

Регион: экономика и социология, 2011, № 3, с. 204–215

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ МОНОПРОФИЛЬНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рус.А. Кулян, Ром.А. Кулян

Норильский индустриальный институт

Аннотация

Представлены результаты анализа влияния макроэкономических факторов на социально-экономическое положение монопрофильных городов России. Предложены направления государственного регулирования экономики таких муниципальных образований, позволяющие эффективно решать их специфические проблемы.

Ключевые слова: моногород, государственное регулирование, экономика, монопрофильная, экспортно-ориентированная

Abstract

The paper analyzes how macro-economic factors influence the socio-economic situation in the Russian mono-business municipal units. We offer the ways how economies of such mono-cities could be governmentally regulated in order their problems to be efficiently solved.

Keywords: mono-city, governmental regulation, mono-business economy, export-oriented economy

Интенсивное развитие страны и достижение ею лидирующих позиций в глобальной экономике обеспечиваются прежде всего социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образова-

ний, на территории которых эффективно функционируют организации различных отраслей. Практика показывает, что диверсифицированная экономика имеет конкурентное преимущество перед экономикой монопрофильных муниципальных образований (ММО), чья социально-экономическая база существенно зависит от рыночной конъюнктуры и эффективности управления градообразующими предприятиями.

В России насчитывается 335 моногородов в 55 субъектах Федерации, преимущественно в западной части страны, на территории которых функционируют градообразующие предприятия крупных компаний. В большинстве случаев экономики ММО специализируются на металлургии (в 66 таких городах и поселках проживает 4,5 млн чел.), машиностроении (55 ММО; 3,9 млн чел.), топливной промышленности (53 ММО; 3,1 млн чел.).

В 89 монопрофильных муниципальных образованиях численность населения не превышает 10 тыс. чел., в 165 она составляет от 10 до 50 тыс. чел., в 48 – от 50 до 100 тыс. чел., в 33 моногородах население превышает 100 тыс. чел. и в пяти (Астрахань, Новокузнецк, Липецк, Набережные Челны и Тольятти) проживает более 500 тыс. чел. в каждом, а всего в этих городах проживает 17,2% от общего числа жителей ММО страны.

Так как российская экономика характеризуется относительно низким уровнем спроса на базовые производственные товары (углеводороды, цветные и черные металлы), компании, работающие в монопрофильных городах, в основном поставляют продукцию на экспорт. Это привело экономику ММО к опасной зависимости от макроэкономических изменений, происходящих на мировых рынках. В этом смысле градообразующие предприятия, функционирующие в условиях высокой рентабельности и высоких рисков, легко становятся проводниками кризисных явлений. И наиболее уязвимыми в подобных ситуациях оказываются моногорода, экономика которых связана с добычей и переработкой сырья. Такая зависимость и является основанием для детального анализа проблем экономики городов, специализирующихся на топливной и металлургической промышленности.

Бюджетная политика, основанная на балансе доходов и расходов, привела к косвенному стимулированию роста расходов высокими це-

нами на ресурсы. При этом «выпадение» большей части налоговых поступлений в бюджеты ММО сделало их расходы не обеспеченными собственными средствами и потребовало дополнительного перечисления безвозмездных финансовых ресурсов из региональных бюджетов [1]. В наиболее сложной ситуации оказались небольшие ММО, где нередко предприятия, образующие их экономику, не имеют даже организационно-правовой формы, а являются просто «промышленным элементом» головной компании. Часто проблемы подобных социально-экономических систем не находят решения из-за сильного влияния руководства градообразующих предприятий на местные органы власти и СМИ. В таких случаях механизм заблаговременного государственного регулирования, которое сопровождается санацией социально-экономического положения муниципального образования с принятием необходимых мер, практически не работает.

В сложившейся ситуации для ММО ключевым моментом является социальная позиция крупного бизнеса в формировании новой экономической политики, связанной прежде всего с сокращением издержек. Вместе с тем системность и взаимозависимость проблем финансового и промышленного секторов экономики России определяют необходимость целенаправленного, сбалансированного воздействия со стороны государственной власти, дополняющего рыночное саморегулирование.

Можно выделить три основные формы государственного воздействия на муниципальные образования и градообразующие предприятия: косвенную, прямую и институциональную.

Косвенное воздействие на монопрофильные города осуществляется через формирование благоприятных условий для субъектов экономических отношений, а именно:

- сдерживание роста тарифов естественных монополий;
- ослабление налоговой нагрузки;
- таможенное регулирование в пользу отечественных производителей (повышение уровня ставок ввозных таможенных пошлин на более конкурентоспособные готовые товары, снижение пошлин на комплектующие и сырье, не имеющие отечественных

аналогов, установление дифференцированных экспортных пошлин на сырье исходя из мировой конъюнктуры);

- поддержание оптимального уровня ликвидности на кредитном рынке и стоимости заемных ресурсов;
- стимулирование внутреннего спроса на сырье путем развития строительного сектора (поддерживается сокращением ставки рефинансирования и удешевлением ипотечных кредитов);
- административно-рыночное регулирование валютного курса с определенным валютным коридором, что ограничивает спекуляции;
- создание особых экономических зон и т.д.

Прямое государственное регулирование может быть направлено как в целом на монопрофильные города, так и непосредственно на градообразующие предприятия. В первом случае управление осуществляется в основном посредством бюджетных трансфертов (в том числе путем финансирования целевых программ), бюджетных кредитов субъектам РФ, на территории которых расположены ММО, а также посредством финансирования капитальных инвестиционных проектов. Во втором же случае государственное воздействие направлено на оздоровление финансового состояния конкретной компании (рефинансированием долгов, реорганизацией, конкурсным производством) и поощрение инновационного развития.

Развитие механизма государственного управления связано в первую очередь с совершенствованием институциональной формы государственного воздействия на экономику ММО и градообразующие предприятия, которое осуществляется путем создания на федеральном уровне правовой основы регулирования территориального развития, прежде всего в целях санации и мониторинга социально-экономической ситуации. Для этого приняты важные нормативно-правовые акты, повышающие качество государственного управления и улучшающие основательную базу для принятия решений. Назовем основные из этих документов, направленных на санацию и мониторинг социально-экономической ситуации в монопрофильных городах.

К нормативно-правовым актам, *ориентированным на монопрофильные города*, относятся

- Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;
- приказ Росстата от 9 декабря 2008 г. «Об утверждении формы статистического наблюдения № 1-МБ»;
- приказ Росстата от 29 декабря 2008 г. «Об утверждении формы статистического наблюдения № 1-МО»;
- приказ Министерства финансов РФ от 30 октября 2008 г. «О проведении отбора муниципальных образований для распределения субсидий на реформирование муниципальных финансов»;
- приказ Министерства регионального развития РФ от 26 ноября 2008 г. «О создании рабочей группы Министерства регионального развития по вопросам снижения негативного воздействия мирового финансового кризиса на социально-экономическое развитие субъектов РФ»;
- Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 г. (с изменениями 2001 г. и 2007 г.) «Социальные нормативы и нормы»;
- Постановления Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. и от 30 ноября 2009 г. о формировании Рабочей группы по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции;
- Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 22 января 2001 г. «Об утверждении положения о мониторинге городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и высоким уровнем безработицы» и др.

К нормативно-правовым актам, *ориентированным на градообразующие предприятия*, относятся

- Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. «О предоставлении в 2009 г. государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения»;
- правительственная телеграмма от 17 августа 2009 г. и письмо Министерства регионального развития РФ от 21 августа 2009 г.

«О порядке взаимодействия с субъектами Российской Федерации по вопросам отбора предприятий регионального значения и градообразующих предприятий, нуждающихся в предоставлении им государственной гарантийной поддержки»;

- приказ Министерства регионального развития РФ от 19 марта 2009 г. «Об организации мониторинга финансово-экономического состояния предприятий регионального значения»;
- приказ Министерства экономического развития РФ от 16 марта 2009 г. «О создании Межведомственной комиссии по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих организаций»;
- письмо Федеральной налоговой службы РФ от 23 июня 2009 г. «О предоставлении информации по монопредприятиям и градообразующим предприятиям с признаками социальной напряженности»;
- приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 27 ноября 2008 г. «Об организации работы в Минпромторге России по обеспечению деятельности рабочей группы по реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса и подготовке проектов решений о подаче в арбитражный суд заявлений о признании банкротом стратегических предприятий и организаций, а также предоставлении в установленном порядке субсидий с целью предупреждения банкротства» и др.

Правительством РФ в 2009 г. разработана программа поддержки ММО на базе софинансирования конкурирующих комплексных инвестиционных проектов (КИП). В 2010 г. на финансирование 53 проектов, реализуемых в 35 ММО*, было предусмотрено выделить из федерального бюджета 10 млрд руб. в форме бюджетных кредитов

* В 2010 г. 264 из 335 моногородов представили комплексные инвестиционные проекты, из которых 204 были рассмотрены. Из них 35 были одобрены для финансирования, по 13 подготовлена техническая и финансовая документация, по трем завершено строительство объектов.

и 10 млрд руб. в форме дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов. Организованы мероприятия по сокращению числа безработных и снижению напряженности на рынке труда (опережающее профессиональное обучение, содействие развитию малого предпринимательства, организация общественных работ, временное трудоустройство и др.), в решении проблем монопрофильных экономик задействованы ресурсы государственных корпораций.

Несмотря на некоторые положительные результаты регулирования, основные негативные тенденции в развитии ММО переломить не удалось. В 2010 г. по отношению к 2009 г. произошло снижение численности населения моногородов на 661 тыс. чел. (4,4%), в том числе экономически активного – на 392 тыс. чел. (6,4%); численность работников малого и среднего бизнеса уменьшилась на 22% – до 1 млн чел. Сократились инвестиции в основной капитал на 31% (до 493 млрд руб.). При увеличении среднемесячной заработной платы в среднем по стране на 13,2% (до 21 тыс. руб.) в ММО рост составил всего 9,3% (до 17,6 тыс. руб.) [2].

В научном сообществе существуют различные мнения о качестве государственного управления монопрофильными муниципальными образованиями и возможных направлениях его совершенствования. Так, В.Н. Лексин считает, что поддерживать градообразующие предприятия необходимо, в том числе посредством госзаказа и частичного (или полного) исполнения обязательств за счет бюджетных ресурсов [3]. Противоположного мнения придерживается Н.А. Кричевский, рассматривающий поддержку системообразующих компаний как трату народных денег на поддержание финансовой состоятельности бенефициаров офшорных компаний [4], и поэтому он предлагает следующие меры:

- конвертировать уже оказанную финансовую помощь в пакеты акций компаний;
- в случае неисполнения долговых обязательств перед госбанками, федеральным и региональными правительствами национализировать имущество должников через процедуру банкротства;
- ограничить участие иностранных инвесторов в доле стратегических предприятий;

- на предприятиях, получивших помощь от государства, провести полномасштабную ревизию финансово-хозяйственной деятельности;
- обязать градообразующие предприятия, претендующие на финансовую поддержку, отказаться от вознаграждений менеджменту, дивидендных выплат, увеличения управленческих расходов;
- воссоздать организационные, экономические и правовые основы страхования занятости, учредить институт гарантирования материальных и социальных прав.

В.А. Мау считает, что помогая убыточным градообразующим предприятиям, государство препятствует закрытию неэффективных производств и модернизации отечественной экономики. Государственные и муниципальные органы власти прежде всего должны обеспечивать социально-политическую стабильность, помогая работникам, а не предприятиям, не менеджерам и не акционерам [5]. Позиция Н.В. Зубаревича состоит в том, что в период нестабильности важно не сокращать бюджетные рабочие места, а поддерживать занятость и мобильность населения, предоставлять социальную помощь гражданам, потерявшим работу и не имеющим возможности переселиться в другой город [6]. Оценивая государственное управление региональным развитием, в том числе развитием ММО в период кризиса, ученый справедливо отмечает, что дотации на поддержание сбалансированности бюджетов выделяются в «ручном режиме», и это привело в период кризиса к «награждению непричастных» и, с учетом долгов регионов и муниципалитетов, к «наказанию невиновных» [7].

По оценкам Института региональной политики РАН, при ухудшении макроэкономических условий крупный бизнес будет отказываться от неформальных социальных обязательств, сокращая издержки. При этом увеличится нагрузка на местный и региональный бюджеты, повысится уровень социальной напряженности в ММО. Решение проблемы эксперты видят в заблаговременной формализации социальной ответственности (по направлениям) в нормативных документах [8].

Комплекс мероприятий предложен В.Я. Любовным. В их числе – создание фондов поддержки экономики монопрофильных городов за счет градообразующих предприятий; заблаговременное привлечение, подготовка и переподготовка кадров для предприятий и организаций, намечаемых к перепрофилированию или размещению в городе, обеспечение этих работников жильем, комфортабельными общежитиями и гостиницами; организация в ММО комплексных бизнес-центров, выполняющих такие функции, как консультации и обучение кадров, юридическое обслуживание, производственно-хозяйственное и информационное обеспечение, обмен передовым опытом, прокат оборудования и др. [9].

Эффективность государственного управления в настоящее время ограничивается отсутствием у ММО уверенности в долгосрочности государственных мер поддержки, поскольку не предусмотрено целевое финансирование модернизации моногородов в 2011 г., а только запланированы дотации на сбалансированность бюджетов. В то же время реализация двух-трех проектов в рамках КИП не позволит изменить ситуацию с монозависимостью.

Кроме вышеуказанных сдерживающих факторов следует устранить еще ряд недостатков в управлении территориями. Первый из них заключается в том, что разработкой и реализацией проектов занимаются преимущественно местные органы власти при государственном финансировании. Заинтересованность градообразующих предприятий в модернизации очень низкая, а их участие в инвестиционных проектах сложно назвать достаточным. В исключительных случаях наблюдается практика создания корпораций развития, при том что данный подход подтвердил свою эффективность в таких странах, как Великобритания и Германия. Необходимо побуждать крупный бизнес к кооперации с государственной и местной властью, развивать институты общественного и частного партнерства. Местным органам власти проблемы монопрофильной экономики самостоятельно не решить, государству не решить их в масштабах страны.

Вторым недостатком можно считать «разделение» поддержки по субъектам. В программы реструктуризации вовлечено большое коли-

чество министерств, ведомств, комиссий на федеральном и региональном уровнях. Как отмечают эксперты, в условиях российской бюрократической системы это несет в себе коррупционные риски [10]. Рациональнее создать единственный департамент при министерстве, компетенция которого будет ограничиваться непосредственно взаимодействием с ММО, градообразующими предприятиями, рабочими группами, финансовыми агентами, другими органами исполнительной власти в финансовых вопросах и вопросах нормативно-правового регулирования стратегического развития территорий. Компетентные структуры должны публиковать результаты своей деятельности и качественно обосновывать решения о финансировании проектов.

Третьим недостатком является отсутствие у местных органов власти опыта в привлечении частного капитала в качестве источника финансирования проектов, что в период экономического спада и сокращения обеспеченности бюджета собственными доходами осложнит реструктуризацию экономик ММО. С 2011 г. поддержка населенных пунктов с числом жителей менее 5 тыс. чел. полностью отнесена к компетенции региональных органов власти. В данном случае ключевыми направлениями должны стать повышение уровня муниципального управления, организация форумов и других систем взаимодействия при обмене опытом.

С позиции инвестиционной привлекательности ММО Крайнего Севера находятся в неравных конкурентных условиях с городами, расположенными в обжитых районах страны. Дифференцированная форма финансовой помощи монопрофильным городам не предусмотрена, что при пассивности бизнеса и федеральных властей не позволит трансформировать структуру производства в ММО.

Повышение качества государственного управления возможно за счет применения коэффициентов специализации и локализации при оценке монозависимости экономики ММО или определении потенциала кластерного развития территории, что выявит приоритетные направления целевого финансирования. Так, в первом случае целью является диверсификация экономики, во втором – усиление конкурентоспособности базовой отрасли экономики и организация системы

контроля экономической безопасности. Однако применение указанных показателей часто не представляется возможным из-за существования институциональных барьеров, ограничивающих обеспечение информацией не только ученых и аналитиков, но и представительных органов власти самих ММО. Дело в том, что выпуск продукции градообразующим предприятием оказывает существенное влияние на агрегированные показатели по секторам промышленности или предприятие является единственным представителем данной отрасли. В таких случаях сведения не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных, полученных от организаций. В результате возникает информационный вакуум в формах отчетности, что осложняет научно-исследовательские работы, сравнительный анализ экономического потенциала ММО. Местные органы власти получить сведения могут лишь при согласии менеджмента градообразующего предприятия.

Решение обозначенных проблем будет способствовать сокращению негативных тенденций и достижению поставленных Правительством РФ целей. Так, планируется к 2015 г. создать не менее 200 тыс. рабочих мест, привлечь более 190 млрд руб. на реализацию КИП, при этом доля федерального участия предполагается в соотношении один бюджетный рубль к десяти внебюджетным.

Принимая во внимание зависимость российского крупного бизнеса и национальной экономики от внешнеэкономических условий и сохраняющуюся вероятность повторения кризисных событий из-за активного применения государством инструментов расширения ликвидности, необходимо отметить важность реструктуризации экономик монопрофильных городов в ограниченные сроки (5–10 лет). Сохранение ситуации неизменной приведет к потере экономической эффективности промышленной базы страны и цикличному повторению социальных потрясений, подобных тем, что произошли в Пикалево, Нытве, Байкальске и других моногородах.

Эффективность государственного управления и скорость выхода монопрофильных муниципальных образований из кризиса во многом

будут зависеть от качества координации деятельности федеральных, региональных, местных органов власти и крупного бизнеса, от формирования оптимального баланса социальной ответственности и от уровня взаимодействия между сторонами. В результате совместной организованной деятельности должны быть созданы долгосрочные стратегии развития территорий и предусмотрено соответствующее финансирование.

Литература

1. **Петрова Т.А.** Стимулы и противоречия муниципальных реформ // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 250–258.
2. **Жога Г.** Исследование экономических проблем городов Урала. – URL: <http://www.expert-ural.com/1-372-7032> (дата обращения 13.11.2010).
3. **Правительство** еще может спасти моногорода: Интервью В.Н. Лексина. – URL: <http://www.vesti.ru/videos?vid=245747> (дата обращения 10.10.2009).
4. **Кричевский Н.А.** Постпикалевская Россия: новая политико-экономическая реальность. – URL: <http://www.twirpx.com/file/207741> (дата обращения 26.06.2010).
5. **Мау В.** Драма 2008 года: от экономического чуда к экономическому кризису // Вопросы экономики. – 2009. – № 2. – С. 4–23.
6. **Интервью** Н. Зубаревича. – URL: www.expert.ru/articles/2009/08/20/zybarevich (дата обращения 17.09.2009).
7. **Зубаревич Н.В.** Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. – М.: Независ. ин-т соц. политики, 2010. – 160 с.
8. **Моногорода** России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций. – URL: <http://coru.yandex.net/?fmode=envelope&url=http%3A%2F%2Fwww.monogorod.org> (дата обращения 11.11.2010).
9. **Любовный В.Я.** Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. – М.: Дортранспечать, 2009. – 110 с.
10. **Артемьева Е., Никитина О., Щербинина А.** Моногорода: выбор отраслей для диверсификации / Центр региональных экономических исследований. – URL: <http://www.econ.usu.ru/patterns/page.php?id=222> (дата обращения 11.11.2010).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 24.04.2011 г.

© Кулян Рус.А., Кулян Ром.А., 2011