

## МЕХАНИЗМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ МОНОГОРОДОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2011 Е.Д. Еремина\*

**Ключевые слова:** моногород, градообразующее предприятие, монопрофильная территория, государственная поддержка развития, комплексный инвестиционный план, государственно-частное партнерство, Агентство по реструктуризации экономики моногородов.

Рассматриваются механизмы управления развитием экономики монопрофильных территорий, возможные к применению в России в современных условиях. Автором делаются выводы относительно эффективности методов управления, применяемых к моногородам в различных странах, и предлагаются направления модернизации и реструктуризации экономики моногородов Самарской области.

Категория “моногород” и так называемая проблема монопрофильного населенного пункта (моногорода) стали особенно актуальными в последние годы в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом, который явно указал на структурную несогласованность системы функционирования территорий подобного типа. Обострение проблемы монопрофильных территорий России произошло из-за критической зависимости их социально-экономической системы от результатов функционирования одного экономического субъекта - градообразующего предприятия, либо нескольких предприятий, тесно взаимосвязанных в рамках единой производственно-технологической цепочки.

Несмотря на особую важность и остроту проблемы дальнейшего развития моногородов, до настоящего времени термин “моногород” полностью не изучен. И если количественные критерии отнесения территории к монопрофильной в настоящее время закреплены на уровне Правительства Российской Федерации, то различия во мнениях отечественных ученых, экономистов и политиков относительно содержательной части понятия “моногород” возрастают с каждым днем.

Очевидность необходимости законодательного закрепления основных понятий в данной сфере продиктована собственно возможностью дальнейшего развития моногородов, включения отдельных мероприятий по их развитию в федеральные и региональные целевые программы, применения различных норм и правил, закрепленных нормативно-

правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, оказания непосредственной государственной поддержки данным территориям.

Попытка сформировать целостную систему административно-правовых и экономических мер по обеспечению реструктуризации и модернизации экономики моногородов Российской Федерации была предпринята в середине 2011 г. юридической компанией Tensor Consulting Group путем создания модельного закона о моногородах<sup>1</sup>. Указанный документ был призван скоординировать усилия органов государственной власти и ведущих предпринимательских структур монопрофильных территорий, направленные на реструктуризацию и перспективное развитие данных территорий. Тем не менее, несмотря на имеющиеся предложения со стороны научного и экспертного сообщества, на федеральном уровне разработка подобного нормативно-правового акта до настоящего времени не ведется.

Сформулированный разработчиком модельный закон, кроме того, имеет ряд недостатков, касающихся, прежде всего, его “рамочной структуры”, означающей, что основой данного документа стоит создание концептуальной, больше даже исключительно теоретической базы для проведения различных мер государственной и частной поддержки монопрофильных территорий. К сожалению, предлагаемый закон не содержит проработку конкретных мер поддержки развития монопрофильных территорий, делает ссылки на

\* Еремина Екатерина Дмитриевна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: e.d.eremina@gmail.com.

многие иные законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, и, кроме того, его принятие потребует пересмотра и разработки не одного дополнительного акта на уровне регионов.

В целях разработки грамотной государственной региональной политики по обеспечению модернизации экономики моногородов на уровне Самарской области, а также по проведению мер государственной политики в сфере пространственного развития и размещения производительных сил в регионе в конце 2011 г. был разработан и принят Закон Самарской области "О государственной поддержке монопрофильных городских округов Самарской области"<sup>2</sup>.

Данный закон определил правоотношения в сфере управления экономикой моногородов региона (Чапаевск, Похвистнево, Октябрьск), закрепив не только порядок признания города монопрофильным, но и основные направления государственной политики Правительства Самарской области в сфере развития указанных территорий. Отдельной статьей в законе расписан порядок отнесения инвестиционных проектов к проектам, возможным к реализации как инвестиционные проекты монопрофильного городского округа Самарской области. Последнее имеет особо значение, поскольку исключительность проблемы монопрофильных территорий требует и специальных подходов к отбору инвестиционных проектов, необходимых в целях крупномасштабной модернизации экономик малых и средних городов с монофункциональной структурой экономики.

Современные социально-экономические условия не только определяют потребность в законодательном закреплении основ государственной поддержки моногородов страны, но и диктуют необходимость формирования целостного действенного механизма разработки и реализации целенаправленной политики на всех уровнях власти в данной сфере. В основу решения проблемы моногородов должен быть положен принцип их перспективного развития - конструирование новой экономической среды, способной обеспечивать функционирование и дальнейшее развитие города.

Несмотря на то, что текущее состояние экономики моногорода напрямую зависит от

отрасли специализации, дальнейшее развитие моногорода определяется не принадлежностью к отрасли, а способностью к быстрому реагированию на изменяющиеся условия функционирования мировой экономики и качественному использованию человеческого потенциала.

Кризис обострил проблемы без исключения всех монопрофильных территорий, потребовав вмешательства федерального центра в их решение. Наиболее крупную и беспрецедентную государственную поддержку, общим размером порядка 70 млрд. руб., получило градообразующее предприятие города Тольятти (Самарская область) ОАО "АВТОВАЗ".

Путем оказания государственной поддержки, направленной на регулирование рынка труда и диверсификацию производств градообразующих предприятий (в том числе за счет размещения государственных заказов на определенных градообразующих предприятиях), в 2010 г. в монопрофильных населенных пунктах было создано свыше 430 тыс. временных рабочих мест и свыше 10 тыс. новых постоянных рабочих мест. Официальные статистические данные свидетельствуют о значительном сокращении уровня безработицы в российских моногородах - до 3,8% в среднем по совокупности моногородов.

Накопленный международный опыт показывает, что к решению комплексных экономических проблем территорий, для которых повседневная жизнь населения неразрывно связана с деятельностью одного (максимум нескольких) предприятий одной отрасли, необходим системный подход. Во всех без исключения странах в целях реализации задач государственной политики в отношении моногородов органы власти совместно с руководителями градообразующих предприятий составляют программы развития, направленные либо на изменение производственной специализации предприятия, либо на преодоление монозависимости города (любого другого населенного пункта).

Широко известным примером реструктуризации моноотраслевой экономики служит французский Лион, основу развития которого составил кластерный подход - глобального (химической промышленности, биотехнологий и микроэлектроники) и национально-

го (текстильной и машиностроительной промышленности, развития городского транспорта, создания возобновляемых энергоресурсов и др.) масштабов. Аналогичный подход – развитие национальных кластеров с привлечением научного потенциала близлежащих исследовательских центров Гренобля в сфере микроэлектроники – в настоящее время реализуется в целях реструктуризации и модернизации экономики альпийских долин Мариенне и Арве<sup>3</sup>. Ключевым элементом программы возрождения депрессивного индустриального моногорода Кобэ в Японии стало создание промышленного парка “движимого спросом типа” в сфере медицинских технологий<sup>4</sup>.

Распространенным является использование механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Особо известен пример модернизации Агентства по развитию и исследованиям при Министерстве обороны (Фарнборо) Великобритании в рамках реализации вышеназванного инструмента.

Опыт ведущих мировых держав не в полном объеме, но учитывался при разработке государственной политики Правительством Российской Федерации в отношении моногородов. Минрегионом РФ в целях разработки наиболее целесообразных механизмов государственной поддержки российских моногородов реализуется подход, подразумевающий, в первую очередь, тщательную диагностику моногорода в целях выявления наиболее критичных рисков, создающих преграды на пути модернизации и дальнейшего развития монопрофильных территорий.

На завершающем этапе в соответствии с предложенной Минрегионом РФ методикой формируется комплексный инвестиционный план модернизации моногорода (далее – КИП). В соответствии с методологией Минрегиона РФ, КИП представляет собой формализованный инструмент управления рисками и мониторинга ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях и, по существу, является ресурсно-обеспеченным инвестиционным пакетом проектов (состоящим из комплекса мер – взаимосвязанных и взаимодополняемых инвестиционных проектов) по парированию наиболее критических (находящихся в зоне неуправляемых) рисков, выявленных в ходе диагностики моногорода<sup>5</sup>.

Дальнейшее функционирование монопрофильных территорий следует определять исходя из истории развития и структуры экономики. В зависимости от выявленной проблемы, с которой столкнулось градообразующее предприятие, необходимо определять и спектр мер государственной поддержки. И здесь возможны варианты.

Нефтегазовая зависимость консолидированного бюджета страны очевидна, однако, учитывая сложившуюся ситуацию, когда государственные денежные средства необходимы огромному количеству муниципалитетов и в значительных размерах, положение в монопрофильных территориях нефтегазовой и атомной промышленности, на наш взгляд, следует считать достаточно стабильными и рассматривать планы реструктуризации экономик данных территорий в дальнейшей перспективе. Единственно возможной на данном этапе мерой государственного регулирования в подобных населенных пунктах стоит считать непрерывный мониторинг социально-экономического положения и хода реализации КИПов.

Монопрофильные территории, имеющие временные трудности с реализацией продукции в связи с резким сокращением рынка сбыта и ростом кредиторской задолженности перед поставщиками и подрядчиками (в основном, это моногорода с градообразующими предприятиями машиностроения, производства строительных материалов, металлургии, деревообработки, АПК), однозначно должны развиваться традиционно – как промышленные территории – на базе сложившихся производств, однако с учетом модернизации и создания новых технологий, средних и малых предприятий промышленности, что позволит с течением времени заметно увеличить объем создаваемой добавленной стоимости.

В целом же основная масса моногородов, к сожалению, оказалась в ситуации, когда дальнейшая деятельность градообразующего предприятия при сохранении заданного направления с экономической точки зрения нецелесообразна. Здесь необходимо содействие диверсификации и переориентации производства градообразующего предприятия, модернизации социально-экономической системы города в целом. Среди инструмен-

тов можно отметить, прежде всего, формирование проектов высокого уровня в формате “Greenfield” и “Brownfield”, способных обеспечить в экономике мультипликативный синергетический эффект; структурирование проектов с применением механизма ГЧП; развитие малого и среднего бизнеса как локомотива роста городской экономики и пере-профилирование экономики города с учетом современных инструментов развития.

Опыт разработки и начального этапа реализации первых КИПов, а также оценки предлагаемых проектов уже определил широкий круг проблем. Кроме общеизвестных, таких как неразвитость инфраструктуры и малого и среднего бизнеса, четко выделились проблемы, связанные с невостребованностью инноваций и дефицитом “локомотивных” инвестиционных проектов.

Мировой опыт показывает, что для решения проблемы комплексной диверсификации экономики моногорода необходимо не менее 7-10 лет. В этой связи в решении проблемы моногородов страны следующей задачей становится разработка и утверждение Государственной программы модернизации моногородов на долгосрочную перспективу. Необходимым считаем также и формирование долгосрочных стратегий развития моногородов в целях повышения ответственности муниципальных органов власти за дальнейшее развитие территории.

В целях мониторинга реализации КИПов требуется введение интегрального показателя оценки, характеризующего совокупный капитал города, так как единственный показатель “сальдо моногорода” не является всеобъемлющим и достаточным. Следует также определить оптимальное число показателей, сигнализирующих о достижениях и проблемах, возникающих в ходе реализации КИПа. Основным критерием оценки эффективности, на наш взгляд, должен выступать критерий комплексности плана и присутствия мультипликативного эффекта от реализации. Очевидно, что КИПы моногородов, для которых не учтен принцип сопоставимости затрат на их реализацию с эффектом, к реализации не рекомендуются.

Реализация КИПов и целевых программ развития приоритетных отраслей, кластеризация региональных экономик на базе моно-

профильных территорий, учет накопленного опыта ведущих мировых держав позволят определить возможные точки роста инновационного развития всей страны в будущем, так как значение модернизации с выходом из кризиса будет только возрастать в связи с повышением глобальной конкуренции; обеспечить переход монопрофильных территорий в зону управляемого риска, изыскать перспективы развития для бизнеса и населения, а значит, и государства в целом.

Особыми инструментами нерыночного директивного характера, используемыми зарубежными странами для решения проблем монопрофильных территорий, выступают городские корпорации развития, созданные в 80-х гг. XX в. в Великобритании в районах, сильно зависящих от угольной и сталелитейной промышленности, и государственные ведомства по реструктуризации экономики угледобывающего региона Сент-Этьен. Государством создавались такие условия, не только благоприятные для привлечения внешних инвестиций, но при которых местное бизнес-сообщество было вынуждено инвестироваться в новые технологии развития. Данный инструмент, эффективный в зарубежных странах, не нашел отражения в государственной политике Правительства Российской Федерации в отношении монопрофильных территорий. Возможно, это связано с большим количеством монопрофильных территорий в стране, но, на наш взгляд, проведение “пилотных проектов” в данном направлении возможно в малых и средних депрессивных моногородах, например, городах Октябрьск и Чапаевск (Самарская область).

Таким образом, наряду с принятием законодательных актов, повышающих эффективность региональной политики в сфере управления развитием моногородов, а также разработкой принципиально новых направлений совершенствования политики развития монопрофильных населенных пунктов Самарской области, требуется формирование эффективной системы механизмов государственного воздействия на социально-экономическое развитие подобных территорий. На наш взгляд, решение подобной проблемы возможно путем создания управляющей структуры на уровне региона в целях решения конкретных задач развития монопрофильных территорий

Самарской области, например, Агентства по реструктуризации экономики монопрофильных городских округов Самарской области.

Главными задачами данной структуры должны выступить:

1) модернизация градообразующих предприятий и создание принципиально новых, инновационных предприятий, в том числе в целях диверсификации сфер занятости и модернизации рынка труда;

2) сохранение и развитие социальной и инженерной инфраструктуры;

3) координация усилий муниципальных и региональных органов власти, направленных на максимально эффективное использование имеющихся и привлекаемых ресурсов;

4) эффективное и справедливое распределение бюджетных субсидий и инвестиций;

5) повышение инвестиционной привлекательности территорий и привлечение инвесторов, а также сопровождение крупных инвестиционных проектов и др.

Реализация предложений и методических рекомендаций автора позволят перейти на новый уровень устойчивого развития монопрофильным территориям Самарской области, повысить эффективность и рациональ-

ность использования ресурсов и имеющегося экономического пространства, что в дальнейшем будет способствовать росту благосостояния населения и конкурентоспособности не только монопрофильных территорий, но и региона в целом.

---

<sup>1</sup> Проект закона "О развитии монопрофильных территорий" // Общероссийская конференция "Моногорода: современные решения". URL: <http://the.monocityforum.ru/index.php?PHPSESSID=c5ae6f629b0d06e2f39bdfd91460006a&board=21.0>.

<sup>2</sup> Закон Самарской области "О государственной поддержке монопрофильных городских округов Самарской области" от 29 ноября 2011 г. □ 140-ГД.

<sup>3</sup> *Леденвик Ф.* Трансформация промышленности и городов - несколько примеров из жизни французской провинции Рона-Альпы // Материалы международной конференции "Зарубежный и российский опыт реструктуризации моногородов". URL: <http://www.monogorod.org/pages/360.html>.

<sup>4</sup> *Охаси Ивао.* Для разработки эффективной стратегии возрождения моногорода России - материал для дискуссии на основе японского опыта // Там же.

<sup>5</sup> Комплексный инвестиционный план. URL: <http://monogorod.org/pages/12.html>.

*Поступила в редакцию 19.10.2011 г.*