



Е.М. Петрикова,
к. э. н., доцент Российского
экономического университета
им. Г.В. Плеханова

Комплексная инвестиционная программа развития моногородов



Как искать пути выхода городов из кризиса экономической неразвитости? Какой должна быть их методология? Какими должны быть целевые индикаторы экономического развития моногородов?

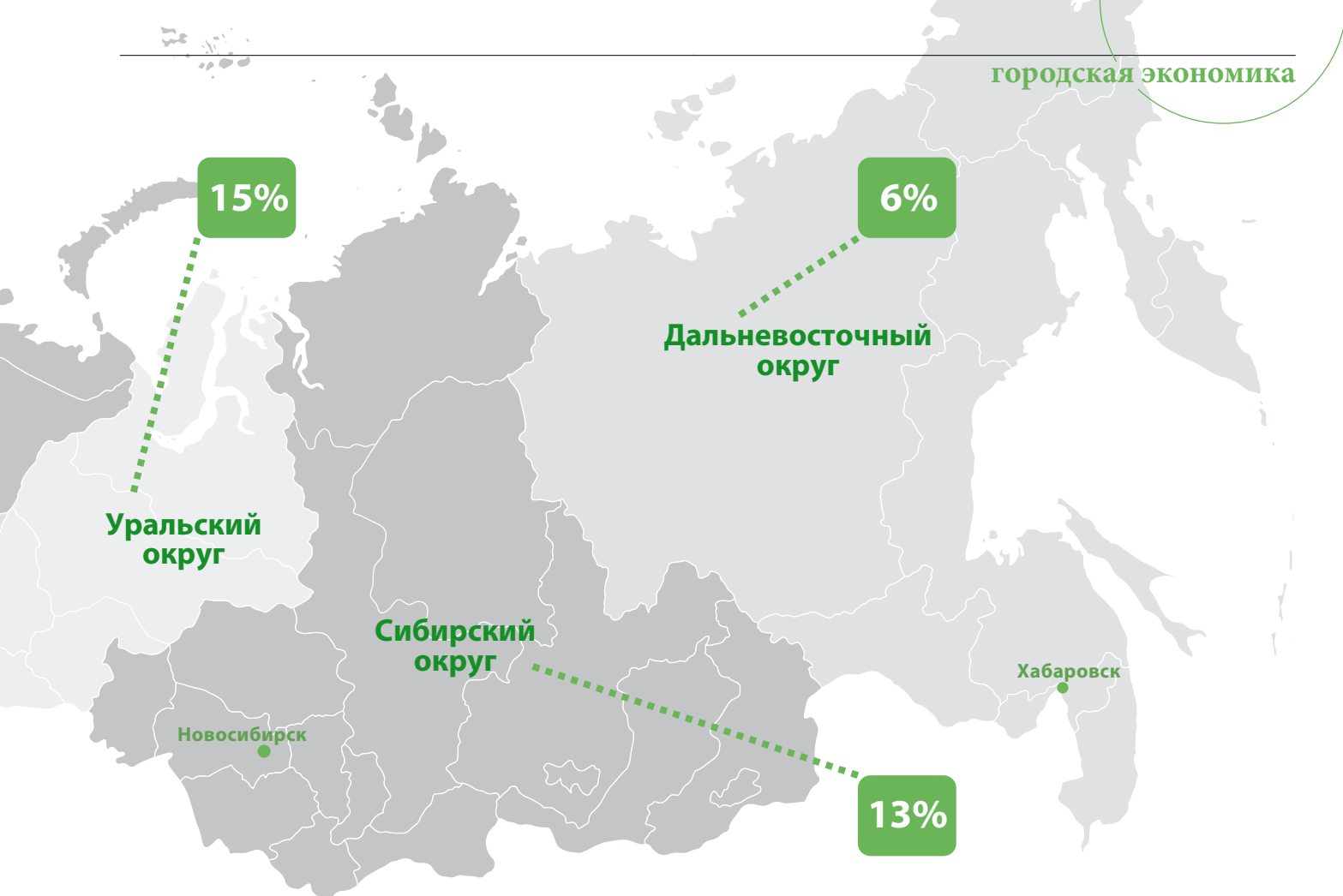
Что такое моногород?

Последствия мирового финансового кризиса заметно изменили хозяйственную и социальную жизнь моногородов, градообразующих предприятий, наукоградов и прочих закрытых поселений в России. Основными причинами изменений стали: затруднение деятельности их градообразующих предприятий, узкая сфера занятости и ограниченные возможности манёвра населения при потере работы, свёртывание социальной инфраструктуры, сокращение налоговой облагаемой базы местных бюджетов.

Россия получила в наследство от плановой советской экономики значительное количество моногородов, жизнь которых

полностью зависит от работы одного, в лучшем случае нескольких предприятий. В настоящее время нет чёткого определения термина «моногород», чаще всего встречаются понятия «город-спутник», «наукоград» или «градообразующее предприятие». Такой разброс определений существует и в нормативно-правовой базе, содержащей различные положения, закрепляющие понятие «градообразующие предприятия»:

- в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 г. № 1001 «градообразующее предприятие» определено как предприятие, на котором занято не менее 30 % общего числа работающих на предприятиях города либо



имеющее на балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % проживающих в населённом пункте;

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

В отечественной практике понятию «моногород» близок термин «город-завод», предполагающий существование теснейшей связи между функционированием городского поселения и предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на основные аспекты жизни города — «градообразующего предприятия».

Расхождение в понятиях «градообразующее предприятие» вызвано отсутствием методологических исследований по определению критериев отнесения населённого

пункта к моногороду. Например, вряд ли кто-нибудь объяснит, почему предприятие, численность работников которого и членов их семей составляет 49,9 % населения города, не является градообразующим.

Рис. 1. Доля населения, проживающего в монопрофильных поселениях (2009 г.), %.

В настоящее время нет чёткого определения термина «моногород», чаще всего встречаются понятия «город-спутник», «наукоград» или «градообразующее предприятие».

По мнению ряда экономистов, город можно называть монопрофильным, если

- 1) в нём существует одно или несколько однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, притом что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нём людей;



Рис. 2. Факторы, способствующие развитию моногородов¹.

¹ <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=627>

2) в нём существует цепочка технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;

3) для него характерна значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;

4) для него характерна низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);

5) он удалён на значительное расстояние от крупных населённых пунктов (что снижает мобильность жителей) при наличии в нём первых двух признаков или отсутствии развитой инфраструктуры (автомобильных и железных дорог, телефонной сети и т. д.), обеспечивающей связь города с внешним миром.

Анализируя процесс генезиса и эволюции монофункциональных городов, можно выделить совокупность факторов, способствующих их появлению.

■ К группе макрофакторов относятся факторы, отражающие общемировые тенденции развития социальных, экономических и политических процессов.

■ К группе мезофакторов относятся факторы, степень проявления которых обусловлена типом социально-экономической системы и характером общегосударственной социально-экономической политики, реализуемой в конкретной стране.

■ К группе микрофакторов относятся факторы, воздействие которых максимально проявляется на уровне города.

В обобщённом виде совокупность этих факторов и характер их влияния на структуру экономики города представлены на рис. 2.

Группа микрофакторов отличается наибольшим разнообразием. Именно на этом уровне, уровне конкретного поселения, происходит объединение факторов, определяющих отраслевую специфику функциональной специализации, географическую среду, в которой происходит взаимодействие города как искусственной системы с живой природой.

Интенсивное воздействие совокупности этих факторов привело к тому, что в России к концу 80-х годов XX века система монофункциональных городов имела наиболее сложную структуру, объединяющую поселения, различные по численности, сложности производства и, следовательно, уровню квалификации жителей. Однако современная система монофункциональных городов

России не является механическим воспроизведением своего исторического прообраза, сложившегося в советский период.

Можно выделить монофункциональные города лёгкой промышленности, машиностроения, чёрной или цветной металлургии, угольной, нефтегазовой, химической, лесной, пищевой промышленности, промышленности строительных материалов. Исторически размещение городских поселений было обусловлено выборочным освоением природных ресурсов и выгодным географическим положением. Сырьевая направленность экономики определила очаговый и неравномерный характер размещения производительных сил, их привязанность к крупнейшим центрам добычи и переработки природных ресурсов.

Однако даже в докризисные времена многие экспертные оценки показывали, что в современной России городские монопоселения являются одним из ключевых элементов городской сети. В частности, в 1999 г. Экспертный институт (Эксин) исследовал эту тему по гранту японского правительства. Тогда в список монопрофильных вошли 467 городов и 332 посёлка городского типа, в которых проживало 24 тыс. 544 человека, что составляло 17,2 % населения страны. На территории этих поселений функционировало более 900 градообразующих предприятий, которые производили 30–40 % объёма промышленной продукции России. При этом 64 % общего количества указанных предприятий (на которых было занято более 81 % работников градообразующих предприятий) относились к отраслям ма-

Общегосударственный реестр моногородов не был создан до кризиса 2008 г. Однако даже в докризисные времена многие экспертные оценки показывали, что в современной России городские монопоселения являются одним из ключевых элементов городской сети.

Проблемы моногородов

После распада Советского Союза территориально-производственные комплексы практически исчезли, а социальная сфера моногородов, формально оставаясь в ведении местных властей, реально никем не поддерживалась. На рубеже XX–XXI веков на базе градообразующих предприятий моногородов стали формироваться вертикально интегрированные структуры крупных корпораций. Это способствовало передаче ответственности за развитие социальной инфраструктуры и поддержку приоритетных направлений социальной политики, закреплённых ранее за органами местного самоуправления, в зону корпоративной ответственности.

Общегосударственный реестр моногородов не был создан до кризиса 2008 г. Од-

нако даже в докризисные времена многие экспертные оценки показывали, что в современной России городские монопоселения являются одним из ключевых элементов городской сети.

По данным научно-методического центра «Города России», в РФ к монопоселениям были отнесены не менее 500 из 1097 городов и 1200 из 1864 посёлков городского типа. К этой же группе относились около 400 мелких посёлков, не имеющих статуса посёлка городского типа (с числом жителей, как правило, менее 3 тыс. человек), в которых население было занято несельскохозяйственной деятельностью. В таких населённых пунктах проживало около 16 млн человек.²

Если учесть, что в 2000 г. в России существовало 1097 городов, то моногорода составляли от 43 % (по данным Экспертного инс-

В 1999 г.

по исследованиям

Экспертного института

(Эксин) в список

монопрофильных вошли

467 городов
и 332 посёлка
городского типа,
в которых проживало
24 тыс. 544 человека,
что составляло
17,2 %
населения страны.

² Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / Под ред. Кузнецова Г.Ю., Любювского В.Я. М.: Моск. общ.-науч. фонд, 2004. С. 5.

Таблица 1. Экономические и социальные эффекты, необходимые для выхода моногородов кризиса

Экономические эффекты	Социальные эффекты
Создание инновационных производств	Снижение социальной напряжённости
Увеличение темпов экономического роста	Создание новых рабочих мест
Повышение конкурентоспособности	Накопление человеческого капитала и повышение мобильности населения
Увеличение налоговых поступлений в бюджет и эффективности бюджетной сферы	Увеличение бюджетных расходов на социальные нужды
Диверсификация экономики за счёт создания альтернативных производств и развития малого и среднего бизнеса, в том числе • создание бизнес-инкубаторов • выделение грантов на открытие бизнеса • микрокредитование • развитие франшизы • предоставление льготной аренды • гарантированный госзаказ • лизинг оборудования • создание новых бизнес-структур и привлечение инвестиций • создание промышленных парков • создание особых экономических зон регионального уровня • предоставление субсидий на открытие компаниями филиалов в регионе	Повышение эффективности муниципального управления за счёт выведения на аутсорсинг непрофильных активов предприятий: • объектов социально-культурной сферы • объектов коммунально-бытового обслуживания • вспомогательных и обслуживающих (сервисных) подразделений
	Рост качества жизни населения

титута)³ до 46 % их количества (по данным НМЦ «Города России»)⁴. Наибольшее число жителей монофункциональных населённых пунктов было сосредоточено в Уральском экономическом районе — 4552 тыс. человек и Центральном и Западно-Сибирском экономических районах — в каждом свыше 3 млн человек. К регионам с наибольшей численностью населения, проживающего в моногородах, относятся старопромышленные регионы (Свердловская, Пермская, Нижегородская области), сырьевые (Тюменская, Кемеровская области) и регионы смешанного типа (например, Республика Татарстан).

Мировой финансово-экономический кризис привёл к спаду во многих отраслях промышленности и обострил ситуацию на монопро-

фильных территориях. При этом серьёзное всего пострадали узкоспециализированные города, в которых проживает большая часть населения. Спад производства, вызванный сокращением объёмов производства градообразующих предприятий и финансовые трудности, возникшие на фоне низкого качества муниципального управления, привели к нарастанию напряжённости на рынке труда из-за появления большого количества безработных, увеличения дефицита бюджета, роста социальных проблем.

Следует отметить, что российские моногорода оказались в сложном положении совсем не по вине кризиса. Он стал лишь катализатором копившихся в течение десятилетий финансовых, правовых и социальных проблем. В условиях финансово-экономического кризиса обострились следующие проблемы моногородов:

- удалённость от основных экономических центров и неразвитость транспортной инфраструктуры;
- высокая зависимость муниципальных бюджетов от налоговых платежей градообразующих предприятий;
- задолженность по заработной плате;
- снижение (в предкризисный период) объёмов ввода жилья;
- чрезмерная экологическая нагрузка на территории, где расположены градообразующие предприятия;
- устаревшие технологии, износ основных фондов градообразующих предприятий.

Для выхода из сложившейся ситуации моногорода должны добиться появления положительных экономических и социальных эффектов (табл. 1).

Видя осложнение ситуации в ряде регионов страны, органы государственной власти начали активную поддержку моногородов. К середине 2009 г. Министерство регионального развития России по поручению Председателя Правительства Российской Федерации составило список градообразующих городов, в который вошли 252 города (10 из них расположены на закрытых административно-территориальных образованиях), 95 посёлков городского типа и 11 сельских населённых пунктов, в которых

³ Аналитический доклад о результатах выполнения проекта «Монопрофильные города и градообразующие предприятия».

⁴ Лексин В., Швецов А., Лузанов А. Исследование региональных и городских проблем в Научно-методическом центре «Города России» Института макроэкономических исследований при Минэкономике РФ в 1990–1999 гг. М.: Едиториал УРСС, 2000.

⁵ <http://www.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=518>

проживает 16,2 млн человек, или 15,7% городского населения страны (11,5% населения России)⁵.

В соответствии с подходом Минрегион-развития РФ к моногородам относятся населённые пункты, соответствующие одному из двух критериев:

1. 25% экономически активного населения должно трудиться на предприятиях, работающих в рамках единого производственно-технологического процесса.

ных населённых пунктов сосредоточено в Уральском, Северо-Западном и Сибирском федеральных округах (см. рис. 1, стр. 81).

До кризиса в моногородах создавалось 30–40% ВВП России. Большая часть монопрофильных поселений была образована при предприятиях машиностроения (18%), лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (21%), добывающей и металлургической промышленности (20%), пищевой промышленности (14%) (рис. 3).

В процессе составления комплексной инвестиционной программы моногорода постановка целей развития монотерритории осуществляется на кратко-, средне- и долгосрочный периоды.

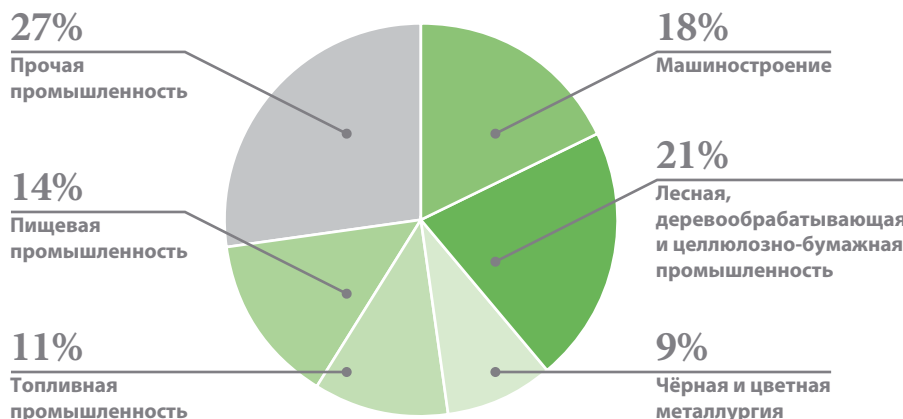
2. На долю этих предприятий должно приходиться более 50% промышленного производства.

Статистика свидетельствует, что приблизительно половина монопрофильных населённых пунктов приходится на малые города, посёлки городского типа и сельские поселения с числом жителей менее 20 тыс. человек. Около половины монопрофильных поселений расположено в Приволжском и Центральном федеральных округах; наибольшее число жителей монопрофиль-

География современных моногородов характеризуется привязкой к разным экономическим типам территорий: к столичным агломерациям, сырьевым, промышленным и курортным регионам России.

Составление комплексной инвестиционной программы моногорода

Центральным моментом в процессе составления комплексной инвестиционной программы (КИП) моногорода является формирование системы её целей и мероприятий.



К середине 2009 г. Министерство регионального развития России составило список градообразующих городов, в который вошли 252 города, 95 посёлков городского типа и 11 сельских населённых пунктов, в которых проживает 16,2 млн человек, или 15,7% городского населения страны (11,5% населения России).

Рис. 3. Отраслевая структура монопрофильных территорий (2009 г.).

Постановка целей развития монотерритории осуществляется на кратко-, средне- и долгосрочный периоды. Стратегические цели конкретизируются в реальные задачи, учитывающие следующие критерии эффективности:

3) развитие образовательного, научного, культурного и духовного потенциала:

- рост образовательного и культурного уровня жителей,
- ускоренная модернизация и развитие системы образования,

В конечном итоге все действия должны привести к устойчивому развитию города за счёт собственного и заёмного капитала, а также за счёт человеческого потенциала.

1) повышение экономического потенциала муниципального района, городского округа:

- рост производства товаров и услуг за счёт привлечения инвестиций в основной капитал,
- рост платёжеспособного спроса населения на товары и услуги,
- обеспечение конкурентоспособности местных товаров и услуг на муниципальном и внешнем потребительских рынках,
- развитие рыночной инфраструктуры за счёт частных инвестиций,
- рост финансовых ресурсов муниципального района;

2) повышение качества и уровня жизни населения муниципального образования:

- развитие муниципальных образовательных и культурных центров,
- ускоренное интегрирование муниципального образования в информационную среду,
- ориентация на развитие внутрирегиональных, межрегиональных и международных связей в сфере культуры, науки, образования;

4) обеспечение безопасности жизни в муниципальном районе, городском округе:

- обеспечение энергетической безопасности муниципального образования, а также бесперебойной работы коммунальных систем жизнеобеспечения,
- обеспечение продовольственной безопасности муниципального района, городского округа,
- обеспечение общественной безопасности и правопорядка,
- обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды;

Комплексная инвестиционная программа — инструмент управления рисками и развитием города как единого хозяйственного комплекса.

- укрепление здоровья, повышение числа жителей, занимающихся физической культурой и спортом,
- обеспечение высокого уровня занятости и роста доходов населения,
- удовлетворение потребностей населения в жилье, продуктах питания, товарах и услугах;

5) улучшение качества среды обитания населения муниципального района, городского округа:

- развитие территории муниципального образования,
- увеличение и улучшение жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры,
- развитие дорожной сети муниципального образования,
- развитие городского, районного и пригородного общественного транспорта.

Основные проблемы при диагностике и составлении КИП связаны с отсутствием чётких рекомендаций и доведённого до сведения субъектов скоординированного подхода на уровне федерального центра, согласованности и понимания роли КИП на уровне органа местной власти, взаимодействия между контрольно-статистическими структурами и иными информационными депозитариями, а также со спешкой и дефицитом профессионалов, способных в условиях исторической «скрытности» и «ведомственности» добиваться успехов.

Основными целями разработки и реализации КИП модернизации моногородов могут быть:

- **в краткосрочной перспективе** — обеспечение занятости работников градообразующих предприятий, находящихся в критическом состоянии, в том числе посредством создания временных рабочих мест и организации общественных работ;
- **в средне- и долгосрочной перспективах** — снижение доли градообразующего предприятия (предприятий), осуществляющего деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, до значений ниже критериев отнесения города к монопрофильным.

При составлении комплексной инвестиционной программы моногорода используются следующие принципы:

- участие в реализации КИП всех заинтересованных субъектов: приоритет отдаётся тем инвестиционным программам, которые разработаны и согласованы администрацией моногорода, вышестоящими органами исполнительной власти, руководством градообразующего предприятия, профсоюзами, представителями населения — общественными объединениями, партиями и т. п.;
- прозрачность реализации КИП: все принимаемые в ходе проекта ключевые решения (затраты проекта, источники финансирования и т. п.) должны быть прозрачны как для органов исполнительной власти, так и для всех участников соглашения о реализации КИП;

Таблица 2. Критерии результативности КИП

Критерий	Расчёт критерия
Результативность КИП, руб./чел.	$\frac{\text{Сальдо конечное, руб.} - \text{сальдо начальное, руб.}}{\text{Численность населения моногорода, человек}}$ $\frac{\text{Сальдо конечное, руб.} - \text{сальдо начальное, руб.}}{\text{Абсолютный размер доходов начальный, ед.}}$
Прямая эффективность КИП, ед.	$\frac{\text{Объём предотвращённых потерь за период реализации проекта}}{\text{Объём инвестиций за период инвестирования}}$
Косвенная эффективность КИП, чел./руб.	$\frac{\text{Численность населения моногорода, человек}}{\text{Объём инвестиций, руб.}}$

- экономическая сопоставимость затрат на реализацию КИП с эффектом от её осуществления; затраты рассчитываются на душу населения и сопоставляются с начальной величиной доходов (расходов);
- период составления КИП не должен превышать трёх лет от начала реализации программы. Её первые результаты должны появиться не позже второго прогнозного года ($N + 2$), а совокупный эффект от реализации КИП следует рассчитывать на срок до 2020 г.;
- государство обеспечивает необходимый развитию моногорода толчок, но основной объём государственной финансовой поддержки в средне- и долгосрочной перспективах должен быть замещён средствами инвесторов. В процессе построения КИП моногорода используются те же механизмы и модели, что и для обычного города. Отличия состоят в том, что диверсификация производства градообразующего предприятия достигается как за счёт создания новых производств с высокой добавленной стоимостью, так и за счёт создания инновационных видов деятельности, в том числе предприятий среднего и малого бизнеса.

Эффективность построения системно-динамической модели и её основной составной части — комплексной инвестиционной программы — оценивается на душу

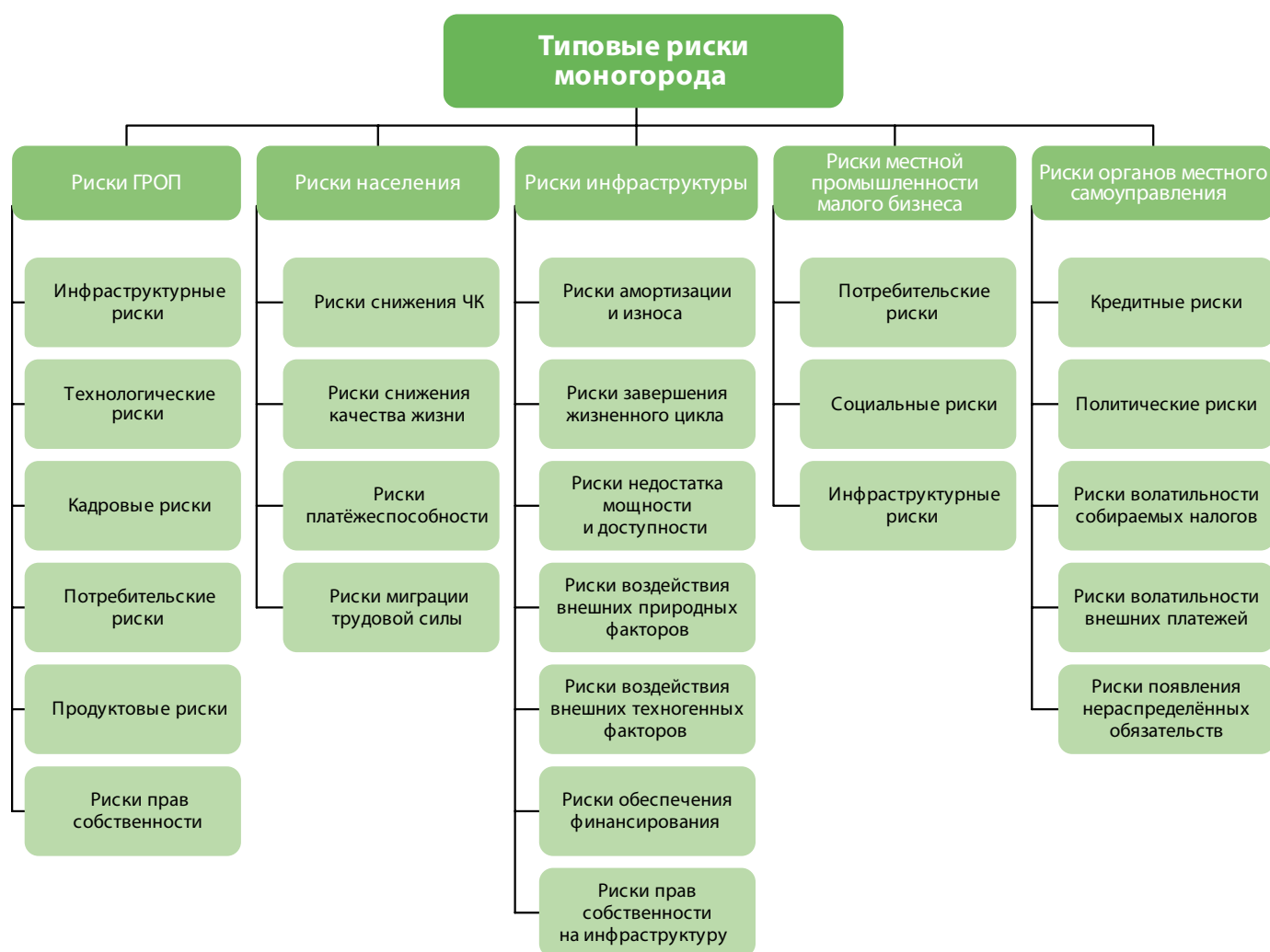


Рис. 4. Типовые риски моногорода.

населения и сопоставляется с начальной величиной доходов (табл. 2). В конечном итоге все действия должны привести к устойчивому развитию города за счёт собственного и заёмного капитала, а также за счёт человеческого потенциала.

Комплексный инвестиционный план модернизации моногорода представляет собой формализованный инструмент управления рисками и мониторинга ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях и, по существу, является ресурсообеспеченным инвестиционным пакетом инвестиционных проектов. КИП — инструмент управления рисками и развитием города как единого хозяйственного комплекса. На рис. 4 представлены типовые риски моногородов. Каждый риск оценивается по двум основным характеристикам: веро-

ятности его реализации и размеру потенциального ущерба.

Перспективные направления преодоления рисков и решения проблем моногородов:

- развитие социального партнёрства — разработка и принятие территориальных отраслевых соглашений, позволяющих снизить дифференциацию в оплате труда и социальных гарантиях — один из факторов низкой мобильности населения;
- развитие в моногородах с добывающей промышленностью инновационных форм занятости населения на основе вахтового метода. Суть подхода заключается в совмещении опыта ведения «организованных» и «диких» вахт, для этого необходимо создавать специальные организации-посредники между структурами-работодателями

⁶ Петрикова Е.М. Комплексная инвестиционная программа экономики моногорода // Региональная экономика: Теория и практика. 2010. № 43 (178). С. 19–32.

и структурами-пользователями трудовых ресурсов;

- развитие гибких форм занятости населения на основе фрилансинга, заёмного и надомного труда;
- развитие государственно-частного партнёрства и оформление процедуры заключения концессионных соглашений в сферах ЖКХ, здравоохранения, образования, транспорта;
- привлечение для реализации инвестиционных проектов средств институтов развития, диверсификация экономики моногородов.

Чтобы предприятие могло претендовать на поддержку в моногородах, оно должно иметь:

- 1) разработанную и утверждённую антикризисную модель управления градообразующим предприятием, в том числе план мероприятий по развитию (повышению рентабельности, эффективности) бизнеса, ожидаемые сроки осуществления поставленных задач, экономический и социальный эффекты их реализации;
- 2) принятую систему оплаты труда на предприятии, средние пропорции мотивационного денежного поощрения менеджмента и работников, занятых на производстве в предыдущий и текущий годы;
- 3) составленную карту рисков предприятия, перечень способов и мероприятий их минимизации;
- 4) сведения о принятых и запланированных региональными и муниципальными органами власти целесообразных и эффективных мерах поддержки градообразующего предприятия и крупных предприятий;
- 5) обобщённые предложения и обоснования необходимости той или иной формы государственной поддержки на федеральном уровне.

Поскольку типология моногородов довольно широка и каждый из них развивался по собственному сценарию, в настоящее время нет универсального инструмента,

который можно использовать для оказания им помощи. Федеральные органы исполнительной власти косвенно влияют на социально-экономическое развитие моногородов:

- Минэкономразвития РФ осуществляет поддержку малого и среднего предпринимательства;
- Минздравсоцразвития РФ предпринимает комплекс мер по стабилизации ситуации на региональных рынках труда;
- Минпромторг РФ поддерживает промышленные предприятия различных отраслей;
- Минтранс РФ с помощью Минфина РФ выделяет бюджетные кредиты на развитие дорожной инфраструктуры;
- Минсельхоз РФ осуществляет поддержку производителей сельскохозяйственной продукции.

Большое количество и сложность проблем моногородов явно указывают на необходимость разработки федеральной целевой программы развития моногородов.

Результатами реализации КИП в моногородах станут:

- переход от индустриального к инновационному пути развития;
- рост качества жизни населения;
- увеличение эффективности бюджетной сферы и бизнеса, создание альтернативных производств, развитие малого и среднего предпринимательства;
- накопление человеческого капитала и повышение мобильности населения.

Несмотря на имеющийся арсенал инструментов финансирования, большое количество и сложность проблем моногородов явно указывают на необходимость разработки федеральной целевой программы развития моногородов, необходимой для финансирования их инвестиционных проектов, диверсификации их экономики⁶ и развития в них малого и среднего предпринимательства. ■