

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В МОНОГОРОДАХ

© 2014 А.Д. Ризов*

Ключевые слова: социально-экономические процессы, моногород, стратегия управления, инвестиции, государственно-частное партнерство.

Трансформация социально-экономических процессов в России является следствием трансформации национальной хозяйственной системы. Автором выделены этапы, выявлены причины и условия применения корректирующих стратегий управления социально-экономическими процессами в моногородах.

В XXI в. роль территорий и их институтов в управлении социально-экономическим развитием России резко возросла в связи с важностью использования социально-экономического состояния и потенциала самих территорий. Исследование проблем социально-экономических процессов моногородов признано научным сообществом крайне актуальным¹. Эти проблемы, как правило, связаны с большой зависимостью экономик моногородов от состояния одной отрасли, одного или нескольких градообразующих предприятий и с недиверсифицированностью рынка труда. Данные факторы являются основой повышенного риска депрессивности монопрофильных территорий.

Впервые общественное внимание к проблемам отечественных моногородов было привлечено в 2009 г. в связи с ситуацией в г. Пикалево Ленинградской области. К концу первого десятилетия XXI в. на основе предложений субъектов Российской Федерации в перечень моногородов было включено около 400 населенных пунктов, в которых проживало примерно 24% всего городского населения страны. Окончательный перечень из 228 моногородов был сформирован путем исключения поселков городского типа и закрытых территориальных образований из общего списка моногородов. Общая численность жителей моногородов превысила 15 млн чел., и в соответствии с официальными публикациями о численности населения по однолетним возрастам составила 10,9% численности населения РФ. В 2009 г. в моногородах производилось 25% ВВП страны.

В период мирового финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг. резко обострились проблемы значительного числа российских моногородов: они проявились в спаде производства, росте безработицы, резком снижении деловой активности. Вызовам кризиса не смогло противостоять большинство отечественных градообразующих предприятий металлургической, горнодобывающей, химической, лесоперерабатывающей, машиностроительной отраслей.

Социально-экономические процессы моногородов подвергаются трансформациям, основными среди них являются безработица (занятость), кадровая обеспеченность, миграционные и демографические процессы, а также экономический рост, трудовая активность, благосостояние населения.

Несмотря на положительные изменения, происходящие в России в результате современных политических, экономических и социальных реформ, ряд крайне сложных вопросов экономического развития большинства российских моногородов до настоящего времени остается нерешенным. Представим стратегию вывода их экономики из зоны особого риска на конкурентоспособный уровень, благоприятную динамику развития социально-экономических процессов, установим схемы привлечения государственных и частных инвестиций с учетом интересов общественности, государства, бизнеса.

Теория управления трактует трансформацию экономической системы как перевод ее в новое целевое состояние посредством стратегического управления. Последнее реализует-

* Ризов Алексей Дмитриевич, аспирант Санкт-Петербургского государственного экономического университета. E-mail: aleksejrizov@rambler.ru.

ся через разработку стратегий, стратегических планов, концепций и программ стратегического развития территорий. Стратегия экономического развития - это система мер, обеспечивающих достижение целей, поставленных для развития территории. Стратегическое управление развитием территории будем понимать как деятельность по целенаправленному изменению условий воспроизводства экономических и социальных процессов жизнеобеспечения территории в соответствии с миссией и целями в изменяющейся внешней среде².

Комплексные планы и стратегии развития моногородов стали способом достижения целей их социально-экономического развития на определенном этапе выхода из кризиса. Финансовую основу стратегий составили государственные и частные инвестиции в мероприятия соответствующих программ, в том числе комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов, программ социально-экономического развития моногородов, долгосрочных целевых программ за счет бюджета моногородов, муниципальных программ муниципальных районов, в состав которых входят моногорода. Установим этапы оказания государственной поддержки, определим цели и особенности каждого из них.

На первом этапе для оказания государственной поддержки и привлечения бюджетного финансирования моногорода были обязаны представить комплексные инвестиционные планы модернизации (КИП). В результате было отобрано 27 моногородов, наиболее остро нуждавшихся в поддержке. В дальнейшем финансовая и иная помощь была оказана другим моногородам, и за период 2010 - 2012 гг. государство поддержало в общей сложности 50 российских моногородов. Цель этого этапа - снижение напряженности на рынке труда - достигалась путем направления средств на поддержку и развитие малого и среднего бизнеса, предпринимательства, на формирование предпринимательской и бизнес-среды, модернизацию жилищно-коммунальной сферы. Другой важнейшей задачей достижения указанной цели являлась работа по подготовке к запуску новых производств, создание для этого инфраструктуры.

В результате предпринятых мер государственной поддержки в период 2010-2012 гг. число безработных снизилось на 48,7% (с

349 тыс. чел. до 179 тыс. чел.). Средний уровень безработицы в моногородах снизился с 5,7 до 3,8%, однако превысил общероссийский в 1,8 раза. Действительно, в 206 моногородах (61,5%) средний уровень безработицы не превышал среднероссийский (2,1%), а в 129 моногородах превысил его, в том числе в 31 моногороде уровень безработицы составил более 4%.

Необходимость разработки дополнительных мер поддержки моногородов была связана с низкой инвестиционной привлекательностью их территорий. Большинство из признанных в установленном порядке моногородов - дотационные территории с ограниченным промышленным потенциалом. Частным инвесторам в этих условиях требовались особые стимулы для реализации проектов. Данные факторы обусловили необходимость корректировки стратегии, дополнительно включающей в себя обеспечение притока частных инвестиций и разработку институциональной базы для проведения второго этапа поддержки моногородов. В 2011 г. был разработан проект модельного закона "О развитии монопрофильных территорий". В нем предполагалось, в частности, закрепить за моногородами статус экономических зон, что коренным образом могло переломить негативно развивающуюся ситуацию в моногородах. Главной целью было на практике привлечь частных инвесторов к участию в инвестиционных проектах повышенного риска. В этот период активное развитие получило законодательство на уровне округов, республик, областей в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП), включая такие регионы, как Ненецкий автономный округ, Республика Карелия, Новгородская область, Ленинградская область, Псковская область и др. Однако отсутствие законодательных актов федерального уровня, формулирующих фундаментальные понятия, устанавливающих базовые институты монопрофильных территорий, моногородов, влекло за собой различные их толкования и выводы, что приостановило продвижение и принятие указанного модельного закона.

Отсутствие интереса бизнеса к участию в инвестиционных проектах КИП и комплексных программ социально-экономического развития моногородов, лежащих в основе

управления реализацией стратегии, остается главной проблемой моногородов и на текущий период. Причина - не сформированные "правила игры", отсутствие привлекательных условий для участия инвесторов в проектах повышенного риска. Предоставление им налоговых, таможенных и иных льгот не привело к ожидаемому притоку частных инвестиций, а региональные законы, регламентирующие порядок участия бизнеса в реализации проектов развития территорий, не содержали компонентов, служащих основой достижения высокого экономического уровня моногородов.

На текущий период базовыми моделями поддержки моногородов являются: диверсификация градообразующего предприятия, что предполагает наличие совершенно новой линейки конкурентных продуктов; утверждение нескольких крупных инвестиционных проектов, под которые формируется и создается инфраструктура; размещение "якорного" инвестора с обособленной площадкой, вокруг которой концентрируется малый бизнес (индустриальный парк); массовая поддержка малого и среднего бизнеса. Перечисленные модели уже были применены в практике социально-экономического развития российских моногородов при реализации мероприятий комплексных инвестиционных программ. Эффективность каждой из них проверялась с использованием 15 различных показателей, основными из которых являлись: размер заработной платы, созданные рабочие места, уровень безработицы, снижение зависимости от градообразующего предприятия, рост доли средних и малых предприятий и др.

Отметим ряд существенных недостатков, присущих большинству КИП. Главный - отсутствие вектора отраслевого развития моногородов, перечня конкретных инвесторов и предполагаемых объемов их участия в инвестировании, потенциальных экономических партнеров в России и за рубежом по развитию новых направлений экономического развития. Комплексные инвестиционные программы отличаются отсутствием конкретики практически по всем заявленным позициям, а доля софинансирования программ бизнесом иногда в десятки раз превышает государственное финансовое участие. При этом неясны преференции для бизнеса, не оговорены усло-

вия минимизации рисков инвесторов, участвующих в мероприятиях программ.

К четвертому кварталу 2013 г. был отмечен высокий, до 18%, уровень безработицы в 15% российских моногородов, которых всего на этот период насчитывалось 342. При этом уровень безработицы, соответствующий уровню регистрируемой безработицы (1,2%) и ниже, наблюдался в 58% моногородов, а в 27% ненамного превышал его (5%)³. Перечисленные показатели свидетельствуют: проблемы моногородов после реализации проектов государственной поддержки в 2009 - 2013 гг. не были сняты. Крупные государственные вложения, выделенные моногородам в кризис, лишь на время снизили социальную напряженность.

Последующая корректировка стратегии развития моногородов и их социально-экономических процессов базируется на новых моделях и инструментах. Ответственность за ее реализацию перенесена на местный, региональный уровень, что обусловило начало в 2014 г. следующего, третьего этапа поддержки моногородов. Институциональную основу стратегии определяет планируемый к принятию в 2014 г. проект Федерального закона "Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации" № 238827-6 от 13 марта 2013 г.⁴ В законопроекте представлено многообразие форм участия в проектах ГЧП (ст. 5), объектов и сторон соглашений (ст. 6). Развитию конкурентных отраслей будет способствовать комплексное, системное и синхронное взаимодействие государства, бизнеса и общества на принципах ГЧП - механизма реализации стратегий развития моногородов. В силу этого идут поиски новых инвестиционных моделей в наиболее важных для жизни в моногородах сферах. Максимальная прозрачность ГЧП будет достигнута через обеспечение общественного контроля и единой конкурсной процедуры отбора проектов.

Институт ГЧП является относительно новым, но широко применяемым в мировой практике инструментом с целью повышения конкурентоспособности муниципальных, региональных, национальных экономик. Механизмы ГЧП индивидуальны в применении к условиям конкретных территорий, находятся в зависимости от общей социально-экономи-

ческой ситуации в населенном пункте, на его предприятиях, объектах. Необходим “комплексный финансово-правовой аудит нормативных документов, регламентирующих развитие территории”, также важно “учитывать особенности сложившейся инженерной, транспортной, социальной, иной инфраструктуры, разрабатывать научную программу практических действий, обеспечивающую решение задач и достижение целей развития конкретной территории”⁵. ГЧП позволяет преодолеть проблему поиска финансирования для новых проектов, включая социальные, актуальность которых обусловлена старением населения, низкой рождаемостью, оттоком молодежи из моногородов в мегаполисы и т.д.

Государственно-частное партнерство на рассматриваемом этапе характеризуется такой инновацией, как новые модели финансирования. Часть проектов ГЧП реализуется через государственный бюджет, некоторые частично или полностью финансируются потребителями услуг. В качестве примера можно привести проекты ГЧП в строительстве и эксплуатации платных дорог. Данное финансирование можно считать проектным и рассматривать как особый метод финансирования ГЧП. Проектное финансирование направлено на увеличение капитала с целью окупаемости объекта и напрямую связано с интересами инвестора. При этом риски распределяются между участниками оптимальным образом, именно это приводит к наилучшему управлению и практически полному предотвращению рисков.

Модель проектного финансирования может быть представлена в форме автономного проекта с целевой управляющей компанией-заемщиком, с кредитованием на основе специфических денежных потоков. В автономном проекте финансирование связано только с единичным проектом. Целевая управляющая компания-заемщик является компанией по проекту. Данное юридическое лицо, создаваемое независимо от других структур, занимается поисками источников финансирования, инвесторов, конкретного проекта. Наконец, управляющая компания по проекту финансируется кредиторами, и заимодавец осуществляет предварительную оценку реализации предлагаемого проекта наряду с ак-

тивами управляющей компании, целью чего является снижение риска невозврата средств заемщиком⁶.

После принятия федерального закона об основах ГЧП станет возможной еще одна модель реализации проектов, когда соглашение со стороны публичного партнера реализует государственная компания, а со стороны частного - специально созданная проектная компания SPV (special purpose vehicle) с участием публичного партнера. В уставный капитал SPV смогут входить компании с государственным участием, выступая на стороне заказчика и одновременно контролируя SPV. К инвестированию проекта будет привлекаться частный бизнес, к выполнению работ по договору - частные компании.

Государство и инвесторы не всегда могут прийти к соглашению об ответственности, рискам, что влечет аннулирование заявленных проектов. Это же связано с неэффективностью используемых затрат обеих сторон партнерства. Частный инвестор стремится избежать тех проектов, на которые могут повлиять политическая конъюнктура или не предусмотренные договором возникшие риски. В исследованиях, посвященных ГЧП, введено понятие “институциональная определенность” для частных инвесторов, что связывается с их участием в партнерстве. Именно такая институциональная определенность рассматривается инвестором как фактор успеха в реализации проекта. Укажем на два вида институтов, относящихся к институциональной определенности. Первый из них - национальное законодательство, регламентирующее правила, политические решения организации, где население может выражать свои интересы и влиять на принятие политических решений. Этот институт относится к формальному типу, так как связан с источником права - законом. Второй тип - неформальные институты, к ним относятся всевозможные площадки (конференции, рабочие группы, круглые столы, выставки, семинары, форумы и т.д.), в условиях которых частный инвестор и государство имеют возможность обсуждать перспективы ГЧП как института или его конкретные проекты, устранять недопонимание, неясность рисков, снимать спорные условия конкретных проектов. Выводом следует признать наибольшую важность развития институтов ГЧП, системы

его организации и управления, необходимость укрепления управленческого потенциала партнерства.

Для государства его участие в инвестировании проектов развития территорий, помимо ГЧП, содержит такие формы, как целевые региональные программы, инструменты налоговой, экономической политики, законодательства, организационное и политическое содействие. Бизнес, участвуя в проектах развития, осуществляет это участие, помимо проектов ГЧП, через инвестиционные проекты компаний, в том числе реализуемые при софинансировании со стороны федеральных институтов развития и международных финансовых организаций, а также через проекты корпоративной социальной ответственности (КСО).

Исследовав базовые направления диверсификации экономик моногородов как стратегии государственной политики повышения конкурентоспособности национальной экономики и пути комплексной модернизации монопрофильных населенных пунктов, установим меры снижения монопрофильности. Данное направление государственной стратегии состоит: в поддержке градообразующих предприятий; создании производственных площадок другой отраслевой направленности; выведении из состава градообразующих предприятий вспомогательных производств; обеспечении транспортной доступности; мобильности населения; переобучении трудоспособного населения новым профессиям альтернативного производства; развитии малого и среднего бизнеса. Укажем также условия реализации мер: выявление перспективных

направлений развития конкретных моногородов; проведение исследований необходимости и возможности перепрофилирования градообразующего предприятия; определение значимых отраслей для развития моногорода, поиск источников финансирования и др.

Комплекс перечисленных мер и условий станут основой продвижения разработанной и корректирующих стратегий по поддержке экономического развития моногородов и переводу трансформации их социально-экономических процессов на траекторию благоприятного развития.

¹ Любловный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М., 2009.

² Шеховцева Л.С. Концептуальные основы стратегического управления развитием региона // Вестник МГТУ. Том 9. 2006. № 4. С. 690-693.

³ О новых мерах в сфере занятости населения: материалы совещания Правительства РФ от 12 ноября 2013 г. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/127697>.

⁴ Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: проект федер. закона. № 238827-6 от 13 марта 2013 г. URL: <http://www.pppi.ru/docs/60.pdf>.

⁵ Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство в моногородах. Механизмы реализации // Моногорода. Современные решения: материалы докл. Общерос. конф. Москва, 2010 г. URL: www.monocityforum.ru.

⁶ Угольников О.Д., Петров А.П., Угольников В.В. Государственно-частное партнерство как условие конкурентного развития экономики: монография / под ред. Г.Д. Дроздова, О.Д. Угольниковой. СПб., 2013.

Поступила в редакцию 05.03.2014 г.