшения финансового состояния страхователей из-за увеличения расходов на страхование. Существенные затруднения страховщиков при осуществлении обязательных видов страхования вызваны в первую очередь публичным характером договора страхования. Нормы Гражданского кодекса лишают страховщика возможности расторгнуть договор страхования, как следствие, селекция рисков как функция контроля их качества в данном случае не работает. Бессистемность создания законодательной базы об обязательных видах страхования, нечеткая регламентация условий их осуществления и отсутствие в ряде случаев механизмов обеспечения страхования привели к крайней низкой эффективности их реализации.

В то же время на сегодняшний день темпы роста премий по обязательным видам страхования превышают среднерыночные показате-

тели, по данным регулятора за 2011 год на долю взносов, полученных в рамках обязательного страхования, приходилось более 56% собираемых страховщиками премий (без учета ОМС - около 20%).

По нашему мнению, основной российского страхового рынка должно стать добровольное страхование. Необходимо пересмотреть принципы действия существующих видов обязательного страхования в пользу рыночных механизмов. С этим согласен и Минфин, отметивший в разработанной ведомством «Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации»¹, которая подробно описывает основные этапы среднесрочного (до 2020 года) развития страхового рынка, что внедрение новых видов обязательного страхования возможно только при отсутствии «других эффективных инструментов».

Действенной альтернативой и работоспособным механизмом защиты бюджетных интересов в данном случае может стать вмененное страхование, которое по своей юридической форме является обязательным страхованием и устанавливается законом, регламентирующим определенные виды деятельности и вменяющем субъекту обязанность осуществлять страхование определенных имущественных интересов в пользу третьего лица. Иными словами, вмененное страхование является системой обеспечения (гарантирования) ответственности субъекта перед заинтересованными лицами. В этой модели взаимоотношений страхователь обязан застраховать свои определенные законом риски, а страховщик не обязан заключать такой договор, если риски слишком высоки. Тогда в поисках страховщика страхователь сам начинает задумываться о том, лучше ли ему переплатить премию или предпринять какие-то действия по снижению рисков, что повлияет на снижение тарифа. В таком случае сохраняется возможность влиять ценой на качество риска. Кроме того, вмененное страхование убирает раздражение в обществе, вызванное принудительным тарифным регулированием. Уровень стоимости страхования определяет сам рынок. Необходимо отметить, что в этой модели отсутствует такой механизм защиты страхователей, как солидарная финансовая ответственность участников профобъединений. Выплаты из гарантийных фондов союзов

¹ Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу одобрена поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. № ВП-П13-6891.

вмененными видами не предусмотрены. А значит, исчезает обязанность страховщиков объединяться в союзы и в обязательном порядке за счет отчислений формировать такие фонды выплат за банкротств. В то же время отсутствие в структуре тарифа обязательной составляющей отчислений в гарантийный фонд обуславливает сравнительно более низкий уровень размеров премии. Также в рамках модели вмененного страхования отсутствует необходимость обязательного перестрахования в одном перестраховочном пуле, которое вызывает резкие возражения как со стороны ряда страховщиков, так и со стороны Федеральной антимонопольной службы РФ. Таким образом, вмененное страхование может являться более эффективным способом обеспечения защиты интересов третьих лиц по сравнению с законодательно регламентируемыми обязательными видами страхования в силу большей гибкости.

Нельзя не отметить, что на сегодняшний день для развития вмененного страхования требуется формализации самого термина «вмененное страхование». В настоящий момент вмененное страхование как форма обязательного страхования гражданской ответственности предусмотрена п. 2 ст. 927 и ст. 935-937 Гражданского кодекса РФ¹ и реализована в ряде «отраслевых» федеральных законов.

Для решения проблемы перепрофилирования моногородов предлагается внедрение вмененного страхования гражданской ответственности владельцев градообразующих предприятий. Подобный механизм позволит разграничить ответственность государства и бизнеса в данной сфере, так как исчезнет необходимость спасения монопрофильных населенных пунктов исключительно за счет бюджетных средств, которое, как уже было отмечено выше, в значительном количестве случаев представляет собой субсидирование за счет бюджетных средств крупных финансово-промышленных групп компаний.

Договоры по вмененному страхованию заключаются на основании правил добровольного страхования гражданской ответственности, самостоятельно разрабатываемых страховщиками с учетом требований к конкретным случаям такого вмененного страхования, установленных соответствующими «отраслевыми» феде-

¹ Ст. 927, 935-937 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая). URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/> (датаобращения: 28.12.2012).

ральными законами, и положений ГК РФ. Поэтому введение вмененного страхования гражданской ответственности владельцев градообразующих предприятий не потребует принятия специальных федеральных законов по обязательному страхованию и может быть регламентировано в соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 935 ГК РФ действующими «отраслевыми» федеральными законами и основанными на таких «отраслевых» федеральных законах подзаконными актами в виде положений (правил, указаний и др.) по отдельным отраслям (или видам) деятельности хозяйствующих субъектов, утверждаемых постановлениями Правительства РФ и содержащих более подробные условия такого страхования гражданской ответственности.

Также в указанном «отраслевом» федеральном законе необходимо установить гражданскую ответственность владельца градообразующего предприятия за ущерб, наносимый бюджетам разных уровней в результате прекращения деятельности хозяйствующего субъекта и возникновения необходимости репрофилирования/расселения монопрофильного населенного пункта и указать обязанность соответствующих хозяйствующих субъектов страховать свою гражданскую ответственность.

Основными принципами как установленного специальным федеральным законом вида обязательного страхования гражданской ответственности, так и введенного «отраслевым» федеральным законом вмененного страхования гражданской ответственности для соответствующих хозяйствующих субъектов являются гарантированность возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших лиц, за счет выплаты страхового возмещения и защита имущественных интересов причинителя вреда. Поэтому при введении вмененного страхования либо непосредственно в самом «отраслевом» федеральном законе, либо в связанном с «отраслевым» федеральным законом подзаконном акте, утверждаемом постановлением Правительства РФ и регулирующем деятельность соответствующих хозяйствующих субъектов, должны быть указаны основные условия такого вмененного страхования, а именно:

- субъекты страхования;
- объекты страхования;
- минимальная страховая сумма или порядок ее определения;
- перечень страховых случаев;
- порядок определения страховой выплаты;

- перечень лиц, имеющих право на получение страховой выплаты (выгодоприобретателей);
- контроль за осуществлением страхования;
- последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования (в том числе в соответствии с положениями ст. 937 «Последствия нарушения правил об обязательном страховании» ГК РФ¹).

При внедрении вмененного страхования ответственности владельца градообразующего предприятия страхователем будет являться «владелец градообразующего предприятия». Данный термин необходимо будет ввести и определить как холдинговую компанию, дочерней компанией которой является градообразующее предприятие.

Владелец градообразующего предприятия обязан за свой счет страховать в качестве страхователя имущественные интересы, связанные с обязанностью компенсировать расходы регионального бюджета на расселение и перепрофилирование монопрофильного населенного пункта (объект страхования) в течение всего срока функционирования градообразующего предприятия.

Выгодоприобретателем будет являться региональный бюджет в лице органа исполнительной власти субъекта Федерации.

Страховым случаем будет являться ликвидация градообразующего предприятия.

Порядок определения минимальной страховой суммы должен быть установлен исходя из суммы потенциальных расходов на перепрофилирование или расселение монопрофильных населенных пунктов. Перечень потенциальных страхователей, чья гражданская ответственность за причинение вреда имуществу третьих лиц может быть застрахована, в данном случае отличается значительным разнообразием видов экономической деятельности. Поэтому в целях установления порядка определения минимальной страховой суммы осуществления страхования для всех таких потенциальных страхователей возможно введение специальной классификации путем группирования их, например, по отраслям (или видам) деятельности хозяйствующих субъектов, согласно разделам (подразделам), классам (подклассам), группам (подгруппам) или видам

¹ Ст. 937 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая). URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/> (дата обращения: 28.12.2012).

Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД). В качестве альтернативного варианта классификации можно предложить деление по принципу регионального расположения градообразующих предприятий.

При введении вмененного страхования гражданской ответственности, как одной из форм обязательного страхования гражданской ответственности, с заключением договоров страхования по нему на основании правил добровольного страхования гражданской ответственности. каждый из страховщиков при расчете страховых тарифов будет опираться на собственные актуарные расчеты, выполненные на базе накопленных в ходе страховой деятельности и являющихся коммерческой тайной статистических данных. В зависимости от активности предприятия по развитию городской среды, диверсификации экономики и другой деятельности, снижающей уязвимость населенного пункта к негативным трендам на рынках производимых градообразующим предприятием товаров, страховщики могут снижать размер тарифа.

В случае если градообразующее предприятие перестает быть таковым, страхователь вправе отказаться от договора обязательного страхования и потребовать возврата части уплаченной им страховой премии.

С точки зрения налоговых последствий внедрения вмененного страхования гражданской ответственности владельца градообразующего предприятия для страхователя, согласно пп. 10 п. 1 ст. 263 «Расходы на обязательное и добровольное имущественное страхование» Налогового кодекса РФ¹, в состав расходов при исчислении налога на прибыль включаются страховые взносы по добровольному имущественному страхованию, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такое страхование является условием осуществления налогоплательщиком своей деятельности. Очевидно, что данная формулировка относится ко всем видам вмененного имущественного страхования, предусмотренного специальными «отраслевыми» федеральными законами или подзаконными актами.

При введении вмененного страхования ответственности владельцев градообразующих предприятий существует риск миними-

¹ Ст. 263 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая). URL: <http://www.consultant.ru/popular/nalog2/> (дата обращения: 28.12.2012).

зации уровня покрытия рисков страхованием, если не будут предусмотрены эффективный механизм контроля наличия полиса и ответственность за его отсутствие. Чтобы избежать реализации этого сценария, необходимо предусмотреть соответствующие механизмы ответственности и контроля, в частности, назначить определенную службу или ведомство ответственным за проверку наличия полиса, предусмотреть штраф в случае его отсутствия.

Также необходимо, чтобы устанавливаемые источником вменения условия страхования были разработаны с непосредственным привлечением страхового сообщества: страховщики должны давать заключение на соответствие условий страхования стандартам международного перестраховочного рынка. В противном случае, если существующая страховая емкость не позволит принять все риски, добросовестные игроки не захотят занимать большую долю на рынке, на их место придут финансовые пирамиды, произойдет серия неплатежей и банкротств, вырастет волна недовольства против данного вида страхования, и рынок будет закрыт.

Безусловно, введение новых видов обязательного, в том числе вмененного, страхования должно проходить на фоне роста реальной финансовой устойчивости страховщиков. Для этого необходимо повысить требования к надежности страховых компаний, в частности к качеству их активов, ввести актуарный аудит. Надежность страховщика должна стать главным критерием его выбора.

6.3. Консолидация власти и общества как основа совершенствования механизма стратегического управления и развития на местном уровне

Сложившаяся система работы органов местного самоуправления определяется в первую очередь действием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Введенная многоуровневая система управления сложна и в ряде случаев неэффективна. Учитывая, что система управления городскими округами представляется в достаточной степени прозрачной и эффективной, то основной комплекс проблем возникает на уровне взаимоотношений между муниципальными районами, с одной стороны, и городскими и сельскими поселениями - с другой.

Среди ключевых проблем:

- общая доходная база муниципалитетов, распределение которой между муниципальным районом и поселениями приводит к тому, что ни один из них не имеет финансовых ресурсов, консолидированных в степени, достаточной для решения не только вопросов, связанных с развитием, но и хотя бы с текущим обеспечением жизнедеятельности муниципалитетов. Распределение доходов также снижает возможности муниципалитета для осуществления различного рода налоговых маневров, в том числе направленных на улучшение инвестиционного климата;

- недостатки механизма распределения финансовых ресурсов, дополненные сложностью системы управления и низкой исполнительной дисциплиной. Различные объекты, расположенные на одной улице поселения, могут находиться в сферах ведения муниципалитетов различных уровней. Урегулирование имущественных взаимоотношений между муниципалитетами различных уровней требует длительных сроков и зачастую дефицитных кадровых и интеллектуальных ресурсов. Такая система часто является препятствием для реализации инвестиционных проектов, так как различные бизнес-процессы требуют двойных согласований, когда, например, объект недвижимости (в котором заинтересован предприниматель), в данный момент принадлежащий городскому поселению, стоит на земле, находящейся в ведении муниципального района.

- низкая политическая ответственность руководства муниципалитетов, ее деперсонафикация и размытость в глазах жителей. У руководства муниципальных образований возникает склонность к перекладыванию ответственности между уровнями управления (с района на поселения, и наоборот). Причиной является отсутствие у населения понимания принципов разграничения полномочий, что в итоге приводит к накоплению у людей негатива и его проекции на политическое руководство региона или даже страны в целом.

Сложности системы муниципального управления дополняются отсутствием системных механизмов развития на региональном уровне. На уровне администраций субъектов Российской Федерации существуют органы государственной власти, ответственные за территориальное развитие в целом и активизацию инвестиционного процесса, в частности, представленные, как правило, мини-

стерствами (департаментами) экономического развития, инвестиций, муниципального развития и др. Однако на сегодняшний день механизмы их непрерывного взаимодействия с муниципалитетами (не только на уровне различного рода и уровня Советов и совещаний) отсутствуют в большинстве регионов. Существуют отдельные попытки (в ряде случаев успешные) по созданию таких механизмов, например, путем закрепления кураторов в региональном руководстве за отдельными территориями и инвестиционными объектами, создания агентств развития, однако в большинстве случаев они не являются системной работой и в значительной степени зависят исключительно от личностного фактора.

В большинстве случаев ответственные за процесс развития органы государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации разрабатывают универсальные механизмы, не имеющие локализации и неэффективные для применения в конкретных муниципалитетах. Существующие федеральные институты развития дисперсно распределяют свою активность, а объектом их внимания, как правило, становятся крупные проекты федерального либо регионального масштаба, при этом институтов развития регионального уровня пока создано мало, и для них характерны описанные выше проблемы, а муниципальные институты развития сегодня практически отсутствуют.

Сегодня достаточно слабо развиты механизмы прямой и обратной связи между центрами принятия решений и субъектами развития. С одной стороны, внедряются неприменимые или неэффективные в конкретной местности проекты; с другой - значительная часть проектов развития вписывается в государственные приоритеты лишь формально. Во многом это связано с тем, что регионы не участвуют в процессе разработки долгосрочных стратегических документов, в связи с чем у них зачастую отсутствует понимание и, соответственно, готовность к принятию стратегического видения развития страны, формулируемого на федеральном уровне.

Руководство значительной части муниципалитетов, а также органов государственной власти, ответственных за территориальное и экономическое развитие во многих субъектах Российской Федерации, не чувствуют готовности брать на себя ответственность и редко проявляют инициативу. Их деятельность носит во многом адаптивный характер, при этом необходимо учитывать, что

не всегда адаптивная реакция оказывается положительной, даже на конструктивные предложения и проекты.

Среди причин подобного подхода есть и уже указанная выше деперсонафикация ответственности руководства муниципальных образований, дефицит кадровых ресурсов и большой конфликтный внутри- и межэлитный потенциал, вызываемый в том числе борьбой различных групп интересов за перераспределение бюджетных потоков, активов и др. Этот потенциал, как правило, носит характер долгосрочного баланса сил либо в определенных случаях находит выход в скрытых и открытых конфликтах. В ряде случаев конфликтный потенциал реализуется в усилении центробежных сил на уровне субъектов Российской Федерации. Эффективные механизмы его разрешения сегодня отсутствуют или носят личностный и несистемный характер, что в значительной мере препятствует реализации проектов долгосрочного развития.

Концепция совершенствования систем стратегического управления и развития на региональном и местном уровнях (административно-общественный совет). Принятие верных управленческих решений на местном и региональных уровнях является важнейшей составляющей комплексной государственной политики, ориентированной на поступательное развитие. При этом особую роль в этом процессе играет взаимодействие с широкими массами граждан и представителями общественной элиты на местах, что в условиях современной российской политической реальности сопряжено с целым рядом рисков. Для современной российской политической среды в настоящий момент характерно наличие огромного спектра политических сил, имеющих серьезные позиции во всех слоях общества, но существующих вне рамок как политического поля, так и поля информационного. Не будучи представленными в конституционных механизмах формирования и реализации политических решений, имея крайне ограниченный доступ к СМИ или не имея его вообще, современные российские политические силы, не являющиеся частью властного истеблишмента, стремительно двигаются по пути радикализации. Данная тенденция представляет собой серьезную опасность не только для самого политического движения, неизбежно теряющего общественную поддержку и влияние на массы по мере его радикализации и последующей маргинализации, но и для государственных конституционных устоев.

Совершенствование системы стратегического управления и развития на региональном и местном уровнях позволит создать конституционный механизм легитимации процессов взаимопроникновения политических и общественных субъектов, сняв наиболее острые противоречия в диалоге общества и власти, придав им общий вектор, ориентированный на поступательное развитие.

Среди технологических предпосылок стоит отметить развитие электронных средств политического участия. В частности, Интернет является сейчас тем средством, при помощи которого различные, ранее не политизированные, общественные субъекты приходят в политику и осуществляют политические действия. В рамках этой тенденции особое внимание стоит обратить на современные модели так называемой «электронной демократии», которые могут сыграть положительную роль в формировании гражданского общества.

Стратегическое управление и развитие муниципального образования требует консолидации усилий всех заинтересованных в результатах развития сторон. В противном случае выбранный вектор развития будет постоянно смещаться противодействующими силами, что, во-первых, затруднит процесс стратегического управления; а, во-вторых, не позволит достичь изначально желаемых результатов.

В настоящее время быстрая самоорганизация и структурирование общества крайне затруднена, поэтому администрация муниципального образования для достижения лучших результатов общественного и социально-экономического развития должна взять на себя функции стимулирования процессов агрегирования общества. Кроме того, отдельные члены общества затруднены в принятии сложных управленческих решений, так как последние требуют наличия достаточного объема компетенций.

Основным инструментом, который позволит собрать субъект развития, наполнить его содержанием и сделать реальной, постоянно действующей в муниципальном образовании силой, является административно-общественный совет (АОС). Схема встраивания АОС в существующую систему управления муниципальным образованием представлена на рисунке 14.

АОС представляет собой институт заказчиков развития, т.е. является квинтэссенцией общественных и административных интересов, формирующих заказ на определенные направления разви-

тия муниципального образования и координирующих этот процесс как с администрацией муниципалитета, непосредственно осуществляющей текущее исполнение заказа на развитие, так и с обществом, контролирующим процесс развития и вносящим в него коррективы.



Рисунок 14 - Структура (а), состав и основные направления работы (б) АОС и элементов, входящих в структуру стратегического управления и развития

Необходимость создания АОС связана:

- 1) с интеграцией преимуществ двух систем управления: иерархическо-формализованной (администрация) и сетевой (АОС);
- 2) с наличием многообразия позиций и возможности обеспечения их динамического покрытия в процессе принятия решений;
- 3) с формированием полигона для отбора и подготовки квалифицированных специалистов в области стратегического управления и развития;
- 4) с формированием института заказчиков развития и стратегического управления как новой формы совершенствования непосредственной демократии.

Руководство АОС возлагается на главу администрации (мэра), который в этом случае координирует работу по формированию стратегических направлений развития (АОС) и оперативным управлением социально-экономическим развитием муниципального образования (администрация). Такая схема взаимодействия позволит сделать процесс текущей административно-управленческой работы полностью подчиненным целям и задачам стратегического развития муниципального образования.

Формирование системы стратегического управления и развития на местном уровне происходит поэтапно, поэтому включение в работу и наделение структурных элементов полномочиями осуществляется постепенно по мере их кристаллизации.

Ожидаемые результаты внедрения системы стратегического управления и развития на региональном и местном уровнях. Создание систем стратегического управления и развития на региональном и местном уровнях поможет создать механизм участия региональных и местных общественно-политических сил в процессах формирования и реализации стратегий комплексного развития региона или муниципального образования. Обеспечение концептуального диалога через предлагаемые системы представительства позволит снять конфликтный потенциал в отношениях между властью и общественностью, одновременно повысив репутацию представителей власти и уровень легитимации управленческих решений. При этом качественная экспертная оценка разрабатываемых управленческих решений вместе с непосредственным участием профильных экспертов в концептуальном диалоге позволит избежать различных рисков, связанных с уже традиционным

для российской политики отсутствием взаимопонимания между властью и общественными силами. Все эти меры вкупе повышают качество реализации управления и снижают риск административных управленческих ошибок и коррупционных издержек по мере возрастания «публичности» и «прозрачности» управленческих процессов и организации компетентного общественного контроля над управленческим процессом.

Одновременно с этим можно прогнозировать повышение инвестиционной привлекательности региона, в котором задействованы вышеуказанные механизмы и инструменты. Представители предпринимательских кругов, скорее всего, положительно отнесутся к снижению коррупционного потенциала на месте развертывания системы, что послужит дополнительным стимулом к инвестиционной активности.

Управление рисками. При развертывании указанной модели общественно-государственного партнерства стоит учитывать различные риски, которые неизбежно возникнут по мере ее развития. Среди этих рисков можно выделить наиболее важные:

- *повышенные требования к компетенции управленцев.* К сожалению, в настоящий момент стоит констатировать, что уровень компетентности российских управленческих кадров является чрезвычайно низким, достигнув исторического минимума за последние 70 лет. Этому де-факто способствует низкий авторитет государственной службы, вызванный чрезвычайной коррумпированностью данной профессиональной сферы. В связи с этой тенденцией в настоящее время сформировался негативный отбор на управленческие должности, когда на ответственную работу стремятся поступить далеко не самые талантливые, образованные и честные кандидаты. Преодолеть эту тенденцию позволит организация обучения работе с общественностью для управленческих кадров с привлечением внешних экспертов и специалистов, а также проведение «кейс-семинаров», посвященных конкретным проблемам повышения квалификации;

- *перехват управления коррумпированными чиновниками в силу параллельности управления.* Риск так называемой «коррупционной приватизации» предлагаемой модели соразмерен уровню коррумпированности региона или иной платформы, на которой развертывается предлагаемая модель. Поэтому крайне важно организовать обще-

ственный контроль и подробное освещение в СМИ с момента начала развертывания системы. При этом особую роль приобретает организация «авторского надзора» над данным процессом со стороны ведущих экспертов - авторов предлагаемой модели.

- *саботаж населением.* Участие населения в действиях, которые будут способствовать подрыву процесса развития системы, могут быть следствием недостаточной информированности о ее возможностях и функциях, что легко решается в рамках организации грамотной информационной кампании. Кроме того, недовольство населения может быть вызвано недостаточными возможностями для участия населения в работе системы, чего следует избегать с самого начала ее развертывания. Так или иначе особую роль приобретают организация крупномасштабной пропагандистской кампании по информированию населения о функциях предлагаемой модели и привлечение активных граждан в процесс ее построения.

6.4. Совершенствование пространственной организации моногородов

Особенности пространственного размещения и особенности политики пространственного развития моногородов рассмотрены на примере Ханты-Мансийского автономного округа, территория которого полностью приравнена крайонам Крайнего севера.

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре расположено 17 монопрофильных территорий, из которых 11 относятся к городам (Сургут, Нижневартовск, Урай, Мегион, Лангепас, Нягань, Кога-лым, Радужный, Покачи, Советский, Нефтеюганск) и шесть - к поселкам (Барсово, Пойковский, Горноправдинск, Излучинск, Новоаганск, Мортка). В этих поселениях суммарно проживает около 1 млн человек, или 70% населения округа. Основным монопрофильным видом деятельности в крупных городах является нефтедобыча, где осуществляют свою деятельность предприятия, входящие в структуру крупных нефтяных компаний (ОАО «Сургутнефтегаз», НК «ЛУКойл», «ТНК-ВР», НК «РуссНефть», НГК «Славнефть», НК «Роснефть»), в поселках - геологоразведка, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, заготовка и обработка древесины.

Основные мероприятия принятой программы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О дополнительных мероприя-

тиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в 2011 году» направлены на внедрение современных технологий, развитие социальной, жилищной и коммунальной инфраструктуры населенных пунктов, диверсификацию экономики монопрофильных населенных пунктов. Основные усилия по реанимации монопрофильных городов округа должны сводиться к созданию рабочих мест, содействию занятости населения и улучшению условий жизни населения. Отмеченные в программе основные направления мероприятий комплексных инвестиционных планов должны лечь в основу приоритетных направлений развития монопрофильных населенных пунктов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Пространственное развитие Ханты-Мансийского автономного округа - Югры носит ярко выраженный дисперсный полицентрический характер с доминированием крупных центров нефтяной промышленности - Сургута - Нефтеюганска, Нижневартовска, Когалыма, а также Ханты-Мансийска, как административного центра округа. Обращая внимание на особенности освоения округа в исторической перспективе, можно отметить две главные тенденции в расселении населения:

- тяготение к главной речной артерии региона - р. Оби и ее крупных притоков, что определяет линейную структуру опорного каркаса расселения территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры;

- очаговое размещение поселений, приуроченных к разрабатываемым месторождениям.

Еще одной особенностью пространственного развития Ханты-Мансийского АО, основывающейся на размещении населения, являются ярко выраженные пространственные диспропорции развития на районном уровне: основные центры размещения производительных сил муниципальных районов приурочены к главным городским поселениям этих районов. Таким образом, округ характеризуется слабыми внутрирайонными связями и сильно выраженной центростремительной моделью развития муниципальных районов.

Анализ основных социально-экономических показателей, характеризующих уровень развития муниципальных районов и городских округов, позволил выявить основные пространственные диспропорции между «нефтяным» Восточным, обладающим наи-

большим хозяйственным развитием, и Западными макрорегионами округа. Совокупность природных и социально-экономических предпосылок развития, а также экономико-географического положения муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа - Югры позволил выделить следующие крупные районы: Северо-Западный (Березовский и Белоярский районы), Юго-Западный (Советский и Кондинский районы), Центральный (Октябрьский и Ханты-Мансийский районы), Восточный (Сургутский, Нефтеюганский, Нижневартовский районы). Наибольшей долей в общем объеме отгруженных товаров и услуг характеризуются Нижневартовский и Сургутский муниципальные образования.

Оптимизация пространственной организации Ханты-Мансийского автономного округа - Югры требует преодоления недостаточной инфраструктурной обеспеченности региона и выделения опорных зон развития.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры четко выделяются два крупных агломерационных образования: Сургут - Нефтеюганск и Нижневартовск - Мегион, в которых сконцентрировано около 47% населения всего округа. Главными приоритетами в формировании и развитии локальных «агломераций» (более правильное название «компактные группы территориально сближенных поселений - КГТП») можно назвать:

- 1) курс на многофункциональность, целесообразный в экономическом и социальном отношении;
- 2) увеличение значения управленческих, представительских и центральных функций;
- 3) более полное использование преимуществ экономико-географического положения и трудовых ресурсов населения;
- 4) увеличение и упорядочение связности в системе расселения.

Дополнительно к двум сформированным зонам необходимо скоординировать усилия на формировании и развитии центральной Ханты-Мансийской КГТП, КГТП Северо-Запада округа - Октябрьской, Белоярской, Березовской и наиболее удаленного поселения Приполярного, а также КГТП Юго-Запада Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - Советской и Междуреченской. Главным импульсом их формирования должно стать развитие территориально-отраслевых кластеров как центров экономического роста, притяжения рабочей силы и создания новых мест приложения труда, повышения инвестиционной активности. Для подоб-

ных поселенческих образований наиболее важны связи «по населению», осуществляемые в рамках суточных, недельных, сезонных циклов его жизнедеятельности.

К основным *характеристикам* КГТП относятся:

- 1) компактность группы территориально сближенных поселений;
- 2) концентрация населения, производства и сферы услуг;
- 3) неоднородность территории по функциям и их плотности (сложная функциональная и пространственная структура);
- 4) взаимодополняемость видов деятельности и территориальных единиц в КГТП;
- 5) динамичность развития.

Приоритетными *задачами развития* всех КГТП являются:

1. Усиление межпоселенческих транспортных связей между главными центрами «локальных агломераций» и отдаленными поселениями в их составе.

2. Расширение межгрупповых взаимодействий.

3. Активная модернизация жилищно-коммунального хозяйства в целях создания комфортных условий для проживания населения.

Формирование локальных агломераций позволит усилить урбанизированный каркас системы расселения, обеспечивающий равновесие между трудовыми ресурсами и местами приложения труда, между потребностью в отдыхе и возможностью ее осуществления и т.п.

В зонах влияния городов-центров основная часть миграционных предпочтений жителей будет связана с трудоустройством, увеличением ожидаемого дохода, доступностью и качеством социальных и культурно-бытовых услуг. Это призвано содействовать совершенствованию рынка труда, росту качества информационного и культурно-бытового обслуживания, обеспеченности жильем, а также созданию комфортной архитектурно-пространственной среды обитания (благоустройство, общественные пространства, ландшафтная организация, архитектура).

Для *внеагломерационных зон* необходим дифференцированный подход с разработкой функциональных программ развития в зависимости от места и роли территории муниципального образования в сложившейся системе расселения.

Сложившаяся конфигурация транспортной системы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры позволяет выделить в

ней следующие обобщенные функциональные типы освоения территории региона: линейно-очаговое и кластерно-консолидированное. Это обусловлено сложившейся еще в советское время ориентированности дорожной сети округа на жизнеобеспечение изолированных друг от друга хозяйственных площадок. В целях сбалансированного социально-экономического развития региона необходимо обеспечить *создание целостного территориального каркаса инфраструктуры «совместного пользования».*

Потенциал пространственного развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры связан с его особым транзитным положением, позволяющим создать транспортные коридоры, соединяющие регионы России в направлениях «север-юг» и «запад-восток». На сегодняшний день важнейшими из них можно назвать:

- северный широтный коридор «Пермь - Ивдель - Ханты-Мансийск - Томск», являющийся частью транспортного коридора «Северо-Запад - Сибирь» (Санкт-Петербург - Котлас - Сыктывкар - Пермь - Ханты-Мансийск - Томск);

- транспортный коридор «Урал Промышленный - Урал Полярный», меридиональный коридор «Тюмень - Сургут - Новый Уренгой - Надым - Салехард»;

- автомобильная дорога «Тюмень - Урай - Советский - Нягань - Белоярский - Надым».

Согласно Транспортной стратегии России в 2016-2030 гг. планируется осуществить:

- строительство вторых мостовых переходов через реки Обь, Большой Салым, Демьянку для повышения пропускной способности линии Тобольск - Сургут;

- строительство социально значимых линий общей протяженностью более 1,2 тыс. км для обеспечения растущей потребности населения в перевозках (например, линии Ханты-Мансийск - Салым);

- модернизацию существующих и строительство новых дорог в районах Севера и нового освоения «Колыма», «Лена», «Вилюй», Салехард - Новый Уренгой - Сургут.

В целом окружная сеть автомобильных дорог округа характеризуется наибольшим развитием и плотностью в треугольнике, образуемом городами Нефтеюганск - Когалым - Нижневартовск. Районы, лежащие к западу от Нефтеюганска, связаны автомагистралью Пыть-Ях - Ханты-Мансийск - Нягань (параллельно р. Оби) и

меридиональной дорогой Советский - Октябрьское - Белоярский. Березовский район в этом плане обладает наименьшим охватом и включенностью в транспортную систему округа. Крайне невысоким уровнем связанности обладает и большая часть периферийных территорий округа.

Железнодорожная магистраль, проходящая в меридиональном направлении по линии Тюмень - Сургут - Уренгой с ответвлением на Нижневартовск обеспечивает транспортно-экономическую связь с югом Тюменской области и Ямало-Ненецким автономным округом. Внутренний водный транспорт, протяженность обслуживаемых судоходных водных путей которого в границах автономного округа составляет 5608 км, имеет главным образом внутрирегиональное значение. На территории округа действует 12 гражданских аэропортов. Воздушным транспортом обеспечивается связь труднодоступных и слабосвязанных остальными видами транспорта районов.

Формирование зон территориального развития и кластеров. В соответствии с приоритетами социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры основные направления пространственного развития включают формирование зон территориального развития и кластеров.

Размещение территориально-отраслевых кластеров соответствует функциональному зонированию округа. Целесообразным представляется первоочередное развитие и концентрация основных административно-правовых, финансово-экономических ресурсов следующих территориально-отраслевых кластеров:

- нефтехимического;
- лесопромышленного;
- редкоземельного и металлургического;
- машиностроительного;
- научно-инновационного;
- культурно-туристического и туристско-рекреационного;
- агропромышленного.




Анализ существующей структуры представленных в Ханты-Мансийском округе - Югре видов экономической деятельности и их доли позволяет определить приоритетность развития выделенных кластеров. К наиболее приоритетным можно отнести нефтехимический, лесопромышленный и редкоземельный и металлур-

гический, научно-инновационный. Развитие этих кластеров позволит существенно увеличить совокупные доходы предприятий и, соответственно, налоговые отчисления в местный бюджет. Развитие машиностроительного, культурно-туристического, туристско-рекреационного и агропромышленного кластеров может быть осуществлено в средней и долгосрочной перспективе.

Таблица 21 - Главные направления развития муниципальных районов

Муниципальные районы	Направления развития										
	Повышение транспортной связности на внутри- и межрайонном уровнях	Развитие агломерационных процессов	Развитие металлургического кластера	Развитие нефтехимического производства	Технологическая модернизация нефтедобывающей отрасли	Формирование высокотехнологического лесопромышленного комплекса	Интенсификация развития агропромышленного комплекса	Развитие научно-инновационных кластеров	Поддержка традиционных видов хозяйства КМНС	Развитие туристско-рекреационной сферы	Формирование косметической и фармакологической отрасли
Белоярский											
Березовский											
Советский											
Кондинский											
Октябрьский											
Ханты-Мансийский											
Сургутский											
Нефтеюганский											
Нижневартовский											

Приоритеты развития регионов

-  Краткосрочное перспектива
-  Среднесрочная перспектива
-  Долгосрочная перспектива

В Нижневартовском, Сургутском, Нефтеюганском районах необходимо размещение нефтехимического кластера на базе технологического совершенствования нефтедобычи, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности; строительства транспортной инфраструктуры (в том числе нефтепродуктопроводов) для увеличения объемов перевозок производимой продукции.

В Советском, Кондинском, Сургутском, Нижневартовском районах развитие лесопромышленного кластера должно происходить на базе существующих производственных мощностей. Здесь необходимо обеспечить создание крупных лесопромышленных комплексов, обеспечивающих глубокую переработку древесины в сочетании с уменьшением ее экспорта.

Развитие редкоземельного и металлургического кластера может быть перспективным в случае реализации проекта «Урал Промышленный - Урал Полярный» в Березовском районе. Развитие редкоземельного и металлургического кластера согласуется с заявленной в Стратегии развития Уральского федерального округа до 2020 года перспективной зоной интенсивного освоения «Восточный склон Урала». Основными отраслями специализации должны стать добыча минерально-сырьевых ресурсов (развитие горнодобывающей промышленности) и транспортные услуги.

Развитие машиностроительного кластера имеет межрайонное значение, поскольку предприятия, входящие в данный кластер, призваны обеспечивать производство необходимого оборудования для всех отраслей хозяйства региона. Размещение имеющихся и перспективных машиностроительных центров приурочено к основным и формирующимся промышленным центрам.

Научно-инновационный кластер создается для обеспечения разработки передовых технологий добычи и переработки нефти и газа на базе существующих в округе НИИ и вузов, в первую очередь в Сургуте, Ханты-Мансийске, Когалыме, а также перспективных отраслей диверсификации.

Создание туристско-рекреационного кластера (на базе развития таких видов туризма, как спортивный, этнографический и экологический) приурочено к главным туристским районам Ханты-Мансийского автономного округа - Сургуту, Нижневартовску, Ханты-Мансийску, Березово, району Приполярного Урала. В то же время уникальность как туристической отрасли, так и размещения ту-

ристско-рекреационных ресурсов округа позволяют обеспечить развитие туризма на периферии муниципальных районов, создавая предпосылки для их экономического развития.

Агропромышленный кластер имеет довольно широкий территориальный охват и позволяет обеспечить размещение агропредприятий и в основной зоне расселения, и на периферии округа. Данный кластер может формироваться на базе развития традиционных отраслей сельского хозяйства и хозяйствования (собаководство, оленеводство, пушное звероводство, рыбоводство и рыболовство, сбор дикоросов).

В рамках изменения приоритетных направлений развития округа, диверсификации экономики новым импульсом развития моногородов может стать развитие кластеров и создание условий для появления нового качества городской среды, содействующих экономическому росту и увеличению человеческого потенциала. С этой целью предлагается актуализировать КИПы моногородов (на единой методической основе, с учетом перспектив создания локальных агломераций), включающих развитие высокотехнологичных кластеров, использование креативных подходов к реорганизации территорий, обеспечению их связности.

Целью совершенствования пространственной организации Ханты-Мансийского автономного округа - Югры является обеспечение условий для роста качества жизни населения округа и роста его экономики.

Достижение поставленной цели предполагает решение *следующих задач:*

1. Повышение связанности территорий для активного усиления каркаса системы расселения на базе конкурентных преимуществ многоядерной структуры, обеспечивающих оптимизацию размещения производительных сил, эффективное использование коммунальной и социальной инфраструктуры, диффузию инноваций на периферийные территории.

2. Формирование «зон развития» на базе муниципальных районов, расположенных в менее развитых зонах Ханты-Мансийского автономного округа, за счет насыщения территорий объектами промышленности и агропромышленного комплекса, обеспечивающих занятость населения, перераспределение трудовых потоков, в целях создания условий для «закрепления» местного населения.

3. Формирование «полюсов роста» - опорных территорий роста экономики и повышения качества жизни населения, территорий, способных принять значительные инвестиции и развиваться ускоренными темпами.

4. Создание иерархической сетевой структуры автомобильных дорог Ханты-Мансийского автономного округа, обеспечивающей взаимодействие областной сети скоростных автомагистралей и межмуниципальной и местной транспортных систем.

5. Повышение качества и энергоэффективности инженерной инфраструктуры.

ГЛАВА 7

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В МОНОГОРОДА

7.1. Привлечение долгосрочных источников финансирования инвестиций

В инфраструктурных отраслях механизмы стимулирования инвестиционной активности пробуксовывают, результатом чего является рост степени износа основных производственных фондов (ОПФ) в здравоохранении и образовании, предоставлении коммунальных услуг, а также высокий износ ОПФ в сфере транспорта и связи. Следует иметь в виду, что данные о степени износа являются усредненными, а следовательно, не полностью характеризуют ситуацию в отраслях. Так, по данным МЧС России¹ степень износа коммунальных водопроводных, канализационных, тепловых, электрических сетей и трансформаторных подстанций по Центральному федеральному округу составляет более 70%, а изношенность генерирующего оборудования на пяти ТЭЦ ЦФО превысила 85%. Кроме того, по данным МЧС, удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в Калужской и Тульской областях составляет 6-10% от его общего объема.

По оценкам Всемирного банка, для поддержания и развития инфраструктуры Россия должна ежегодно тратить более 12% ВВП (36 млрд долл.)². Причем эта проблема стоит не только перед Россией, но и перед другими странами. Так, в Индии в 2003 г. на строительство дорог, портов и объектов электроэнергетики был потра-

¹ URL: www.mchs.gov.ru - официальный сайт МЧС России.

² Infrastructure Financing Options for Russia Background paper on Financing of Municipal and Communal Services. World Bank, 2005.

чен 21 млрд долл. (4% ВВП), Китай инвестировал в эти объекты более 150 млрд долл. (10,6% ВВП).

Развитие инфраструктуры выступает не только условием успешного экономического роста, но является и одним из важнейших критериев оценки инвестиционной привлекательности страны для иностранных инвесторов. Согласно сравнительной оценке индекса качества инфраструктуры в 2004 г. Россия имела совокупный индекс 3,3 - на одном уровне с Венгрией, уступая не только США (6,3), но и Южной Африке (5,2), Таиланду (4,9), Бразилии (3,8). В среднем по странам мира этот показатель составлял 3,9¹. В 2008 г. по уровню развития инфраструктуры Россия занимала 71-е место из 133 возможных со значением показателя 3,6². В 2011 г. ситуация несколько изменилась в лучшую сторону: в рейтинге Россия переместилась на 63-е место со значением индекса 4,2³. Составными частями индекса по инфраструктуре являются общее ее качество (Россия занимает по этому показателю 94-е место в рейтинге); качество: автомобильных дорог (125-е место), железнодорожной инфраструктуры (31-е место), портовой инфраструктуры (93-е место), авиационной инфраструктуры (104-е место); энергообеспечение (80-е место); фиксированная телефонная связь (39-е место); мобильная связь (8-е место). По критерию «Здоровье и начальное образование» Россия заняла в 2011 г. 53-е место. Низкий итоговый коэффициент полезного действия существующих объектов инфраструктуры (из-за их изношенности, расточительного использования электроэнергии и теплоснабжения и т.п.) приводит к прямым потерям. Так, по оценке Всемирного банка, в 2003 г. потери ВВП России от неэффективной системы электроснабжения составили 1% ВВП (4,2 млрд долл.), в газовом хозяйстве - 0,75%, в системе жилищно-коммунального хозяйства - 2% (при этом в системе водоснабжения - 0,4%).

Таким образом, высокая степень износа основных фондов в инфраструктуре, низкое значение коэффициента обновления и высокое - выбытия, подтвержденные данными международных организаций о состоянии инфраструктуры в России, свидетельствуют о необходимости совершенствования инструментов стимулирования

¹ Global Competitiveness Report. 2003/2004.

² Global Competitiveness Report. 2008/2009. P. 268.

³ Global Competitiveness Report. 2010/2011. P. 286-287.

инвестиционной активности в этой сфере. Поскольку критическая ситуация во многих отраслях инфраструктуры характерна для большинства регионов, то стимулирование инвестиций здесь необходимо осуществлять на федеральном и региональном уровнях прямыми и косвенными методами.

Данные исследования позволяют сделать вывод о значительном преобладании бюджетных средств в структуре источников финансирования инфраструктурных проектов. В основном такого рода региональные инвестиционные проекты (РИП) финансируются посредством включения в региональные адресные инвестиционные программы. Поэтому недостаточно высокие темпы обновления и развития инфраструктуры связаны с объективной ограниченностью инвестиционных ресурсов. В этой связи перед органами государственной власти встает задача создания эффективных механизмов стимулирования инвестиционной активности, т.е. привлечения средств частных инвесторов для реализации РИПов в сфере инфраструктуры.

Нежелание частного инвестора участвовать в реализации инфраструктурных проектов связана с особенностями таких инвестиций, среди которых выделяются:

- масштабность инфраструктурных проектов, т.е. сравнительно высокий объем капитальных вложений, необходимый для реализации проекта;
- высокая экономическая (народно-хозяйственная, региональная), социальная, экологическая значимость инфраструктурных проектов;
- равномерность денежных притоков при входе инфраструктурного проекта в эксплуатационную фазу;
- долгосрочность инфраструктурных проектов, длительный срок окупаемости, что обусловлено, с одной стороны, масштабностью проектов, а с другой - невысокими, но стабильными поступлениями.

Для преодоления особенностей инфраструктурных проектов, снижающих их инвестиционную привлекательность для частного капитала, в развитых и развивающихся странах используются различные стимулы и механизмы. Весомая часть инфраструктурных объектов в развивающихся и развитых странах финансируется за счет частных инвестиций. В некоторых странах (Великобритания и

Чили) часть объектов инфраструктуры была приватизирована. Начиная с 1990-х гг., в мире стали активно применяться модели государственно-частного партнерства, что повлияло на рост объема средств частных инвесторов, вкладываемых в инвестиционные проекты по строительству и модернизации объектов инфраструктуры.

Наиболее совершенные на сегодняшний день методы привлечения частных инвестиционных ресурсов для софинансирования инфраструктурных проектов, которые реализуются после 1980-х гг., лежат в русле концессий. Софинансирование предполагает отношения партнерства между частным бизнесом и органами государственной власти и управления при создании, ремонте, а также эксплуатации и извлечения дохода из объектов инфраструктуры.

Выполнение государством своих функций в части предоставления общественных услуг, касающихся инфраструктуры, до 1980-х гг. основывалось на модели «государственное финансирование, строительство, владение, эксплуатация», или BOO (Build, Own, Operate). Однако с развитием мировой и национальных экономик стало ясно, что государству одному не под силу обеспечить экономику необходимым объемом инфраструктурных объектов, особенно в условиях существовавших тенденций либерализации. Поэтому возникновение различных моделей PPP (Public-private partnership) стало объективным процессом дальнейшего развития хозяйственной деятельности в странах мира. Постепенное изменение роли государства в области обеспечения экономики инфраструктурой с активного участника этого процесса (как строителя, владельца, управленца) на пассивного актора (регулятора протекающих процессов) привело к необходимости создания методического и нормативного правового обеспечения указанных процессов. Практической реализацией института государственно-частного партнерства явилось, кроме прочих форм, и возникновение концессий.

Сутью концессионного соглашения является передача определенных частей совокупности прав собственности в отношении конкретного объекта концессионеру. В соответствии с законодательством Российской Федерации «по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее - объект концессионного соглашения), право соб-

ственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности»¹. Таким образом, выгода каждой из сторон очевидна: концессионер получает возможность в течение действия договора покрыть свои капитальные затраты на реконструкцию или строительство объекта и извлечь определенную прибыль, а концедент, в свою очередь, косвенно обеспечивает население услугами, предоставляемыми концессионером через переданный объект концессионного соглашения, а также по окончании срока договора получает реконструированный или построенный объект.

Из изложенного выше следует, что обязательным условием концессионирования объектов инфраструктуры служит наличие лица, осуществляющего необходимые действия по развитию этой инфраструктуры. Это реализуется в двух формах:

1. Изменение организационно-правовой формы объекта инфраструктуры перед передачей его в коммерческое пользование.

2. Разделение объектов инфраструктуры, технологически связанных между собой вертикально или горизонтально, например, разделение основного и обслуживающего производства [например, самой железной дороги (услуги по перевозке) от железнодорожных вокзалов].

Основным отличием двух форм является объем контрольных функций и влияния государства. В первом случае право собственности остается у государства, а концессионеру передается право пользования на определенный срок. Во втором случае (приватизация) государство может лишь с определенным трудом контролировать предоставление услуг концессионером. Концессионные соглашения часто имеют обширные обязательства и могут быть досрочно прекращены.

К объектам концессионного соглашения в соответствии с федеральным законом № 115-ФЗ могут быть отнесены: автомобиль-

¹ Ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132969> (дата обращения: 14.12.2012).

ные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта; морские и речные порты; морские и речные суда; аэродромы и авиационная инфраструктура; объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; гидротехнические сооружения; объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии; системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты здравоохранения; образования, культуры, спорта, иные объекты социально-культурного назначения.

Крупный масштаб инвестиционных проектов в указанных сферах деятельности предопределяет необходимость привлечения как можно большего количества частных инвесторов для участия в проекте. Это позволяет, во-первых, снизить риски для каждого из инвесторов, в том числе для государства, а, во-вторых, привлечь большой объем финансирования.

В соглашениях РРР выделяют следующие источники инвестиционных ресурсов:

1. Собственные средства частного инвестора.
2. Средства федерального, региональных и местных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
3. Кредитные ресурсы коммерческих банков и международных финансовых организаций.
4. Заемные средства, полученные через механизмы фондового рынка.

Крупные инфраструктурные проекты часто финансируются из нескольких или даже всей совокупности источников ресурсов. Привлечение долгосрочных инвестиционных ресурсов на рынке капитала происходит в концессионных соглашениях путем секьюритизации, т.е. в данном случае - через эмиссию облигаций. При этом обязанности по организации и проведению эмиссии могут лежать как на органах государственной власти и управления, так и на частных инвесторах. Мировой опыт показывает, что при реализации крупных инфраструктурных проектов компании - участники проекта формируют консорциум и создают специальную организацию SPV (Special Purpose Vehicle), через которую будут обеспечи-

ваться финансирование проекта и осуществляться действия, определенные в контракте. SPV выступает в качестве генерального подрядчика, реализуя строительную часть проекта, и начинает получать платежи в эксплуатационной фазе проекта за использование объекта после окончания инвестиционной стадии. Иными словами, заемщиком может выступать и SPV.

Облигации, выпускаемые для аккумуляции инвестиционных ресурсов под инфраструктурный проект, носят название инфраструктурных облигаций. При этом такой вид облигаций имеет ряд отличий от облигаций, обращающихся на российском фондовом рынке. Наиболее развитым рынок инфраструктурных облигаций является в США, поэтому на основе анализа иностранного опыта можно явно выделить отличия.

В США инфраструктурные облигации выпускаются муниципалитетами и относятся к муниципальным ценным бумагам. Все муниципальные обязательства в США делятся на две группы¹: облигации общего покрытия (general obligation bonds) и облигации, обеспеченные доходами от проектов (revenue bonds). Кроме того, к муниципальным ценным бумагам в США относятся специальные виды облигаций и краткосрочные облигации (ноты). Облигации общего покрытия представляют собой аналог муниципальных облигаций, право выпуска которых закреплено за муниципальными образованиями ст. 100 Бюджетного кодекса РФ², и являются источником покрытия общего дефицита бюджета муниципалитета. Рейтинг таких облигаций целиком и полностью зависит от доверия к эмитционеру и его деловой репутации, так как дефолт по ним может быть покрыт общими доходами бюджета муниципалитета.

Облигации, обеспеченные доходами от проектов, выпускаются под конкретный инфраструктурный проект, поэтому доверие и деловая репутация заемщика не имеют столь сильного прямого влияния на такие ценные бумаги, как, например, на облигации общего покрытия. Характеристики инвестиционных качеств доход-

¹ Гейнц Д. Инфраструктурные облигации // Рынок ценных бумаг. 2008. № 4(54). С. 27.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 15.01.2013).

ных облигации определяются характеристиками инвестиционного проекта, на реализацию которого будут направлены средства, вырученные от продажи облигаций. Доход по таким облигациям обеспечивается денежными поступлениями от эксплуатации инфраструктурного проекта. По сути, инфраструктурные облигации схожи с проектным методом финансирования инвестиций. Доходные облигации относятся к «независимым долговым обязательствам» (self-support debt). Выпуск доходных облигаций производится по результатам исследования его выполнимости в целях убеждения потенциального инвестора в качестве и доходности проекта. Исследование реализуемости обычно проводится внешними консультантами, у которых нет материальной заинтересованности в реализации инфраструктурного проекта.

В Австралии основным эмитентом инфраструктурных облигаций является правительство. Инфраструктурные заимствования могут быть осуществлены в форме прямых заимствований, непрямых заимствований (предоставление кредита), рефинансирования. Стимулом к инвестированию средств в австралийские инфраструктурные облигации является получение инвестором таких возможностей, как получение в перспективе прибыли от реализации инфраструктурных проектов; получение налоговых преференций (максимум на 15 лет); ежегодный пересмотр вопроса о своем участии в финансировании проекта.

Особенностью выпуска инфраструктурных облигаций в Чили¹ является тот факт, что в них вкладываются активы пенсионных фондов. Эмитентом инфраструктурных облигаций в Чили выступает концессионер.

В Индии эмитентами инфраструктурных облигаций выступают в основном банки². В этой стране распространены инфраструктурные облигации двух видов: «налогосберегающие» облигации и облигации регулярного дохода. «Налогосберегающие» облигации позволяют получить вычет из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в размере 20% от вложенной суммы (законодательно установлены предельные суммы инвестиций и размер на-

¹ См. данные юридической компании «Вегас-Лекс». URL: <http://www.vegaslex.ru/section/44061> (датаобращения: 15.11.2012).

² Там же.

логового вычета). К облигациям регулярного дохода относятся пенсионные облигации, образовательные облигации, доходоприумножающие облигации и т.д. В Индии под инфраструктурные облигации (а также под их залог) банки предоставляют инвесторам кредиты, размер которых напрямую зависит от экономических показателей конкретного инфраструктурного проекта.

Таким образом, некоторые общие черты, характерные для выпуска инфраструктурных облигаций в зарубежных странах, где данный механизм используется более 20 лет, можно выделить следующим образом:

- средства, мобилизованные путем эмиссии инфраструктурных облигаций характеризуются строго целевым использованием и направляются исключительно на финансирование реализации инвестиционного проекта в сфере создания или реконструкции инфраструктуры;

- инфраструктурные облигации выпускаются в основном в рамках реализации концессионных соглашений между органами государственной власти и управления и юридическим лицом - концессионером;

- инфраструктурные проекты, лежащие в основе концессионных соглашений, предполагают длительный период реализации, поэтому инфраструктурные облигации являются «длинными» ценными бумагами со сроком обращения не менее 15 лет;

- Выплата купонного дохода по инфраструктурным облигациям и погашение тела долга осуществляются за счет денежных потоков, генерируемых на эксплуатационной фазе реализации инфраструктурного проекта;

- для реализации крупных инфраструктурных проектов, сопровождаемых выпуском инфраструктурных облигаций, как правило, создается специализированная проектная организация (SPV);

- важными инвесторами для инфраструктурных облигаций являются институциональные, т.е. коллективные, инвесторы, такие, как пенсионные фонды, страховые компании, некоторые паевые инвестиционные фонды, которые придерживаются пассивных стратегий и являются консервативными инвесторами на рынке;

- выпуск инфраструктурных облигаций сопровождается полным или частичным обеспечением государственными, муниципаль-

ными и банковскими гарантиями и поручительствами, а также иными видами обеспечения;

- осознавая приоритетность реализации инфраструктурных проектов, государство стимулирует инвесторов вкладываться в инфраструктурные облигации посредством различных послаблений и льгот, например, налоговых.

На основе указанных принципов можно сформировать общую схему секьюритизации, которая сопровождает процесс выпуска инфраструктурных облигаций. Схема отражает отношения, возникающие между прямыми и косвенными участниками концессионного соглашения, по поводу мобилизации средств для реконструкции или строительства объекта концессионного соглашения, организации самого процесса реконструкции/строительства объекта инфраструктуры, получения выручки от реализации инфраструктурных услуг и дальнейшего распределения денежных потоков среди всех участников. Весь процесс выпуска инфраструктурных облигаций представляет собой последовательность следующих этапов (рис. 15):

1 - заключение концессионного соглашения между органом государственной власти или муниципального самоуправления, в собственности которого находится объект концессии;

1а - предоставление гарантий со стороны органов государственной власти или местного самоуправления, составляющих определенную часть облигационного займа, выпускаемого в целях финансирования расходов по реконструкции/строительству инфраструктурного объекта;

2 - эмиссия инфраструктурных облигаций, проводимая, как правило, специальным юридическим лицом (SPV);

3 - покупка институциональными инвесторами выпущенных облигаций;

4 - получение концессионером средств, мобилизованных с помощью эмиссии облигаций;

5 - проведение инвестиционной фазы проекта по реконструкции/строительству объекта инфраструктуры;

6 - эксплуатация концессионером (SPV) объекта концессии в течение срока действия концессионного соглашения;

7 - получение выручки от реализации работ, услуг, оказываемых с использованием объекта инфраструктуры;

8 - выделение из общего денежного потока части средств, уплачиваемых предприятиями, оказывающими услуги, работы инфраструктурного характера, в бюджеты всех уровней;

9 - выделение из общего денежного потока части средств, поступающих в распоряжение концессионера после уплаты обязательных платежей в бюджет;

10 - выделение из оставшейся суммы денежного потока части средств, причитающихся концеденту (органу государственной власти или местного самоуправления) в случае наличия в концессионном соглашении соответствующих условий;

11 - выделение из общего денежного потока части средств, приходящихся на осуществление текущих платежей по облигациям. Сумма платежей определяется условиями выпуска облигаций (наличие купонных выплат, схема погашения тела долга);

12 - выделение из общего денежного потока части средств, направляемых на погашение текущих затрат концессионера, связанных с осуществлением непрерывного функционирования объекта инфраструктуры;

13 - выделение из оставшейся суммы денежного потока части средств, составляющих прибыль концессионера.

14 - исполнение обязательств по облигационному займу перед инвесторами;

15 - исполнение обязательств перед концедентом;

16 - перечисление текущих затрат концессионеру, т.е. возврат авансированной суммы оборотных средств в целях осуществления нового авансирования для продолжения производственного цикла;

17 - получение и распределение концессионером прибыли.

Зарубежная практика показывает, что среди долгосрочных источников финансирования инфраструктурных проектов важное значение имеют средства институциональных инвесторов. В России к таким инвесторам относятся пенсионные фонды и страховые компании. Особенностью указанных участников инвестиционного рынка является необходимость размещения инвестиционных средств на длительный срок в высоконадежные инструменты фондового рынка. Инфраструктурные облигации выступают связующим механизмом, обеспечивающим достижение целей как страхователей (по пенсионному или страхованию жизни), так и государства и бизнеса, которым необходимы средства для реализации проектов по строительству объектов инфраструктуры.

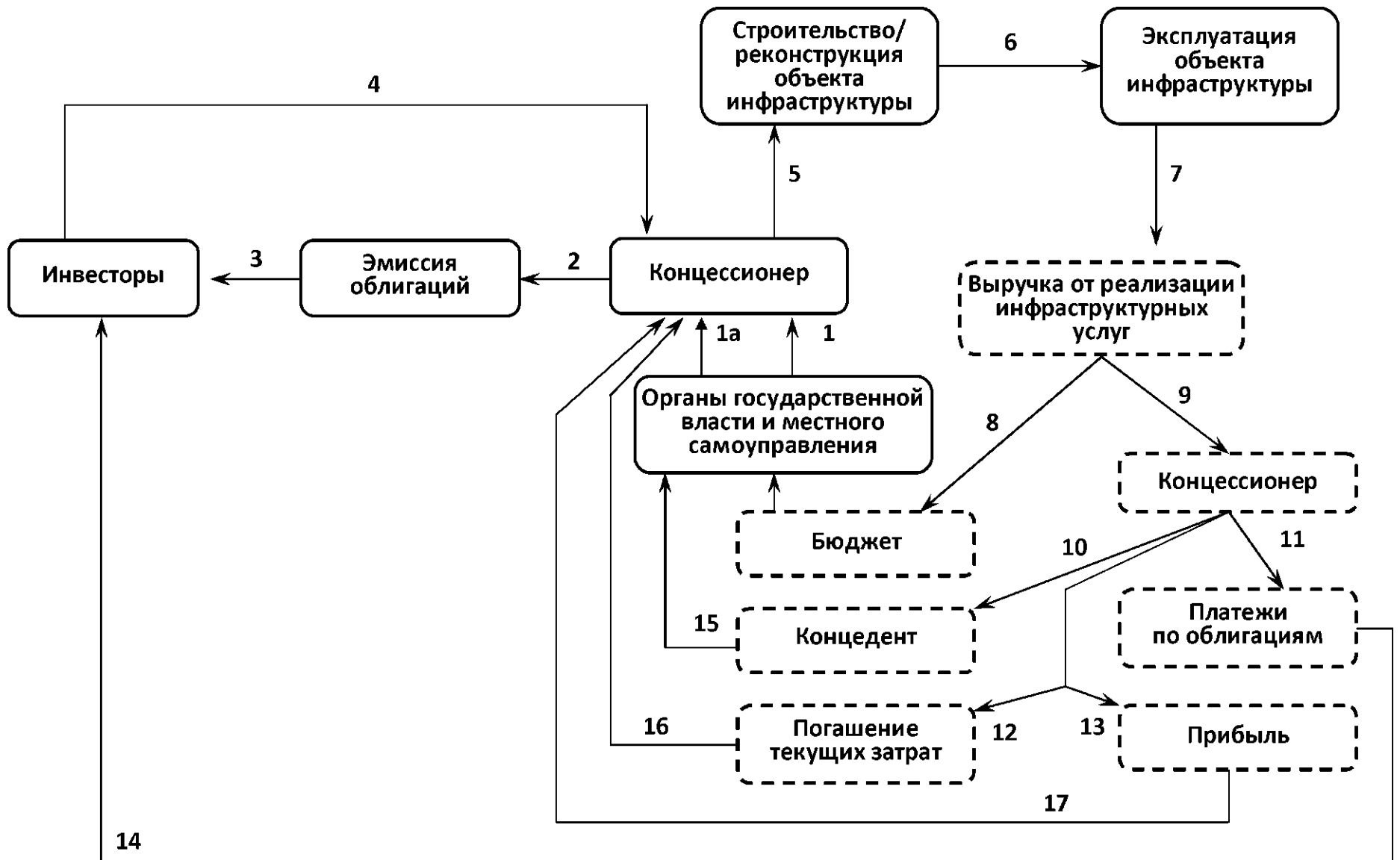


Рисунок 15 - Схема секьюритизации денежных потоков с их последующим распределением

По данным Пенсионного фонда Российской Федерации о доходности инвестирования средств пенсионных накоплений граждан по итогам второго квартала 2011 г.¹, максимальная доходность инвестирования средств за предшествующие три года², т.е. с третьего квартала 2008 г., составила 15,06% годовых, минимальная доходность составила - 12,84% годовых, а средняя - около 4,87% годовых. Доходность инвестирования средств государственной управляющей компанией (Внешэкономбанком) составила за предшествующие три года 5,65% годовых.

Для сравнения доходности инвестирования средств пенсионных накоплений с доходностью корпоративных облигаций целесообразно использовать доходность индексов. В качестве базы взят Индекс корпоративных облигаций ММВБ (ИКО), который является взвешенный по объемам выпусков индекс облигаций корпоративных эмитентов, бумаги которых допущены к обращению на ММВБ. Облигации могут быть включены в данный индекс только в случае, если они удовлетворяют ряду критериев, в числе которых: минимальный объем выпуска по номиналу - 3 млрд руб.; срок до погашения/ближайшей оферты - не менее 6 мес.; среднесуточный объем сделок за квартал - не менее 3 млн руб. Иными словами, в состав ИКО входят облигации крупных надежных эмитентов (МТС, Россельхозбанк, ОАО «РЖД», «Норильский никель», «Газпром» и др.). Для расчета средневзвешенной доходности корпоративных облигаций, входящих в ИКО, были взяты значения его доходности за последние три года (с 30.06.2008 по 30.06.2011) по состоянию на последний день каждого календарного месяца. Значение средней доходности корпоративных облигаций, рассчитанное по средней хронологической, составило за период 10,54% годовых.

Индексы цен производства и распределения электроэнергии, газа и воды по Российской Федерации в 2006-2010 гг. приведены в таблице 22. Средний индекс цен составил 15,84 % в год. С определенной долей условности этот индекс может быть рассмотрен в качестве индекса цен для товаров (услуг) по всем инфраструктурным объектам.

¹ TRL: www.pfrf.ru - официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации.

² Данные управляющих компаний, отобранных по результатам конкурса Пенсионного фонда РФ.

Таблица 22 - Индексы цен производства и распределения электроэнергии, газа и воды в 2006-2010 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010
Декабрь в % к декабрю предыдущего года	110,3	113,3	118,0	118,3	113,8

Источник: Росстат.

Таким образом, соотнесение средней доходности инвестирования средств пенсионных накоплений со средней доходностью корпоративных облигаций с учетом возможной индексации цен производства и распределения электроэнергии, газа и воды позволяет сделать вывод об инвестиционной привлекательности таких инструментов, как инфраструктурные облигации. Действительно, средняя доходность инвестирования средств пенсий в 1,87 раза ниже, чем средняя доходность корпоративных облигаций за аналогичный период. Даже учитывая тот факт, что управляющие пенсионными средствами компании могут вкладывать их лишь в ограниченный набор инструментов, отвечающих особым требованиям по безопасности вложений, разрыв в доходностях крайне высок. Основываясь на приведенных данных, инфраструктурные РИПы должны обеспечить пенсионным фондам среднюю доходность (без учета прибыли фондов) на уровне не ниже 4,87-5,65% годовых. Инвестиционная же привлекательность таких инструментов будет обеспечена их следующими внутренними свойствами:

1. Надежность: а) постоянный источник дохода (доходность проектов в промышленной и коммунальной энергетике - до 20%, по концессионным соглашениям в области мусоропереработки - более 20%¹); б) государственные гарантии.

2. Инфляционная защищенность (индексация тарифов на инфраструктуру проводится на уровне инфляции, а иногда и опережая индекс потребительских цен, о чем свидетельствуют данные таблицы 22. Кроме индексации тарифов для инфраструктурных облигаций может быть предусмотрена зависимость годового купо-

¹ См.: Кербер С.М. Инвестирование пенсионных средств в инфраструктурные проекты с гарантированной доходностью (в рамках ГЧП и концессионных соглашений). Ханты-Мансийск, 2009. URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/actions/20091108/p_sizov.pdf (дата обращения: 28.01.2013).

на от темпов роста ВВП. В этом случае формула размера купона может иметь следующий вид: $I + 0,5G$, где I - это индекс потребительских цен или индекс цен производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а G - темп роста ВВП).

3. Защита инвестора от изменения законодательства к худшему.

7.2. Развитие механизмов привлечения инвестиций и реализации инвестиционных проектов

Обеспечение стабилизации социально-экономического положения и создание условий для будущего развития монопрофильного населенного пункта требуют разработки комплекса документов стратегического развития. Разработка этих документов, в первую очередь Стратегии долгосрочного и Программы среднесрочного развития монопрофильного населенного пункта (далее также - Стратегия и Программа), является важнейшим этапом процесса социальной, экономической стабилизации и диверсификации экономики. Однако полноценная работа, позволяющая подготовить научно обоснованные и реализуемые практически Стратегию и Программу, даже с привлечением ведущих специалистов и экспертов, является необходимым, но не достаточным условием достижения целей. Существующий опыт показывает, что даже самые качественно подготовленные документы не являются гарантией для начала реализации ключевых инвестиционных проектов, в том числе и при наличии инвестиционных ресурсов, включая перечисляемые средства федерального и регионального бюджетов. Возникает ситуация, когда муниципалитет имеет подготовленные Стратегию и Программу развития, проработанный и предварительно согласованный с инвесторами и региональными властями реестр инвестиционных проектов, а также согласованные лимиты финансирования от бюджетов разных уровней и институтов развития федерального и регионального значения, однако инвестиционные проекты не реализуются, полученные средства не осваиваются эффективно и в полном объеме, а Стратегия и Программа становятся своеобразной декларацией о намерениях муниципалитета, но не реальным планом экономического развития.

Причина возникновения подобного рода проблем - отсутствие на уровне муниципалитетов соответствующих институтов и доста-

точного количества квалифицированных кадров, которые готовы осуществлять сопровождение инвестиционных проектов, координировать работу всех участников процесса и формировать среду для экономического и социального развития в целом. Действительно, сегодня в большинстве муниципальных образований, в том числе монопрофильных, ответственность за подобную деятельность лежит на главе муниципального образования (либо главе администрации муниципального образования) и его заместителе по экономической работе. Очевидно, что непосредственно оперативное управление, в том числе координация и переговорный процесс, осуществляются заместителем главы муниципального образования (администрации муниципального образования) по экономике и его немногочисленными сотрудниками прямого подчинения. При этом именно на них лежит значительный объем текущей работы, связанной с осуществлением всех основных полномочий муниципалитета, обеспечением его экономической устойчивости и качества жизни населения. Регулярное участие в оперативных совещаниях и необходимость подготовки большого количества бумаг не оставляет времени и ресурсов для реализации документов стратегического планирования.

Этот тезис подтверждается также и анализом разработанных КИПов моногородов, который показывает, что сложились два основных подхода к их разработке: в первом (превалирующем и приоритетным для государства) делается ставка на крупные «якорные» инвестиционные проекты, которые являются системными интеграторами будущего развития моногорода, остальные проекты - сопутствующие; во втором подходе ориентируются на повышение инвестиционной привлекательности территории для малого бизнеса, задача которого - постепенно вовлекать высвобождаемых с градообразующего предприятия работников в свой оборот. Первый подход условно назовем «промышленно ориентированным», второй - «человекоориентированным». Название второго подхода обусловлено тем, что повышение инвестиционной привлекательности и развитие малого бизнеса в моногороде целиком и полностью основаны на человеческом факторе - конкретных людях и структурах, которые будут осваивать проекты развития малого бизнеса на территории поселения.

Промышленно ориентированный подход имеет две особенности. Во-первых, он труднореализуем в малых городах, где для

крупных инвестиционных проектов отсутствуют необходимая инфраструктура и (за редким исключением) особые конкурентные преимущества. Во-вторых, такой подход часто не имеет прямого влияния на диверсификацию экономики. Действительно, государственная политика в данной сфере сегодня имеет разнонаправленный вектор. С одной стороны, значительное внимание уделяется диверсификации экономики моногородов; с другой - активная поддержка оказывается развитию кластерных проектов в различных отраслях экономики ряда регионов Российской Федерации.

Отметим, что решение указанной выше проблемы и реализации человекоориентированного подхода в стратегировании возможно путем создания специализированных институтов развития на уровне муниципальных образований. Данная позиция коррелирует с положениями методических рекомендаций Министерства регионального развития Российской Федерации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. Данная методика подразумевает, что наиболее целесообразным для обеспечения развития представляется создание структуры с централизованным управлением реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития муниципалитета.

Необходимость централизации процесса управления реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития связана с тем, что отдельные их направления тесно переплетены между собой, а существующая система субъектов экономического развития в муниципалитетах на сегодняшний день не обладает достаточными ресурсами для эффективной организации процесса реализации документов стратегического планирования. Требуется создание структуры, ответственной за эффективную организацию оперативного управления реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития монопрофильных населенных пунктов с учетом изменяющихся во времени обстоятельств и условий реализации проектов и различных интересов ключевых субъектов процесса.

В качестве такой структуры предполагается целесообразным создавать в форме автономных некоммерческих организаций «Агентство развития N-ского городского округа (района, поселения)» (далее также - Агентство развития, Агентство), возложив на него часть полномочий по реализации Стратегии и Программы.

В числе вменяемых функций Агентства развития - выполнение задач по оперативному сопровождению процессов реализации бизнес-проектов, поиск инвесторов, формирование механизмов финансирования, запуск и текущее сопровождение проектов, а также содействие росту общего уровня социально-экономического развития монопрофильного населенного пункта.

Кроме того, Агентство развития должно участвовать в процессе работы Координационного совета по реализации Стратегии, который также создается в соответствии с методическими рекомендациями Минрегиона России, а также организовывать функционирование создаваемых в рамках него рабочих групп. Представитель Агентства развития должен входить в состав Координационного совета на общих основаниях, в том числе представляя интересы малого и среднего бизнеса монопрофильного населенного пункта.

Среди основных функций Агентства развития:

- содействие реализации инвестиционных проектов Программы социально-экономического развития района;
- оперативное управление процессом реализации бизнес-проектов Программы;
- содействие общему развитию экономики муниципального образования;
- поиск инвесторов для реализации проектов Программы;
- поиск наиболее эффективных механизмов финансирования инвестиционных проектов Программы;
- обеспечение соответствия инвестиционных проектов Программы меняющимся обстоятельствам внешней и внутренней среды;
- обеспечение администрации муниципального образования, региональных властей и ключевых субъектов процесса экономического развития достоверной и полной информацией о ходе реализации Стратегии и Программы социально-экономического развития.

Реализуемые Агентством проекты должны быть нацелены на диверсификацию экономики и развитие городской среды в монопрофильных населенных пунктах и планироваться к реализации предприятиями малого бизнеса.

Результаты деятельности Агентства развития нужно оценивать по объективным критериям, таким как создание новых рабо-

чих мест, рост количества предприятий малого и среднего бизнеса, рост объема производства предприятий малого и среднего бизнеса в общем объеме, рост среднего уровня заработной платы, рост собственных доходов местного бюджета, увеличение среднесписочной численности занятых в малом бизнесе и др.

Достижение указанных результатов будет требовать от Агентства активизации процесса привлечения частных инвестиций, эффективность которого predeterminedena постоянным администрированием и организацией текущего контроля и поддержки инвестиционного процесса со стороны специализированного субъекта развития, представленного Агентством.

Представляется необходимым создание специализированного субъекта развития, способного сопровождать реализацию Стратегии и Программы в виде Агентства развития. Особенно это становится очевидным в результате анализа накопленного позитивного и негативного опыта реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов, например, в Мурманской, Калужской, Ульяновской областях и др.

Основным условием успешной реализации проекта по созданию Агентств является привлечение высококвалифицированных кадров, обладающих знанием специфики функционирования государственных и корпоративных финансов, а также деятельности федеральных и региональных институтов развития.

Создание Агентства предполагается в форме автономной некоммерческой организации с участием в качестве соучредителей администрации муниципалитета, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также градообразующего предприятия.

Консолидированное участие перечисленных участников инвестиционного процесса в создании данного института развития является залогом того, что он не станет лишним звеном в системе, а напротив позволит выступить в качестве связующего звена. Это возможно благодаря тому, что представительный состав учредителей дает определенную легитимность действиям представителей Агентства, а сложность структуры финансирования даст возможность институту развития сохранять некоторую независимость и привлекать высокопрофессиональные кадры для своей работы.

Создание Агентства является одним из ключевых шагов к формированию полноценного субъекта развития и на уровне муниципалитета, и на уровне субъекта Российской Федерации.

7.3. Развитие франчайзинга в малых моногородах

В современной экономике, особенно в условиях глобализации, традиционное деление промышленного производства на сектора или отрасли утрачивает свою актуальность. На первое место выходят промышленные кластеры - системы взаимодействия фирм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей.

Развитие кластеров, а также назревшая необходимость модернизации МНП требует уделить особое внимание развитию социальной инфраструктуры. На сегодняшний день этот аспект является одним из ключевых и требующих первоочередного решения, так как именно низкое качество и моральный и физический износ социальной инфраструктуры создают кадровые диспропорции, выражающиеся в оттоке населения из МНП.

Традиционно проблема низкой степени развития социальной инфраструктуры решается путем создания стимулов для развития малого бизнеса и расходования средств федерального и региональных бюджетов на создание и реконструкцию крупных объектов (дворцы спорта, культурные центры и пр.).

Современная социальная инфраструктура включает в себя также наличие образовательных объектов, разнообразных точек общественного питания, салонов красоты и сферы услуг в целом. Однако существует значительное препятствие для развития данной сферы в МНП - отсутствие персонала и системы его подготовки. Действительно, большинство МНП, как и создаваемых кластеров, заселены преимущественно людьми с профессиональной ориентацией на работу в промышленности. Занятость в сфере услуг рассматривается по остаточному принципу.

Наряду с кадровым голодом ключевой проблемой является отсутствие современных технологий, в том числе в управленческой сфере, а также бренд-капитала. Рассмотрим один из инструментов решения данного вопроса - покупка местными предприятия-

ми МНП франшизы на ведение бизнеса под чужим брендом и по чужим технологиям.

Франчайзинг - это использование отлаженной бизнес-модели бизнеса с уже раскрученным брендом. Франчайзер гарантирует независимому пользователю право продавать продукцию, услуги, технологию или торговую марку в обмен на процент от ежемесячных доходов или на фиксированную оплату. Разные материальные и нематериальные ценности, такие как национальная или международная реклама, обучение персонала и поддержка других услуг, как правило, производятся самим франчайзером.

Контроль над каналами распределения в совокупности с другими параметрами системного управления естественно увеличивают возможности выхода на другие территории, включая территории зарубежных государств. Общее стремление к совершенствованию и грамотное управление, направленное на оптимизацию информационных, материальных и финансовых потоков, позволяют добиваться стабильности в развитии франчайзинговой сети и стимулируют ее рост. В свою очередь, внутрисетевые преимущества и повышение репутации системы в целом оказывают серьезное воздействие на повышение уровня доверия к субъектам франшизных отношений и их репутации. Использование преимуществ системы дает дополнительные возможности развития каждого франчайзи.

Для любого франчайзи актуальным является вопрос привлечения денежных средств на покупку франшизы. Сегодня многие банки предлагают как беззалоговые кредиты до 3 млн руб, так и специальные программы для покупки франшизы. Одними из таких банков, предоставляющих кредиты под реализацию франшизы, являются НОМОС-банк, Уралсиб, Сбербанк и др.

Остановившись на финансировании франшизных проектов, следует отметить, что Сбербанк кредитует от 100 тыс. до 3 млн руб., где 20% от стоимости франшизы должен внести сам инвестор. В портфеле банка уже собран пул франшиз с известным брендом. Это позволяет инвестору экономить время при выборе франшизы.

Таким образом, сегодня формируется рынок франшиз на всей территории Российской Федерации. Активно проводятся форумы, семинары выставки с предложениями от различных компаний. Так можно отметить, что основную долю рынка франшиз занимают

компании розничной торговли, далее следуют предприятия общепита (рис. 16)¹.



Рисунок 16 - Структура рынка франшиз в Российской Федерации (2012 г.)

Развитие рынка франшиз на территории МНП, а также привлечение кредитных ресурсов банков будут содействовать более активному проявлению спроса на данный вид бизнеса, что может стать одним из альтернативных способов решения вопроса диверсификации экономики монопрофильных населенных пунктов.

¹ См.: Бренд вместо залога. URL: <http://www.rg.ru/2012/08/21/razvitie.html> (дата обращения: 18.01.2013).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие монопрофильных населенных пунктов нацелено на сокращение рисков функционирования социально-экономической системы моногорода, иными словами, на снижение степени монозависимости экономики населенного пункта от одного предприятия или группы предприятий, занятых в единственной достаточно узкой технологической цепочке.

Ключевой аспект успешного осуществления процесса развития моногородов - постепенный отказ от экономического детерминизма в пользу повышения качества и уровня жизни населения, комплексного развития территорий в русле современных градостроительных тенденций. Приоритетными факторами становятся развитие социальной инфраструктуры, создание условий для развития малого бизнеса в сфере обслуживания населения, формирование общественных зон, улучшение экологической ситуации и т.д.

Фундамент всего процесса развития монопрофильных населенных пунктов - расширение масштабов участия собственников градообразующих предприятий и самих предприятий в обеспечении новых стандартов качества населения и - в широком смысле - в преобразовании окружающего пространства. Солидарное участие всех заинтересованных сторон в развитии моногородов должно сменить полную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления. Это позволит создать благоприятные условия для ускоренного развития городских территорий и снизить в будущем риски, возникающие в результате реализации политики создания кластерных территориально-производственных комплексов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации.
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».
8. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».
9. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
10. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
11. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
12. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими».
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 884-р «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Сокола Вологодской области».
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 885-р «О комплексном инвестиционном плане модернизации городского округа Тольятти Самарской области».

- 18 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 886-р «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Нижний Тагил Свердловской области».
- 19 Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года».
- 20 Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего бизнеса».
- 21 Постановление Правительства Вологодской области «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Сокола Вологодской области» от 18 августа 2010 г. № 957.
- 22 Постановление Правительства Ярославской области 25 июня 2010 г. № 427-п от «О комплексных инвестиционных планах модернизации городских поселений Гаврилов-Ям и Тутаев».
- 23 Постановление Правительства Пермского края «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы».
- 24 Решение Совета народных депутатов г. Прокопьевска от 28 декабря 2009 г. № 315 «О комплексном инвестиционном плане модернизации города Прокопьевска».
- 25 Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу (одобрена поручением Правительства РФ от 18 ноября 2008 г. № ВП-П13-6891).
- 26 *Алтухова М.В.* Стратегия развития промышленных моногородов // Вестник Орловского государственного технического университета. 2011. № 2.
- 27 Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. 3-е изд., стереотип. М.: Институт новой экономики, 1998. С. 341.
- 28 Возрождение и развитие малых и средних городов России. Основные положения Федеральной программы и экономических методов ее практической реализации. М.: АО «Панас-Аэро», 1994.
- 29 *Громыко Ю.В.* Что такое кластеры и как их создавать // Восток: альманах. 2007. № 1(42).
- 30 Демографический ежегодник Самарской области: стат. сб. / Самара-стат. Самара, 2010.
- 31 *Заусаев В.К., Дубинина Е.В., Зайцев К.Н.* Политика занятости в моногородах. Сер.: Научные доклады: независимый экономический анализ. № 213. М.: Московский общественный научный фонд, 2010.
- 32 *Киреев А.А.* Города с градообразующими предприятиями в системе управления региона // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 33. С. 33-38.

33. *Кирпичников В.М.* Стратегическое развитие моногорода в условиях экономического кризиса, Школа университетской науки: парадигма развития. 2011. № 1-2. С. 95-100.
34. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / рук. авт. колл. Е.Г. Анимиц; В.С. Бочко, Э.В. Пешина, П.Е. Анимича; под науч. ред. А.И. Татаркина, М.В. Федорова; Урал. гос. экон. ун-т, Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2010.
35. *Любовный В.Я.* Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М.: ЗАО «Дортраспечать», 2009.
36. Материалы I Общероссийской конференции «Моногорода: современные решения» (Москва, 21 мая 2010 г.). М., 2010.
37. Модернизация России: территориальное измерение: монография / под ред. А.А. Нещадина, Г.Л. Тульчинского. СПб.: Алетейя, 2011.
38. Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций / Институт региональной политики. М., 2008.
39. Моногорода: расселить нельзя диверсифицировать? Аналитические доклады (Екатеринбург, 23-24 апреля 2010 г.). Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2009.
40. *Найденова Р.И.* Государственное регулирование экономики в старо-промышленных районах Германии // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2006. № 10. Октябрь.
41. Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора Российской экономики / ГУ-ВШЭ; МАЦ // Вопросы экономики. 2009. № 5. С. 21-46.
42. *Полякова Ю.* Проблемы функционирования моногородов в условиях мирового экономического кризиса. URL: <http://ego.uara.ru/issue/2010/02/07/>.
43. Предложения Союза малых городов РФ по решению проблем моногородов. URL: http://www.memoid.ru/node/Perspektivy_monogorodov_v_sovremennoj_Rossii.
44. Рынок труда в Самарской области (2005-2010 гг.): стат. сб. / Самара-стат, Самара, 2011.
45. Экономическая энциклопедия / Институт экономики РАН. М.: Экономика, 1999. С. 439.
46. *Carlson L.* Company Towns of the Pacific Northwest. University of Washington Press, 2003.
47. *Cherry G.E.* The town planning movement and the late Victorian city // Transactions of the Institute of British Geographers. 1979. № 4. 306-319.

48. *Crawford M.* Building the Workingman's Paradise: The Design of American Company Towns. London & New York: Verso, 1995.
49. *Dellhem C.* The creation of company culture: Cadburys, 1861-1931 // The American Historical Review. 1987. № 92. P. 13-44.
50. Employment Concentration and Resource Allocation: One-Company Towns in Russia October 2011 / Simon Commander, Zlatko Nikoloski, Alexander Plekhanov// European Bank. Working Paper. 2011. No. 130.
51. *Fishback P., Lauszus D.* The Quality of Services in Company Towns: Sanitation in Coal Towns during the 1920s // Journal of Economic History. 1989. № 49, no 1. P. 125-44.
52. *Garner J.S.* The company town: Architecture and society in the early industrial age. N.Y.: Oxford University Press, Inc., 1992.
53. *Garner J.S.* The model company town. Massachusetts: The University of Massachusetts Press, 1982.
54. *Gaskell M.* Model industrial villages in S. Yorkshire/N. Derbyshire and the early town planning movement // The Town Planning Review. 1979. № 50. P. 437-458.
55. *Gibson K.* Company Towns and Class Processes: A study of the Coal Towns of Central Queensland. Environment and Planning D: Society and Space. 1990. № 9, no 3. P. 285-308.
56. Global Competitiveness Report. 2003/2004.
57. Global Competitiveness Report. 2008/2009.
58. Global Competitiveness Report. 2010/2011.
59. *Green H.* The Company Town: The Industrial Edens and Satanic Mills That Shaped the American Economy. N.Y.: Basic Books, 2010.
60. *Healey P.* Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. 2nd ed. London: Macmillan Press, 2005. P. 1-22.
61. *Hebblethwaite R.* The municipal housing programme in Sheffield before 1914. Architectural History. 1987. № 30. P. 143-179.
62. Infrastructure Financing Options for Russia Background paper on Financing of Municipal and Communal Services. World Bank, 2005.
63. Innovation clusters in Europe: a statistical analysis and overview of current policy support // Europe Innova / PRO INNO Europe paper. 2012. № 5.
64. *Jackson F.* Sir Raymond Unwin: Architect, planner and visionary. London: A. Zwemmer Ltd, 1985.
65. *Jiang H, Zhang S.W.* Renewal strategies for old industrial areas in the post-industrial age. Take «Zurich-West» in Switzerland as an example. Sci China Ser E-Tech Sci, 2009, 52(9): 2510-2516, doi: 10.1007/s11431-009-0295-x.
66. Kamaishi City 2007. «Kamaishi-shi tokeisho 2007 nen-do» (Statistics of Kamaishi City 2007). Kamaishi: Iwate, 2007.

67. *Mullin John R., Armstrong Jeanne H., Kavanagh Jean S.* From Mill Town to Mill Town: The Transition of a New England Town from a Textile to a High-Technology Economy. Massachusetts: The University of Massachusetts Press, 1986.
68. *Nakamura N.* Is there any hope for «Kamaishi»? The Regeneration of a Former Company Town, 2008.
69. *Parsons K.C.* Review of the model company town: Urban design through private enterprise in nineteenth-century New England. *The New England Quarterly.* 1985. № 58. P. 639-643.
70. Prognos Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. URL: http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/Atlanten/Zukunftsatlas_07/Prognos_Zukunftsatlas_2007_Auf_einen_Blick.pdf.
71. *Solecki W.* Paternalism, Pollution and Protest in a Company Town // *Political Geography.* 1996. № 15, no 1. P. 5-20.
72. *Wiltshire R.* New Future for a Company Town diversification and Employment in Kamaishi City, *The Science Reports of the Tohoku University, 7th Series (Geography).* Vol. 41. № 1. June 1991. P. 1-22.
73. *Wiltshire R.* Diversification and Employment in Kamaishi City: A Future Reconsidered, *The Science Reports of The Thoku University, 7th Series (Geography).* Vol. 48. Nos. 1/2, December, 1998. P. 85-104.
74. *Wirtschaftsbroschüre über die Stadt Ingolstadt.* URL: <http://www2.ingolstadt.de/index.phtml?NavID=1842.53&La=1>.
75. www.gks.ru - официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.
76. www.mchs.gov.ru - официальный сайт МЧС России.
77. www.monogorod.org - аналитический портал Союза российских городов.
78. www.monogorod.org - сайт Союза российских городов.
79. www.veb.prognoz.ru - официальный сайт Внешэкономбанка, посвященный поддерживаемым инвестиционным проектам.

Авторский коллектив

Ильина Ирина Николаевна	Доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета	Глава 3, параграфы 1.2, 6.4, введение, заключение, научная редакция
Лепский Владимир Евгеньевич	Д-р психол. наук, профессор, главный научный сотрудник Института философии РАН, Президент Клуба инновационного развития Института философии РАН	Параграф 6.3
Молодцов Александр Витальевич	Канд. экон. наук, директор Центра прикладных разработок и консалтинга Финансового университета	Параграфы 6.1-6.3, 7.2, 7.3
Попов Виталий Геннадьевич	Научный сотрудник Центра прикладных разработок и консалтинга Финансового университета	Параграфы 6.3, 7.3
Резникова Екатерина Валерьевна	Канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и антикризисного управления Финансового университета	Параграф 6.3
Савельев Антон Максимович	Главный специалист отдела оперативной отчетности Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации	Глава 5
Скориков Евгений Сергеевич	Научный сотрудник Центра прикладных разработок и консалтинга Финансового университета	Глава 1, параграфы 2.4, 6.3, 7.2
Турков Александр Викторович	Научный сотрудник Центра прикладных разработок и консалтинга Финансового университета	Глава 4, параграфы 2.1, 2.2, 2.4, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2
Филатов Евгений Викторович	Начальник отдела бюджета и оценки капитальных вложений дочерних и зависимых обществ ЗАО «Компания Транстелеком»	Параграфы 2.2, 2.3
Хамдамов Тимур Владимирович	Советник отдела планирования перспективных исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации	Параграф 6.3

Цекоева Зарина Аслановна	Главный консультант Департамента экономики и финансов Аппарата Правительства России	Параграфы 2.1, 2.2
Шеряй Ксения Игоревна	Кандидат экономических наук, начальник планово-аналитического отдела Национального союза страховщиков ответственности	Параграф 6.2
Иванова Кристина Сергеевна	Студентка 4-го курса факультета Международных экономических отношений Финансового университета	Параграф 4.1
Плисецкий Евгений Евгеньевич	Научный сотрудник Центра региональных исследований ГУ-ВШЭ	Глава 3 Параграф 6.4

Оглавление

Введение	3
Глава 1. МОНОПРОФИЛЬНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ: ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ	4
1.1. Основные этапы развития моногородов.....	4
1.2. Подходы к выделению моногородов.....	7
Глава 2. РАЗНЫЕ ГОРОДА - РАЗНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ	13
2.1. Комплексная оценка моногородов России и потенциа- ла их развития.....	13
2.2. Методика расчета интегральных показателей ком- плексной оценки социально-экономического состояния и перспектив развития муниципального образования... 15	15
2.3. Группировка моногородов по результатам оценки со- циально-экономического состояния.....	25
2.4. Базовые сценарии стратегического развития моного- родов.....	44
Глава 3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ МОНОГОРОДОВ	49
Глава 4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ РОССИИ	70
4.1. Анализ государственного участия в развитии совре- менных моногородов.....	70
4.2. Подходы к оценке эффективности государственной поддержки моногородов.....	82
Глава 5. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В МОНОПРОФИЛЬНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ	89
Глава 6. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОНОГОРОДАМИ	101

6.1. Моногорода и кластеры: опыт и перспективы.....	101
6.2. Механизмы гарантирования финансовой ответственности бенефициаров градообразующих предприятий ...	107
6.3. Консолидация власти и общества как основа совершенствования механизма стратегического управления и развития на местном уровне.....	117
6.4. Совершенствование пространственной организации моногородов.....	125
Глава 7. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В МОНОГОРОДА.....	135
7.1. Привлечение долгосрочных источников финансирования инвестиций.....	135
7.2. Развитие механизмов привлечения инвестиций и реализации инвестиционных проектов.....	149
7.3. Развитие франчайзинга в малых моногородах.....	154
Заключение.....	157
Литература.....	158
Авторский коллектив.....	163

Научное издание

РАЗВИТИЕ МОНОГОРОДОВ РОССИИ
Монография

Редактирование,
верстка, корректура **Л.В. Шитовой**
Оформление обложки и титула **В.А. Селина**

Подписано в печать 13.05.2013
Формат 60х90/16. Гарнитура Cambria
Усл. п.л. 10,5. Уч.-изд. л. 8,62. Тираж 70 экз.
Заказ № 410

Финансовый университет
Ленинградский пр-т, 49, Москва, 125993 (ГСП-3)

*Отпечатано в ООП (Ленинградский пр-т, 49)
Издательства Финансового университета*