



ООО “ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА”

THE INSTITUTE
FOR URBAN
ECONOMICS

**Аналитический доклад
по вопросам управления развитием моногородов**

**МОСКВА
2011**

СОДЕРЖАНИЕ

1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МОНОГОРОДОВ	3
1.1. Краткая характеристика феномена моногорода	3
1.2. Причины кризиса моногородов в России и за рубежом	5
1.2.1. Общая схема кризиса моногородов	5
1.2.2. Особенности российских моногородов, которые необходимо учитывать при формировании программ поддержки	6
2. АНАЛИЗ КОМПЛЕКСНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПЛАНОВ (КИП) КАК ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МОНОГОРОДА.....	8
2.1. Официальные итоги реализации КИПов.....	8
2.2. Анализ правовых, организационных и технических аспектов подготовки КИПов как основного инструмента поддержки моногородов.....	11
2.2.1. Общая характеристика КИПов.....	11
2.2.2. Основные проблемы, с которыми сталкиваются разработчики КИПов	13
3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20
3.1. Обобщение предложений по совершенствованию КИПов	20
3.2. Дополнительные предложения Института экономики по совершенствованию государственной поддержки моногородов в Российской Федерации	23
3.2.1. Общие подходы к мерам по поддержке моногородов	24
3.2.2. Предложения по мерам поддержки моногородов по типам в соответствии с их особенностями	30

1. Анализ международного и российского опыта в области управления развитием моногородов

1.1. Краткая характеристика феномена моногорода

За последние годы понятие «моногород» из научного термина и журналистского штампа стало, наконец, почти официальным обозначением категории населённых пунктов.¹ Хотя законодательно оно по-прежнему не закреплено (работа над соответствующим законопроектом носит пока, по нашим данным, скорее инициативный характер²), на федеральном уровне появилась единая его трактовка, отражённая в ряде подзаконных актов Министерства регионального развития РФ (далее – Минрегионразвития). Были выработаны, в частности, официальные критерии отнесения населённых пунктов к категории моногородов³, сформирован их перечень и, главное, провозглашена достаточно внятная государственная политика по отношению к моногородам.

Всего Минрегион России определил 335 населённых пунктов, соответствующих им же установленным критериям монопрофильности (см. таблицы 1 и 2). По мнению многих экспертов, этот список неполон. По данным Экспертного института в 2000 г. в стране было 467 моногородов и 332 монофункциональных посёлка городского типа⁴, и едва ли с тех пор их число столь резко сократилось. Фактически повторяет эти данные Институт региональной политики, отмечая, что в 2008 г. в стране было 460 монофункциональных городов и всё те же 332 монофункциональных посёлка.⁵ Можно, конечно, отнести сравнительную краткость правительственного списка на счёт более жёстких критериев

¹ В научном обиходе традиционно использовались различные термины для обозначения этого типа населённых пунктов, в частности, «монофункциональный город», «монофункциональное поселение», «моноотраслевой город» и др. Однако сейчас очевидно их вытеснение терминами «монопрофильный город» (полный) и «моногород» (сокращённый). В то же время, подход Минрегиона России допускает отнесение к моногородам сельских населённых пунктов, что не очень хорошо согласуется с этими терминами.

² <http://monogorod.org/pages/1102.html>

³ Согласно этим критериям, на долю градообразующего предприятия или их группы должно приходиться более 25% экономической активности населения, более 50% объёма промышленного производства и не менее 20% налогов и сборов, поступающих в местный бюджет всех организаций и предприятий. Последний критерий назван дополнительным (<http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891>). Однако неясно, должны два первых критерия выполняться одновременно или достаточно соответствия одному из них.

⁴ Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад. / Под ред. И.В. Липсица. – М.: Изд. дом «Хроникер», 2000.

⁵ 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.

монопрофильности (у Экспертного института и Института региональной политики они довольно расплывчаты). Однако в нём есть и пробелы, очевидные при любом подходе. К примеру, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) – моногорода фактически по определению, но почему-то из 43 ЗАТО страны в списке представлены только 10.⁶ Даже из числа ЗАТО, имеющих статус города, Минрегионразвития не учтено больше половины.

Таблица 1 - Структура моногородов по численности населения

Численность населения, тыс. чел.	Более 500	300-500	100-300	50-100	20-50	5-20	до 5	ИТОГО:
Количество городов	5	3	24	49	96	110	48	335
Количество жителей	2 779,3	1 192,0	3 851,6	3 398,9	3 203,7	1 288,5	142,9	15 857,2

Таблица 2 - Структура моногородов по федеральным округам

Федеральный округ	Количество субъектов РФ	Количество моногородов	Население, тыс. чел.
Центральный ФО	13	72	2 676,57
Северо-Западный ФО	7	41	1 047,98
Южный ФО	4	10	749,11
Северо-Кавказский ФО	1	4	219,69
Приволжский ФО	12	87	4 286,37
Уральский ФО	5	43	3 323,43
Сибирский ФО	8	53	3 143,25
Дальневосточный ФО	5	25	410,75
ИТОГО:	55	335	15 857,15

Наряду с пробелами в списке Минрегиона России есть и сомнительные позиции. С одной стороны, несмотря на использование термина «**моногород**», собственно городов в списке лишь две трети. Остальное – посёлки городского типа и даже несколько сельских населённых пунктов (включая две станицы), для которых монопрофильность – состояние естественное, никак не аномальное. Если и распространять понятие «**моногород**» на сёла, что в принципе довольно абсурдно, то вновь встаёт вопрос о неполноте перечня: сложно поверить, что в России не более десятка монопрофильных сельских населённых пунктов. С другой стороны, около 10% позиций в списке приходится, напротив, на большие города с численностью населения свыше 100 (а то и 500) тысяч человек. Такие города даже при

⁶ К курьёзам можно отнести включение в «список-335» ЗАТО Снежногорск, в то время как с 2010 года этот город является административным округом в составе ЗАТО Александровск. При этом два других города, входящие на правах округов в состав этого ЗАТО – Гаджиево и Полярный – в список не попали.

наличии крупного бюджетобразующего предприятия всё же едва ли могут считаться в классическом понимании монопрофильными, так как неизбежно (сама численность населения подталкивает к этому) обладают достаточно развитой по среднероссийским меркам сферой услуг. Даже если установленные Минрегионом России формальные критерии монопрофильности для каждого из населённых пунктов списка выполняются, по сути это очень и очень разные населённые пункты, по отношению к которым не может применяться единый подход в решении проблемы монопрофильности.

Моногорода – разумеется, не только российское явление. Создание моногородов, их кризис и даже исчезновение – это процесс, который идёт до сих пор даже в самых развитых странах Запада. При этом моногород всегда сталкивается с дилеммой: эффективность или устойчивость? Создание посёлка или небольшого города при изолированном крупном предприятии – весьма эффективная (по крайней мере, в среднесрочной перспективе) форма организации производства, поэтому она будет использоваться постоянно.

Однако динамичность хозяйственной среды, в том числе её территориальной структуры, неизбежно меняет условия работы таких предприятий, и «города при заводах» постоянно становятся жертвами изменений экономической конъюнктуры. Даже в США, стране с одной из наиболее мобильных систем расселения, насчитываются буквально сотни «городов-призраков» – бывших моногородов, которые были полностью или почти полностью покинуты своими жителями после того, как факторы развития этих городов переставали действовать.

По мере уменьшения роли отраслей, основанных на переработке локализованных природных ресурсов, уменьшения среднего размера фирмы и повышения гибкости территориальной структуры в условиях «новой экономики» острота проблемы моногородов как проблемы национального уровня в развитых странах снижается. В России динамизм этих процессов меньше, и проблема моногородов ещё долго будет одной из болевых точек национального масштаба.

1.2. Причины кризиса моногородов в России и за рубежом

1.2.1. Общая схема кризиса моногородов

Есть как минимум два независимых друг от друга источника кризиса моногорода – отраслевой и географический. Отраслевая причина – это падение цен на продукцию, упадок спроса на неё, обветшалость оборудования, устаревшая технология и т.п.

Географическая причина – ухудшающееся со временем экономико-географическое положение моногорода (закрытие железнодорожной ветки, речного порта, удалённость заводов-смежников или потребителей).

С первой причиной борются перепрофилированием, модернизацией предприятий (причём это дело прежде всего их владельцев, а не властей), со второй – развитием инфраструктуры (а это, как правило, уже дело государства).

Особый случай – плохое управление головным предприятием или нежелание владельца его поддерживать (по внутрикорпоративным причинам). В подобных случаях, если две первые причины отсутствуют, на Западе иногда прибегают к национализации (металлургический комбинат в г. Сидни, провинция Новая Шотландия, Канада, 1970-е годы) или выкупу завода трудовым коллективом с помощью профсоюза (металлургический завод в г. Янгстаун, штат Огайо, США, 1980-е годы).

Если все три причины действуют одновременно и сильно, то чаще всего нужно рассматривать вариант «эвакуации» города (содействие переселению его жителей).

1.2.2. Особенности российских моногородов, которые необходимо учитывать при формировании программ поддержки

Российские моногорода обладают рядом общих особенностей, которые могут как затруднить выход из кризиса в условиях межгородской конкуренции, так и, при грамотном управлении, стать конкурентным преимуществом. Ниже перечислены, на наш взгляд, наиболее существенные из них.

Низкое качество управления на местном уровне

Моногорода отстали по качеству муниципального управления как в том случае, если они «богаты» (что обусловлено благополучием градообразующего предприятия), так и в том случае, если они «бедны» и находятся в кризисном состоянии. Имеющиеся исключения (например, Большой Камень в Приморском крае) лишь подтверждают это правило.

В первом случае, в силу высокой обеспеченности бюджетными и внебюджетными средствами (патронаж градообразующего предприятия), не требовалось повышать эффективность бюджетных расходов. Оказавшись в кризисе, эти города продемонстрировали сравнительную неэффективность муниципального управления.

Во втором случае перманентный недостаток бюджетных средств, отсутствие вложений в жизнеобеспечивающую инфраструктуру и ряд других причин не только не

стимулировали появления управленческих новаций, но и привели к определенной деградации муниципального управления.

В результате моногорода, как правило, оказываются в конце цепочек диффузии инноваций в сфере муниципального управления (проектный подход к управлению, бюджетирование, ориентированное на результат, конкурсное предоставление муниципальных услуг, использование механизмов государственно-частного партнерства и др.).

Особенности взаимодействия муниципалитета и градообразующего предприятия

Классической моделью взаимодействия города и градообразующего предприятия является доминирование последнего, ибо от него всегда зависит не только местный рынок труда, но и наполнение бюджета; поток внебюджетных средств; в значительной, а иногда определяющей мере развитие городской инфраструктуры и состояние системы социальной поддержки жителей. Ситуация усугубляется, когда центры принятия решений в градообразующем бизнесе находятся за пределами города, по месту расположения штаб-квартир корпораций, и интересы города могут не совпадать с политикой компании в целом.

Передача объектов жизнеобеспечивающей инфраструктуры в муниципальную собственность в период перестройки коснулась моногородов в меньшей степени: в некоторых случаях это было просто невозможно (например, когда город отапливается заводской котельной), в других – руководители предприятий старались «придержать» эти объекты, сохранить их и вместе с ними системы социальной поддержки своих работников.

Такой патернализм предприятий носит двойной характер. С одной стороны, муниципальные власти несамостоятельны (администрация города = социальный отдел завода), не мотивированы на какие-либо улучшения в системе муниципального управления, многим из них свойственна иждивенческая психология (надежда на предприятие, или на государство). С другой стороны, такая система обуславливает повышенную «управляемость» в городе, часто – высокий профессионализм муниципальных работников, наличие серьезного социального капитала, пусть и с налетом старых «советских» моделей.

«Качество» населения

Узкий спектр социальных ролей для населения, дефицит альтернатив на рынке занятости и кризисные явления привели во многих моногородах к оттоку активной части трудовых ресурсов. Оставшейся в городе основной массе населения, как правило,

свойственны иждивенческие настроения, ожидание определенной компенсации за «отработанные годы», нежелание и неспособность менять профессию, немобильность и неготовность к переселению, общая депрессия и пессимизм, вызванные отсутствием понятных жизненных альтернатив. Это создает проблему низкой предпринимательской активности населения, сложности запуска программ переподготовки кадров. Программы социальной поддержки также должны разрабатываться с учетом данных особенностей.

В то же время в моногородах нередко складывается особый социально-психологический климат, характеризующийся повышенным чувством местной солидарности, местной идентичности, единства судьбы, а потому и интересов, и это может служить хорошей почвой для мобилизации местной общественной активности. Подобный ресурс обязательно надо использовать, он большая редкость в современной России.

2. Анализ комплексных инвестиционных планов (КИП) как инструментов управления развитием моногорода

2.1. Официальные итоги реализации КИПов

14 февраля 2011 г. на совещании под председательством Президента Российской Федерации по вопросу «Проблемы моногородов» в докладе Министра регионального развития Российской Федерации В.Ф.Басаргина были представлены основные результаты деятельности по данному направлению. В 2010 г. была разработана методология подготовки Комплексных Инвестиционных Планов модернизации моногородов. В итоге 264 из 335 моногородов (79%) подготовили такие планы. По состоянию на февраль 2011 г. были рассмотрены 204 комплексных плана и вынесены решения о государственной поддержке 35 моногородов. В 13 моногородах уже была подготовлена вся техническая и разрешительная документация для реализации инфраструктурных проектов. В 3 моногородах (Камские Поляны, Нижний Тагил и Ленинск-Кузнецкий) завершено строительство объектов.

По оценке Министра, по итогам 2010 года социально-экономическое положение большинства моногородов стабилизировалось. Средний уровень безработицы по моногородам снизился с 5,7 до 3,8%. В 206 городах (или 61,5% от общего числа) он не превышает среднероссийский (2,1%).

Одновременно отмечается целый ряд негативных тенденций. В частности, это дальнейшее отставание роста доходов от среднероссийского. По стране среднемесячная зарплата в 2010 г. увеличилась на 13,2%, а в моногородах лишь на 9,3%, снижения

предпринимательской активности (численность работников малого и среднего бизнеса сократилась с 1,381 тыс. до 1,08 тыс. чел. или на 21,8%) и сокращения инвестиций в основной капитал (на 31% - 715 млрд.рублей в 2009 г. до 493 млрд.рублей в 2010 г.).

В 2010 году продолжалось сокращение численности населения моногородов (на 661 тыс.чел. или 4,4%) и численности экономически активного населения сократилась на 392 тыс.чел. или на 6,4%, хотя этот факт можно рассматривать

Более благоприятно в докладе оценена ситуация в монопрофильных муниципальных образованиях, которые получили государственную поддержку. В этих 35 моногородах отмечается рост предпринимательской активности, 60% полагают, что в их городе появилась возможность самостоятельного трудоустройства, 60% - удовлетворительно оценили деятельность органов власти.

В качестве основных проблем, снижающих эффективность господдержки, обозначены:

- Отсутствие у моногородов уверенности в долгосрочности государственных мер поддержки; в федеральном бюджете на 2011 год нет специально выделенных соответствующих средств, моногородам можно рассчитывать лишь на средства в рамках дотаций на сбалансированность.
- Ограниченный масштаб оказываемой поддержки, который обеспечивает финансирование 1-2 проектов; в итоге уход таких городов от монозависимости проблематичен.
- Поддержка оказывалась лишь крупным городам с максимальным абсолютным числом безработных. Помощь населенным пунктам с числом жителей менее 5 тыс. и сел была отдана на региональный уровень, при этом со стороны ряда регионов отмечено отсутствие должного внимания к этой проблеме.
- Оказание содействия модернизации моногородов не стало задачей и для собственников градообразующих предприятий, которые считают, что эти должно заниматься исключительно государство.
- Дефицит кадров – как специалистов для вновь созданных производств, так и для управленцев в регионах и муниципалитетах, занимающихся проектами модернизации. В итоге образуется дефицит проектов, отвечающих банковским стандартам инвестирования, отсутствует необходимая инфраструктура для их реализации, сохраняются длительные процедуры формирования технической и разрешительной документации.

Подходы деятельности федеральных органов власти на 2011 год предполагается строить на основе модернизации экономики, создания большего количества мелких и средних предприятий, привлечения новых инвесторов, развития инфраструктуры, а не только конкретного предприятия.

Главное внимание предполагается уделить переходу на долгосрочную основу реализации государственной поддержки модернизации моногородов, завершения разработки КИПов, повышения их качества, поиску «якорных проектов». Главным критерием отбора проектов обозначено станет комплексное решение проблем, обеспечивающее **максимальную дополнительную занятость**, синергетический и мультипликативный эффекты.

Господдержка инвестиционных проектов, в том числе за счет федерального бюджета, должна быть направлена на софинансирование строительства и реконструкцию инфраструктурных проектов (коммунальные сети, электроэнергоснабжение, дорожное хозяйство). На эти цели потребуется от 100 до 200 млрд.рублей.

Для повышения эффективности работ необходимо скоординировать работу различных ведомств в рамках модернизации моногородов. Каждое ведомство может в рамках своих программ в приоритетном порядке выделить ресурсы на решение этой задачи.

Если предлагаемые нами подходы будут последовательно реализовываться, то уже в семилетней перспективе будет обеспечено устойчивое развитие моногородов. Модернизация моногородов станет основой для изменения экономики малых и средних городов по всей стране.

К 2015 году в рамках реализации комплексных планов модернизации в 2,5 раза снизится уровень регистрируемой безработицы (с 3,8 % в 2010 году и до менее чем 2% - в 2015-ом). Будет создано - не менее 200 тыс. постоянных рабочих мест, привлечено более 190 млрд. рублей на реализацию комплексных планов. Очень важно, что на рубль федеральных средств за 5 лет предполагается привлечь не менее 10 рублей из внебюджетных источников.

На совещании по вопросам бюджетной политики 21 сентября 2011 года, прошедшем с участием Президента Д.А.Медведева, обсуждалось финансирование развития моногородов. Принято решение о поддержке дополнительных инвестпрограмм развития 15 моногородов. Средства будут выделены до конца года в рамках софинансирования с регионами.

2.2. Анализ правовых, организационных и технических аспектов подготовки КИПов как основного инструмента поддержки моногородов

2.2.1. Общая характеристика КИПов

Появление государственной политики по поддержке моногородов, о которой шла речь в предыдущем разделе – уже само по себе явление, которое можно только приветствовать. До сих пор целенаправленных государственных программ удавалось лишь отдельные категории моногородов – к примеру, шахтёрские города на рубеже 1990-х - 2000-х годов.

Разумной представляется лежащий в основе этой политики подход – перейти от безадресного дотирования местных бюджетов к целевому субсидированию под конкретные инвестиционные проекты-«локомотивы», направленные на диверсификацию экономики и преодоление зависимости от состояния крупнейшего предприятия (отрасли). При этом качество проекта становится условием оказания поддержки. Моногородам предложено самостоятельно проанализировать сложившееся социально-экономическое положение, оценить свои возможности и перспективы и разработать конкретные действия по расширению экономической базы.

Определён и инструмент реализации этих действий: так называемый Комплексный инвестиционный план (КИП). В принципе, КИП – мощный управленческий инструмент, способный при реализации всех заложенных в него подходов вывести моногород из зоны неуправляемых в зону управляемых рисков, обеспечить ему условия для выхода на устойчивое социально-экономическое развитие. КИП является необходимым условием получения моногородом государственной поддержки, он должен быть выполнен на определённом качественном уровне (качество оценивается Рабочей группой при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции). При этом принципиально важно, что меры КИПа являются антикризисными, подразумевают федеральную поддержку в тех случаях, когда моногород своими силами неспособен компенсировать воздействие факторов внешней среды, исключая возможность его устойчивого развития.

Общая оценка КИПа как управленческого решения – среди представителей органов государственной власти федерального и регионального уровня, в экспертном сообществе, а также среди собственно представителей моногородов как основных благополучателей –

в целом положительная. При определенных минусах процессов разработки и начала реализации КИПы позволили моногородам достичь как минимум трех результатов:

- разобраться в том, что происходит, провести диагностику ситуации, сформировать цели и задачи дальнейшего развития, определить конкретные пути достижения намеченных целей и задач; как известно, правильно поставленная задача – уже половина успеха;
- привлечь ресурсы под определенные в КИПах проекты, как государственные, так и частные, в порядке софинансирования и реализации объектов частно-государственного партнерства; разумеется, это касается прежде всего тех моногородов, которые уже попали в программу поддержки и получают финансирование, однако необходимо отметить, что и прочие моногорода, подготовившие КИПы, либо имеют шанс попасть в следующие «транши» программы поддержки, либо, как минимум, имеют достаточно неплохо проработанную систему предложений, с которыми можно выходить к инвесторам;
- сформировать основу обновленной системы управления социально-экономическим развитием города, включающей необходимые структуры в администрациях (или модернизированные функции существующих структур), процедуры, и, главное, кадры, которые прошли «школу» разработки КИПов и готовы работать на программно-проектной основе.

Вместе с тем, обобщение опыта разработки КИПов за 2009-2011 гг. позволяет выявить ряд проблем, с которыми столкнулись их разработчики, определить недостатки разработанных КИПов и сформировать предложения по их улучшению. Начата эта работа была в экспертном сообществе (Институт региональной политики, Экспертный институт, Союз российских городов и др.). 25 июля 2011 года Минрегион России представил Рекомендации по актуализации основных параметров комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных муниципальных образований.⁷ Обобщая эти материалы, а также анализ деятельности Института экономики города в ряде регионов,

⁷Рекомендации разработаны Министерством регионального развития Российской Федерации совместно с Рабочей группой по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, с участием иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, во исполнение пункта 1 Комплекса мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, на 2011 и 2012 годы, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, Председателем Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции И.И.Шуваловым от 25 апреля 2011 г. №1859п-П16.

приведем некоторые выводы о различных аспектах разработки и начала реализации КИПов.

2.2.2. Основные проблемы, с которыми сталкиваются разработчики КИПов

Нечеткое нормативное обоснование разработки КИПов

Прежде всего необходимо отметить, что разработка КИПов не регламентируется никакими нормативными правовыми актами. Основаниями для их разработки, установленными на федеральном уровне, служат два поручения (Президента РФ Федеральному собранию РФ от 12 ноября 2009 г. и заместителя Председателя Правительства РФ от 10 августа 2009 г.) и два протокола заседаний (Президиума Коллегии Минрегионразвития и Общественного совета при Минрегионразвития от 18 декабря 2009 г. и Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 22 декабря 2009 г.). Именно на эти документы ссылаются в преамбуле большинство утверждённых КИПов. К сожалению, в открытом доступе их нет.

Неоднозначное методическое сопровождение разработки КИПов

Методическое сопровождение разработки КИПов характеризуется, с одной стороны, сложностью и негибкостью, с другой – недостаточной проработанностью.

Прежде всего, отсутствие четкой законодательной основы провоцирует понятийную неопределённость, что порождает немало сложностей. Неясно даже официальное полное название требуемого документа: в разных источниках оно варьирует в отношении того, что является объектом планирования. После неизменного элемента «Комплексный инвестиционный план...» используются варианты «...модернизации моногорода», «...развития моногорода», «...социально-экономического развития моногорода», «...модернизации и развития моногорода» и др. Существует даже точка зрения, согласно которой «Комплексный инвестиционный план» и «Комплексный план (программа) развития моногорода» – два разных документа, причём первый является частью второго.⁸

Нет определённости и с содержательным наполнением документа. В качестве ориентиров для разработки КИПов Минрегионразвития предложены «Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населённых пунктов» (далее – Методические рекомендации), а

⁸ См. <http://www.imcmontan.ru/team/publication/Presentation.pdf>

также «реальные образцы КИП, которые экспертным сообществом рассматриваются в качестве наиболее продвинутых образцов КИП».⁹ Однако как именно следует учитывать эти ориентиры, и насколько это обязательно, не оговорено.

Методические рекомендации – документ подробный, формализованный и оставляющий городам мало степеней свободы в отношении формы планирования. По сути, это детальная пошаговая инструкция, регламентирующая процесс подготовки и реализации плана в мелочах, вплоть до формата представления информации, причем адресованная в одинаковой степени жестко всем моногородам, вне зависимости от их численности населения, финансового состояния и иных, также существенно варьирующих характеристик.

При этом требования, содержащиеся в Методических рекомендациях, весьма высоки. Не перечисляя все обязательные для разработки разделы, отметим, что каждый из них предполагает серьёзную аналитическую и творческую работу, требующую серьёзных ресурсов (см. далее). Даже города, имеющие опыт комплексного планирования, при попытке соблюсти все формальные требования к составлению КИПа могут столкнуться с трудностями, поскольку Методические рекомендации содержат ряд инноваций, прежде не применявшихся в муниципальном планировании. К примеру, используется довольно спорное понятие «сальдо моногорода», под которым понимается модель взаимоувязки доходов и расходов местного бюджета, населения моногорода и градообразующего предприятия.

Очевидная нереалистичность требований, содержащихся в Методических рекомендациях, привела к тому, что на практике разработчики КИПов принимают их во внимание лишь отчасти, если вообще принимают. Соответственно и в Рабочей группе при рассмотрении представленных КИПов строгость соответствия формату Методических рекомендаций не принимается в расчёт. Анализ 35 одобренных в 2010 г. на федеральном уровне КИПов показывает, что подавляющее большинство из них не следуют Методическим рекомендациям сколько-нибудь строго – в лучшем случае соблюдена требуемая структура документа, и то не везде. Отсутствуют, за единичными исключениями, анализ рисков, паспорта мер, расчёты «сальдо моногорода»; если же эти элементы присутствуют, то в упрощённом по сравнению с требуемым виде. Такой важный, по идее, элемент, как система альтернативных сценариев будущего моногорода, присутствует не более чем в трети одобренных КИПов; в ряде случаев (в частности, в КИПах городов Кемеровской области) сценарии непосредственно в КИПах не рассматриваются, но приводится отсылка к сценариям, выбранным в рамках стратегий

⁹ <http://monogorod.org/pages/12.html>

развития городов. И это, подчеркнём, официально одобренные КИПы. В большинстве же разработанных КИПов степень «отхода» от рекомендованного формата ещё выше.

Что касается второго рекомендуемого источника для подготовки КИПа – уже одобренных планов «передовых» городов (под ними логично понимать 35 официально утверждённых КИПов), то их ценность в качестве образца для подражания неравнозначна, поскольку даже эти КИПы весьма неравноценны как по глубине проработки, так и, в конечном счёте, по качеству. Критерии оценки КИПов и основания для их одобрения также нигде не прописаны достаточно детально, и это не может не дезориентировать разработчиков.

Нечеткое позиционирование в системе планирования

Место КИПов в системе планирования определено неясно. Прежде всего, нет чёткого понимания, элементом муниципальной или региональной системы планирования является КИП. Методическими рекомендациями (см. выше) предписывается объединённое управление реализацией КИПа с участием администраций муниципального образования и субъекта РФ (а также общественности и бизнеса). Однако опыт подобного согласованного функционирования в России крайне невелик, и действующее законодательство не предусматривает совместное социально-экономическое планирование органами государственной власти и местного самоуправления в таком формате.

Далее, как соотносится КИП с муниципальными плановыми документами – стратегиями (стратегическими планами), генеральными планами, комплексными и программами социально-экономического развития, целевыми программами? Может ли пересекаться с ними, включать их в свой состав в виде приложений или сам служить приложением? Надо иметь в виду, что практически во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях процедура разработки и утверждения целевых программ (а в некоторых – и комплексных программ и стратегий) жёстко регламентирована правовыми актами, и появление нового планового документа может потребовать внесения в них изменений.

В настоящее время КИП нередко вбирает в себя мероприятия комплексной программы или стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Этот документ характеризуется наличием плохо увязанных с целями и подцелями и даже необоснованных мер (инвестпроектов), либо проектов, которые предлагается реализовать силами только частного сектора. Они, скорее, отвечают целям

комплексного социально-экономического развития, чем решения конкретных вопросов вывода моногорода из кризиса и его модернизации.

Если эти условия не соблюдаются, то высока вероятность того, что все предложенные меры (инвестпроекты) будут «оторваны» и станут бесполезными для основной задачи КИПа – модернизации и достижения с ее помощью устойчивого социально-экономического развития. Не все субъекты Федерации осознали разницу между этими документами, и на межведомственной рабочей группе пытаются защитить совершенно иной документ, запрашивая совершенно иные ресурсы и на другие цели.

На практике, как увидим ниже, эти вопросы разрешаются по-разному, и даже официально одобренные и включённые в программу финансирования КИПы имеют по сути различный статус. Чтобы разрешить эти вопросы, КИПу, как правило, присваивался статус долгосрочной целевой программы (ДЦП); это характерно и для большинства КИПов, получивших государственную поддержку.¹⁰ В ряде случаев, к слову, возникает подозрение, что под КИП спешно переформатировались готовые программы, что видно по терминологическим противоречиям внутри документов. Но в таких случаях документ обязан соответствовать действующим положениям о разработке ДЦП, которые, как правило, противоречат Методическим рекомендациям по подготовке КИПов.

Жесткий временной режим разработки КИПов

Усугубляет проблему крайняя сжатость сроков, отпущенных на разработку КИПа. Изначально установленный срок составил всего 3 месяца (опять же, для *всех* моногородов, без исключения). Между тем, по опыту Института экономики города на разработку «под ключ» стратегии социально-экономического развития крупного города, центра субъекта РФ, уходит в среднем не менее года; для малого или среднего города этот срок обычно короче, но, как правило, не менее полугода. Не удивительно, что спустя год после истечения изначально установленного срока в пятой части моногородов из списка Минрегионразвития (71 моногород, в основном – малые города и сельские населённые пункты) планы так и не были подготовлены, что вызвало недовольство Президента страны.¹¹ Там же, где результат предъявить своевременно удалось, качество получившихся документов в большинстве случаев не устроило принимающие инстанции.

¹⁰ Среди исключений – КИПы городов Свердловской области (Каменск-Уральский и Нижний Тагил), которые по своему статусу и содержанию фактически соответствуют муниципальной стратегии (целевые программы рассматриваются как механизмы их реализации). При этом, правда, неясна их связь с действующими стратегиями социально-экономического развития этих городов, также упоминаемыми по тексту КИПов.

¹¹ См. <http://ria.ru/economy/20110214/334284311.html>

Ресурсная проблема разработки КИПов

Как было указано выше, разработка КИПа в соответствии с Методическими рекомендациями Минрегиона России требует существенных ресурсов. При этом вероятность получения финансирования после вложения больших средств на разработку КИПа не очевидна, так как он должен еще пройти соответствующую оценку и утверждение.

Во многих случаях экспертный и административный персоналы монопрофильных муниципальных образований оказались неподготовленными для предложенной им работы. Сложности возникают с кадровыми ресурсами, причём именно с профессиональными кадрами высокой квалификации, которых нет в городе, а их привлечение со стороны требует значительных затрат. Следующая проблема – информационные ресурсы, которые в условиях крайне неудовлетворительного состояния муниципальной статистики являются традиционными камнем преткновения при разработке плановых документов. Преодолеть эти трудности не в состоянии далеко не каждый даже крупный город – что говорить о малых муниципальных образованиях. Организовать полный цикл обучения местных специалистов оказалось невозможно из-за «критического фактора времени»: проблемные моногорода не могли ждать – надо было параллельно вести с ними работу над КИПами. Единственно правильное и своевременное, что в такой ситуации смог сделать Минрегион России – это провести серию семинаров с представителями экспертного сообщества России. В лучшем положении оказались те моногорода, которые работали с этими представителями (экспертами, консультантами).

Ситуацию в какой-то мере спасает содействие субъектов федерации в подготовке КИПов для своих моногородов. Формы содействия варьируют от методической и информационной поддержки до непосредственной разработки, иногда даже без участия администрации моногорода. В последнем случае КИП обычно имеет статус ДЦП субъекта Федерации, и среди 35 КИПов, получивших финансирование в 2010 г., преобладают именно такие. В паспортах некоторых КИПов администрация муниципального образования не фигурирует даже в качестве исполнителя мероприятий плана (Байкальск) или фигурирует с пометкой «по согласованию» (Павлово). В ряде регионов (Иркутская, Мурманская области) используется схема, при которой региональная программа развития моногорода не подменяет собой разработанный муниципалитетом КИП, а принимается дополнительно в целях обеспечения государственной поддержки его реализации.

Проблема дальнейшего управления реализацией КИПов

В представленные на межведомственную рабочую группу планы закладываются не инструменты управления КИПами, а обычные (штатные) инструменты управления обычными программами социально-экономического развития муниципального образования. Большинство региональных и местных администраций используют в своих планах уже существующие советы и структуры. Не предусматриваются материальные и финансовые ресурсы на цели управления КИПами. Нет четкой программы информационно-координационного обеспечения, а также взаимодействия с источниками статистической, финансовой и иной необходимой для последующей диагностики и мониторинга состояния моногорода информации, отсутствуют системы мониторинга и оценки реализации КИПа.

Опыт показывает, что в этих вопросах особенно важным является взаимодействие между субъектом и местными структурами, в частности, органами статистики, налоговыми администрациями, кредитно-финансовыми учреждениями, почтовой службой, структурами управления госсобственностью и т.п. Такого механизма почти ни в одном из представленных КИПов нет.

Отсутствие целевого финансирования КИПов

Сегодня не существует целевой федеральной программы и достаточных свободных ресурсов для реализации приоритета «спасения моногородов». Требование главы государства «принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах» в субъектах Федерации были восприняты как готовность применять схемы субсидирования программ развития моногородов. В этом отношении КИП являлся очень важным инструментом и доказательной базой получения таких субсидий. Однако в силу отсутствия ресурсной базы и наличия президентского требования как можно скорее «принять оперативные меры» федеральным центром был предложен иной вариант: финансировать проекты в рамках существующих отраслевых федеральных целевых программ, а также в виде бюджетных кредитов. Это может привести к тому, что часть мер (проектов), направленных на предотвращение критических рисков, не смогут войти в федеральные целевые программы, а так как они еще и не предполагают извлечения доходов, то и возвращение кредитных средств будет являться проблемой.

По этой причине, а также, видимо, в силу определенной спешки, многие регионы предлагают вместо проектов, направленных на слом существующих тенденций, неприемлемые для целей КИПа проекты, не имеющие никакого отношения к

системообразующим проектам, в частности к модернизации и выводу моногорода на устойчивое социально-экономическое развитие. Это, например, проекты, направленные на поддержку существующих бесперспективных производств, проекты либо с незначительной эффективностью, либо те, которые можно реализовать своими силами, т.е. с участием частного капитала, и не требующие бюджетных ресурсов или иной государственной поддержки (например, в виде гарантий, имущественного обеспечения, выделения земли, льгот и т.п.). Среди проектов, которые не соответствуют целям КИПов, часто встречаются «политизированные» проекты (например, «нужные» губернатору).

Определенная вынужденность участия моногородов в программе

Следует отметить, возможно, главный порок модели Минрегиона России, весьма типичный для отечественной управленческой логики. Моногорода, в сущности, не спросили, желают ли они войти в федеральный список, а включили туда принудительно. С иной точки зрения, спрашивать было бы странно: речь ведь о потенциальных субсидиях, кто от них по своей воле откажется? «Дают – бери». Но на практике условия, которыми оговорено получение поддержки, оказались для многих городов крайне трудновыполнимыми, притом, что выполнять их надо: за этим строго надзирают и Федерация, и субъект РФ. В итоге то, что было задумано как предоставление городам шанса для оздоровления социально-экономической ситуации, в ряде случаев обернулось для них малопонятной и обременительной «обязаловкой».

И как закономерный результат появились примеры муниципальных образований, попросивших исключить их из официального перечня моногородов и, тем самым, снять с них обязательства по разработке КИПов. В частности, руководство пяти моногородов Карелии (Вяртсиля, Лахденпохья, Надвоицы, Пиндуши и Пудож) обратилось с такой просьбой в Министерство экономического развития республики, а то переадресовало просьбу Минрегиона. Это симптоматично – не так уж часто в патерналистском российском обществе потенциальные получатели государственных субсидий добровольно отказываются от притязаний на таковые. Можно, конечно, списать это на пассивность и лень муниципалитетов (как и поступили федеральные чиновники, комментируя инцидент), но в действительности аргументы «отказников» вполне резонны: у них при численности населения менее 12 тыс. человек нет ни финансовых, ни кадровых ресурсов для разработки полноценных комплексных планов, а шансы привлечь инвесторов с серьезными проектами весьма призрачны.

3. Предложения по совершенствованию государственной поддержки моногородов в Российской Федерации

3.1. Обобщение предложений по совершенствованию КИПов

Анализируя практику разработки и реализации КИПов в регионах РФ, учитывая мнение экспертного сообщества и, в частности, опыт работы Института экономики города, а также положения Рекомендаций по актуализации основных параметров комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных муниципальных образований, представленных Минрегионом России в июле 2011 г.¹², можно свести предложения по совершенствованию КИПов к следующим ниже пунктам.

Совершенствование нормативно-правового утверждения КИПов моногородов

1. Необходимо уточнять форму утверждения КИПа моногорода, которая должна соответствовать муниципальным правовым актам, система которых установлена уставом муниципального образования.

2. Учитывая, что бюджетополучателями средств государственной поддержки из федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством являются бюджеты регионов, на территории которых находятся моногорода, предоставление межбюджетных трансфертов, а также бюджетного кредита из федерального бюджета должно осуществляться при выполнении указанными бюджетополучателями следующих условий предоставления средств федерального бюджета:

- наличие комплексного инвестиционного плана (программы), утвержденного в установленном порядке в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, содержащего цели и целевые показатели, мероприятия по реализации дополнительных мер по поддержке и (или) модернизации отраслей экономики монопрофильного муниципального образования, включающего этапы и сроки их реализации, источники и объемы финансирования;

¹² Разработаны в соответствии с пунктом 1 Комплекса мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, на 2011 и 2012 годы, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от 25 апреля 2011 г. № 1859п-П116.

- наличие нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, являющихся основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации по реализации мероприятий комплексного инвестиционного плана (программы);
- включение в закон о бюджете субъекта Российской Федерации объема бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий КИП моногорода, достаточного для выполнения условий софинансирования соответствующих расходных обязательств.

Актуализация основных параметров КИПов моногородов

1. Обеспечивать синхронизацию различных плановых документов и процедур, разрабатывать КИПы и формировать перечень мероприятий модернизации экономики моногорода, в том числе перечень инвестиционных проектов, направленных на ее диверсификацию, с учетом стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики Российской Федерации, приоритетных национальных проектов, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов.

2. Внедрять инструменты мониторинга и оценки, для чего отдельным разделом включать в КИП методику мониторинга и оценки эффективности реализации КИПа моногорода, по итогам мониторинга и оценки вносить необходимые коррективы в КИП моногорода. Для мониторинга и оценки совершенствовать систему показателей эффективности реализации КИПа моногорода, которая должна характеризовать качественные сдвиги в динамике социальных и экономических процессов, а также показывать степень достижения основной цели КИПа - диверсификация экономики (снижение монопрофильности) и снятие напряженности на рынке труда. Рекомендуется также включать в КИП моногорода рекомендуется производить расчеты рисков устойчивого развития муниципального образования и учитывать результаты расчетов при определении выбранного сценария развития моногорода.

3. Ежегодно актуализировать приложение к КИП моногорода, содержащее информацию о финансовых источниках и планируемых ресурсах. При этом общей рекомендацией является ежегодное приведение в соответствие перечня источников и

объемов средств (в частности бюджетных) с объемами бюджетных ассигнований, утвержденными в соответствующем бюджете (федерального, регионального и местного) в установленном порядке. В рамках бюджетного процесса по формированию регионального и местного бюджета рекомендуется ежегодно проводить мероприятия по включению мероприятий КИП моногорода в качестве расходного обязательства муниципального образования и/или расходного обязательства субъекта Российской Федерации (софинансирование из регионального бюджета) в решение (нормативный акт) представительного органа местного самоуправления о местном бюджете и закона о бюджете субъекта Российской Федерации.

Повышение требований к качеству инвестиционных проектов, включенных в состав КИПа моногорода

1. Более четко структурировать проекты, выделяя проекты по развитию (модернизации) экономики моногорода и проекты, направленные на обеспечение качества жизни населения и имеющие социальную направленность.

2. Определять приоритетные проекты, требующие бюджетного финансирования. Критериями приоритетности могут выступать, например, антикризисный характер проекта; невозможность реализации проекта своими силами, то есть без вмешательства вышестоящих бюджетов; ориентация проекта на эффект стабилизации, устойчивости и развития; партнерский характер проекта; решение рисков «сегодняшнего дня» (например, на срок до 1 года), то есть тех проблем, которые, будучи не решенными сегодня, «завтра» приведут к потерям (ущербу) для бюджета государства в десятки и даже сотни миллиардов рублей и т.д.

3. Повышать обоснованность инвестиционных проектов, обеспечивая наличие технических параметров (производственных показателей) инвестиционного проекта, расчет необходимых затрат (по статьям) и ожидаемых эффектов (экономических и социальных), системы управления его реализации с приложением пакета документов (бизнес-планы, инвестиционных меморандумов. Схемы размещения объектов и т.п.).

Продолжение методической работы и обучения специалистов

1. Минрегиону России целесообразно подготовить и распространить от имени Правительственной Комиссии материалы, в которых дать четкое пояснение о предъявляемых требованиях к КИПам, их сути, используемых базовых определениях, понятиях, методиках и т.д. Необходимо развивать «единое информационное поле» для

осуществляемой Правительством РФ, в частности, Минрегионом России, работы по моногородам.

2. Минрегиону и субъектам РФ продолжить обучение специалистов органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований, а также специалистов экспертных и консалтинговых организаций, работающих с моногородами, путем проведения тренингов, семинаров, а также организовать каналы распространения информации, которое позволило бы распространять лучшие практики разработки и реализации КИПов.

Обеспечение общественного участия

1. В целях обеспечения максимальной вовлеченности общественности в процесс подготовки и реализации КИП публиковать проекты КИПов моногорода и утвержденные КИПы опубликовать в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. Размещать данные документы на официальном сайте муниципальных образований в сети Интернет, при одновременном обеспечении права заинтересованных лиц представлять свои предложения по проектам указанных документов.

2. Разрабатывать КИПы с участием всех заинтересованных сторон: администрация моногорода, вышестоящие органы власти, руководство градообразующего предприятия, профсоюзы, общественные объединения, партии. Разработка и реализация КИПов должна строиться с обязательным развитием и использованием механизмов государственно-частного партнерства.

3.2. Дополнительные предложения Института экономики по совершенствованию государственной поддержки моногородов в Российской Федерации

Многие из мер выхода из кризисной ситуации с моногородами, предлагавшиеся Минрегионом России, и реализованные в регионах Российской Федерации, оказались вполне разумными и действенными. В то же время некоторые важные позиции не нашли, на наш взгляд, адекватного отражения, а некоторые акценты были расставлены недостаточно четко.

В частности, можно выделить следующие проблемы.

1. При формировании рекомендаций по развитию моногородов, включая возможные меры государственной поддержки, не в полной мере учитывается, что преодоление структурного кризиса будет происходить в условиях нарастающей

конкуренции с другими городами, в том числе не относящимися к категории моногородов, которые также будут предпринимать меры по повышению своей конкурентоспособности.

2. Недостаточно учитываются особенности моногородов (социальная структура, традиции и др.), требующие модификации традиционных мер государственной поддержки.

3. В основном местным властям отводится пассивная роль в «нижней части бюрократической цепочки».

4. Предлагаемые меры недостаточно дифференцированы по типам моногородов, а сами эти типы выделены нечетко.

В настоящем разделе сформулированы необходимые, на наш взгляд, уточнения для внесения в предлагаемую систему мер по поддержке моногородов.

3.2.1. Общие подходы к мерам по поддержке моногородов

Соблюдение баланса государственных интересов – экономических, социальных и геостратегических

Не имеет особого смысла поддерживать город только ради него самого. Если у города нет никаких перспектив самостоятельного развития, следует стимулировать отток жителей в другие части страны или прямо оплачивать их переезд. Однако здесь нельзя руководствоваться лишь экономическими соображениями.

С другой стороны, система расселения в России и без того страдает разреженностью, и во многих случаях изолированно расположенные моногорода (а именно они чаще всего впадают в кризис) важны для целостности территориальной структуры страны. Многие моногорода часто являются единственными значительными населёнными пунктами на обширной территории, поэтому они имеют хороший потенциал стать торгово-распределительными центрами районного значения. При этом зачастую моногорода играют недостаточную роль в обслуживании прилегающей территории, оказываясь сплошь и рядом «инородными включениями» – анклавами.

- ***Пример***

В Норильске около 200 тыс. жителей, при этом практически все столичные функции в Таймырском автономном округе выполняет административный центр округа Дудинка (около 25 тыс. жителей). Естественно, это сказывается на качестве «столичных» услуг, предоставляемых жителям округа.

Пикалёво (23 тыс. жителей) является крупнейшим населённым пунктом Бокситогорского района (Ленинградская обл.), имеет удобное транспортно-

географическое положение и при этом не является районным центром, функции которого исполняет г. Бокситогорск (16 тыс. жителей). Отсутствие дороги, связывающей Бокситогорск и Пикалёво кратчайшим путем (расстояние по прямой – около 18 км, а по имеющейся дороге – более 30 км с ж/д переездами), не позволяет эффективно использовать «столичный» потенциал Пикалёво в интересах района.

«Раздвоенный» районный центр, когда, при концентрации на небольшой территории серьезного человеческого потенциала, ни один из городов не может полноценно выполнять столичные функции, – характерный признак существования моногорода.

В данном случае меры по поддержке моногородов могут быть нацелены на стимулирование развития связей с этой территорией, создание соответствующей инфраструктуры (прежде всего строительство дорог), в том числе в формах межмуниципальной кооперации, на превращение по крайней мере некоторых моногородов в «центральные места» для смежных территорий.

Кроме того, в наращивании этой функции присутствует мощный резерв развития сферы услуг как главного генератора рабочих мест (в том числе из-за пониженной по сравнению с промышленностью производительности труда). В России этот источник наращивания вакансий «по традиции» недооценивают. Хороший пример – г. Елабуга в Татарстане: там налицо явный кризис градообразующих предприятий, но в городе, например, 16 (!) музеев, и в целом сфера услуг смогла демпфировать упадок занятости в промышленности.

Кроме того, поддержка моногородам может оказываться исходя из их культурного или геостратегического значения.

«Рыночный» подход к поддержке градообразующих предприятий и муниципальных образований

Государство должно помогать в первую очередь людям, во вторую очередь – данному моногороду и лишь в третью очередь – компании, владеющей градообразующим предприятием, да и то лишь в виде способа решить первые две задачи.

Но в случае поддержки градообразующих предприятий необходимо тщательно соблюдать рыночный подход. Надо всемерно избегать поддержки заведомо нерентабельных предприятий, если они обречены конъюнктурой или неудачным географическим положением. Искусственное поддержание конкурентоспособности

убыточного предприятия – это не только растрата бюджетных средств, но и искажение нормальных рыночных импульсов во всей экономике.

Необходимы внятные акценты на то, что важнейшую роль в решении проблем моногородов играют объективные рыночные процессы, и существенная часть государственной поддержки должна быть направлена на снятие барьеров (инфраструктурных, психологических и т.п.), затрудняющих развитие таких процессов.

Государственные органы в странах Запада, как правило, весьма осторожны, стараясь не создавать впечатления, что они разрушают естественный ход экономической жизни или тем более субсидируют конкретные компании ради искусственного повышения их конкурентоспособности и тем самым дают им необоснованные преимущества перед конкурентами за счёт налогоплательщиков. Их действия обычно направлены не на противодействие объективным процессам, а на ослабление удара по городам, потерявшим значимость в территориальной структуре общества.

Баланс краткосрочных и долгосрочных целей и задач развития моногородов

Одной из системных проблем развития моногородов является противоречие между краткосрочными целями и задачами, как правило, ориентированными на восстановление устойчивого развития по *инерционной траектории* (и связанными с восстановлением производства на градообразующем предприятии), и долгосрочными стратегическими целями, предполагающими выход на *новую траекторию устойчивого развития*.

Продолжение развития по инерционной траектории в современных экономических условиях, для которых характерна высокая интенсивность изменений, включает в себе высокие риски, поэтому ориентация только на краткосрочные меры неизбежно приведёт к новой волне кризиса в моногородах в более или менее отдалённой перспективе.

Разработка долгосрочных стратегических программ социально-экономического развития в данных условиях абсолютно необходима, однако в моногородах при этом придется столкнуться со следующими сложностями:

- прямое противоречие некоторых стратегических направлений развития мерам, реализуемым в рамках антикризисных программ;

- ***Пример***

Урегулирование ситуации в Пикалёво связано сегодня с восстановлением производственных связей между крупнейшими предприятиями города (поставки шлама и другой продукции между «Базэл-цемент» и «Пикалёво-цемент»). Это воспроизводит ситуацию, когда остановка одного предприятия приводит к остановке всех трех

*предприятий, расположенных в одном городе. Между тем городские власти в странах с рыночной экономикой пытаются привлекать на свою территорию предприятия, между которыми **отсутствуют** интенсивные производственные связи.*

- неготовность значительной части региональных и местных руководителей и местных сообществ рассматривать варианты коренного изменения экономического профиля города;

- возрастание межгородской конкуренции за людей, за качественный человеческий потенциал.

Очевидно, что в условиях обострения межгородской конкуренции все города будут предпринимать меры по диверсификации экономической базы, развитию малого и среднего бизнеса и т.п. В этих условиях моногорода должны не просто предусматривать стратегические меры в сфере диверсификации, но и определять, за счет чего они могут не увеличить, а сократить отставание или даже превзойти города с более сбалансированной структурой экономики.

В частности, преимуществом ряда моногородов может стать то, что в них высок уровень доверия внутри местного сообщества, развиты неформальные связи и отношения между людьми. Все это в условиях новой экономики является конкурентным преимуществом, которое при определенных обстоятельствах может «сработать».

Внешний, нетрадиционный взгляд на стратегические перспективы развития города может оказаться весьма полезен местному сообществу. Как правило, на местах неявно предполагается, что возможности, предоставляемые новой экономикой, – не для большинства моногородов. Между тем новая экономика – это не только развитие высокотехнологичных отраслей и «продвинутых» услуг, но и бóльшая гибкость производственных процессов, расширение возможностей для аутсорсинга, которыми могут воспользоваться и большинство моногородов (например, создание кол-центров и т.п.).

Стимулирование разработки местных программ развития

Одна из позитивных особенностей складывающейся системы государственной поддержки моногородов в России – требование от местных властей четкой программы антикризисных действий. Это соответствует урокам зарубежного опыта, а в российских условиях еще и существенно повышает возможности контроля за расходованием государственных средств. Отдельная проблема – возможности муниципалитетов по составлению подобных программ, а также последующая экспертиза последних.

Целесообразно предусмотреть помощь городским властям для финансирования таких программ, а также на оплату внешней (внегосударственной) экспертизы их качества.

При разработке программ также целесообразно поддержать акцент Минрегиона России на совместное участие всех уровней публичной власти в их реализации. На Западе в таких случаях строго соблюдается принцип софинансирования: федеральные деньги в США, например, поступают по соответствующим программам только в том случае, если поступили оговоренные средства и от других участников.

Повышение самоорганизации общества

Зарубежный опыт показывает, что магистральный путь решения проблемы моногородов – самоорганизация общества, которому государство лишь помогает. В подавляющем большинстве моногородов на Западе их проблемы решались с упором на инициативы самих граждан. Жители активно искали новые места работы за пределами города, переезжая из него за собственный счёт, организуя новые рабочие места в самом городе или участвуя в перепрофилировании экономической специализации города через местные общественные организации или избранные муниципальные власти. Именно активизация жителей должна стать существенным направлением поддержки со стороны государства при разработке мер преодоления кризиса в моногородах.

Меры поддержки моногородов должны быть «прозрачными». Гласность – надёжная гарантия того, что у жителей моногородов не будет накапливаться раздражение из-за кажущегося бездействия властей. Участие жителей в обсуждении программ развития, вовлечение активистов в процесс принятия решений и, главное, широкое информирование граждан о положении дел и намечаемых мерах – всё это наверняка позволит снизить уровень социальной напряженности и перевести общественную активность в конструктивное русло.

Повышение мобильности населения

Это одна из самых действенных государственных мер поддержки моногородов: люди должны иметь возможность уехать, и не только уехать, но и найти работу и жилье на новом месте. Среди общепринятых на Западе мер поддержки моногородов широко используются дотации государства на транспортные расходы, распространение информации о рабочих вакансиях и другая помощь по переезду. В российской практике необходимо, кроме того, повысить эффективность программ содействия переселению жителей моногородов, содействия жилищному строительству, в том числе

индивидуальному, содействия занятости и развитию малого и среднего бизнеса для «переселенцев» и пр.

Проблема мобильности, однако, не исчерпывается переездом. Гораздо чаще идёт речь о том, чтобы повысить возможности населения моногорода найти работу в близлежащих городах, не меняя старого места жительства. Иными словами, возникает задача помочь жителям моногорода совершать трудовые маятниковые поездки – улучшать транспортную инфраструктуру, дотировать общественный транспорт и т.п. Следует учитывать, что при этом встает тяжёлая проблема «вывоза» жителями своего подоходного налога в соседние города, так как в России подоходный налог взимается по месту работы. Из-за этого бюджет моногорода может сильно пострадать. Это еще один аргумент в пользу давно обсуждаемых предложений по изменению системы взимания подоходного налога – с места работы на место жительства. В текущих же условиях, возможно, следует предусмотреть некую компенсацию бюджетам моногородов в рамках оказываемой им федеральной помощи.

Использование механизма общественных работ для снижения уровня безработицы

Зарубежный опыт отмечает многочисленные примеры использования данного инструмента. Конечно, в наше время общественные работы, вроде строительства дорог, не смогут поглотить большого количества безработных из-за возросшей производительности труда и высокой механизированности работ. Однако многие текущие проблемы обеспечения занятости в моногородах могли бы решаться путём привлечения потерявших работу местных жителей, например, к ремонту жилья и дорожного покрытия, сносу ветхого жилого фонда, озеленению и т.п. Главное преимущество такого рода работ, помимо роста рабочих мест, в возможности наглядно показать местным жителям прямой и быстрый результат государственных и муниципальных мероприятий по «спасению» моногорода.

Разумеется, подобные меры могут быть только временными и носить характер кампании. Впрочем, участники общественных работ обычно и сами понимают это (прежде всего из-за невысокого уровня зарплаты на таких работах) и редко прекращают попытки найти более достойную работу.

Мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах

Очевидно, что любое решение нуждается в серьёзном обосновании, вытекающем из качественного анализа проблем в моногородах. Минрегион России вполне оправданно видит главную свою задачу в предвидении кризисных ситуаций в моногородах для того,

чтобы своевременно на это реагировать. Поэтому на первый план выдвигается задача организации мониторинга – постоянного отслеживания социально-экономической и политической ситуации в моногородах (такой мониторинг, вообще говоря, следовало бы вести по всем городам страны). Однако решение этих задач наверняка будет осложнено весьма низким уровнем муниципальной статистики в России. Необходимы срочные и кардинальные улучшения в этой области. Решение задачи несколько облегчается тем, что многие нужные для мониторинга индикаторы уже собираются низовыми звеньями Росстата, но не «поднимаются» вверх, где данные в региональном и особенно в муниципальном разрезе присутствуют в слишком агрегированном виде, что не позволяет оперативно реагировать на изменение ситуации.

3.2.2. Предложения по мерам поддержки моногородов по типам в соответствии с их особенностями

Классификация моногородов

Для повышения эффективности поддержки моногородов к ним необходим дифференцированный подход. Разработка какого-то единого подхода здесь практически невозможна и даже вредна. При этом классифицировать моногорода необходимо по разным основаниям, затем выделить основные типы моногородов и для каждого из таких типов разработать свой специфический комплекс мер.

Если бы власти располагали достаточным временем, то следовало бы тщательно, предметно изучить положение в каждом моногороде и лишь потом, собрав и обобщив эти материалы, приступить к выработке вариантов государственной политики в этой области. Подобное изучение – вовсе не утопия, оно вполне по силам научной общественности почти каждого субъекта нашей Федерации. Однако это заняло бы как минимум несколько лет, то есть недопустимо долгий срок, в то время как требуется принимать оперативные меры для решения проблемы, которая уже вошла к острую фазу развития. Следовательно, нужно уже сейчас наметить некие общие подходы к описанию разнообразия моногородов, чтобы на этой основе построить вариативную государственную политику. Иными словами, нужна черновая типология моногородов, построенная на уже имеющихся данных и экспертных оценках специалистов.

Можно предложить несколько оснований для классификации моногородов.

Степень изолированности

Проблема моногорода обостряется только в том случае, если город расположен изолированно и поэтому его жители не могут найти другую работу без переезда. Общеизвестно, что в силу обширности своей территории Россия страдает острой нехваткой городов для образования полноценной городской сети. Однако в пределах этой территории есть зоны, в пределах которых подобная сеть не так уж редка, а порою приближается по насыщенности к европейским стандартам. Сугубо приблизительно можно оконтурить такую зону с востока и севера линией Санкт-Петербург – Ярославль – Нижний Новгород – Екатеринбург – Оренбург. Моногорода, расположенные к западу или югу от этой линии, в большинстве случаев соседствуют с близлежащими городами достаточно тесно, чтобы у работников моногорода, потерявших работу на головном предприятии, оставались хорошие шансы найти её по соседству, не меняя места жительства. За пределами этой зоны подобные шансы гораздо меньше. Соответственно, кризис в моногороде, где закрылось градообразующее предприятие, к востоку и северу будет гораздо болезненнее ощущаться его жителями, чем к югу и западу.

Таким образом, проблемными моногородами могут быть названы только те, которые расположены далеко от крупных городов или «сгустков» населения. Моногорода, расположенные в пределах полутора- или двухчасовой транспортной доступности до городов или агломераций с населением более 500 тыс. жителей (то есть в зоне доступности маятниковых трудовых поездок), не следует причислять к кризисным, так как их жители имеют возможность искать работу в других населённых пунктах, не переселяясь из своего города.

- **Пример**

- *изолированные* – Норильск, Мирный (Якутия), Мончегорск (Мурманская обл.), Вятские Поляны (Кировская обл.);

- *«близлежащие»* – Дзержинск, Заволжье (Нижегородская обл.), Новокуйбышевск (Самарская обл.), большинство городов Московской и Ленинградской областей.

Численность населения

Формально большой город, с населением, например, более 100 тыс. человек, может подпасть под критерии моногорода и в случае кризиса градообразующего предприятия окажется перед лицом серьёзных проблем. Однако, в отличие от малого моногорода, это

почти никогда не будет полной катастрофой. Экономика крупного города относительно диверсифицирована, гораздо устойчивее и имеет потенциал адаптации. В ещё большей степени это касается городов крупных, с населением 250–500 тыс. человек и более.

- **Пример**

Типы моногородов по численности населения:

- *малые (до 50 тыс. человек) – Верхняя Салда (Свердловская обл.), Удомля (Тверская обл.);*

- *средние (50–100 тыс. человек) – Шелехов (Иркутская обл.), Выкса (Нижегородская обл.), Губкин (Белгородская обл.);*

- *большие (100–400 тыс. человек) – Череповец (Вологодская обл.), Дзержинск (Нижегородская обл.), Норильск, Старый Оскол (Белгородская обл.);*

- *крупные (более 400 тыс. человек) – Тольятти (Самарская обл.).*

Статус градообразующего предприятия

Если градообразующее предприятие принадлежит государству, то обязанности такого предприятия перед жителями города несравнимо более серьезные, чем в том случае, если предприятие частное. Для моногородов с государственными предприятиями должна быть разработана особая программа с прямым государственным финансированием и инвестициями, которые в других случаях могут быть необязательны или вообще неуместны.

Существует также существенная разница между так называемыми корпоративными городами: в одних из них размещены базовые производства, в других – непрофильные активы, как, например, завод автомобильных двигателей в г. Заволжье, принадлежащий корпорации «Северсталь» (базовый город – Череповец). Можно с высокой степенью вероятности предположить, что риски городов с непрофильными активами гораздо выше.

- **Пример**

- *государственные – Большой Камень (Приморский край), Северодвинск (Архангельская обл.).*

- *рыночные - города «корпоративные»*

Генезис моногородов

Многие моногорода были основаны «в чистом поле» – либо на месторождениях полезных ископаемых, либо на вновь прокладываемых транспортных артериях, либо исходя из геостратегических интересов и т.д. Другой тип – моногорода, сформировавшиеся на месте исторически сложившихся поселений. Города второго типа обладают определённой самоценностью, имеют исторические, культурные корни и соответствующий потенциал развития, например туристический, рекреационный.

- ***Пример***

Моногорода с «исходными корнями» – Копейск (Челябинская обл.), Лысьва (Пермский край), Кулебаки (Нижегородская обл.).

Глубина кризиса

Все моногорода могут считаться проблемными, потому что узкая специализация экономики – это всегда угроза для развития. Однако среди них нужно выделять города, в которых эта угроза уже начала реализовываться, а среди этих последних – те, в которых ситуация уже стала очень острой. Именно применительно к таким городам зачастую возникает прямое противоречие между необходимыми для спасения города краткосрочными мерами (восстановление работы градообразующего предприятия, восстановление производственных цепочек) и долгосрочными стратегическими мерами (перепрофилирование или закрытие градообразующего предприятия, диверсификация производственных связей с разрушением внутригородских производственных цепочек).

- ***Пример***

- кризисные - ряд городов на Урале, в Республике Коми, в «текстильных» регионах (Ивановская, Костромская обл.).

- «тревожные» - Елабуга, Республика Татарстан

- устойчивые – Королев Московской обл., Шелехов Иркутской обл.

Траектория развития моногородов

«Умирующие» моногорода

В эту группу попадают моногорода, в которых градообразующие предприятия либо фактически прекратили свое существование, либо имеют очевидно ограниченный срок существования, связанный, например, со сроком исчерпания месторождения полезных

ископаемых. Такие предприятия не подлежат модернизации или перепрофилированию, а потенциал для развития новых функций, в том числе функций по обслуживанию окружающей территории, в них отсутствует.

По отношению к таким городам применяется крайняя мера – содействие переселению основной части жителей, затем город перестаёт существовать как таковой. Меры поддержки таких городов, по сути, антикризисные – это программы поддержки переселения, социальной помощи населению, связанные с ликвидацией либо выводом существующих производств, в том числе программы профессиональной переподготовки.

- ***Пример***

Ковдор (Мурманская область).

«Сжимающиеся» моногорода

Это моногорода, в которых градообразующее производство либо сокращается ввиду уменьшения объёмов выпуска продукции, либо серьёзно перепрофилируется, опять же с сокращением общего количества занятых. Однако в таких городах существует потенциал для развития новых функций, и он с бóльшим или меньшим успехом реализуется. Город как таковой не исчезает, но кардинальным образом перепрофилируется его экономическая база, серьёзно сокращается численность населения, нередко основательно меняется облик города, характеристики городской среды. Нередко в результате такого «сжатия» в городе повышается роль функций, связанных с обслуживанием населения прилегающей территории (административные функции, предоставления услуг, торгово-распределительные и проч.), локального культурно-туристического центра и т.д. Один из традиционных примеров такого пути – американский город Питсбург, превратившийся из «стального сердца» США в центр корпоративного управления, науки, культуры и отличной экологии, но потерявший при этом более половины своего населения.

Меры по поддержке таких городов могут заключаться в помощи, направленной на санацию, реорганизацию инфраструктуры, экологические программы, программы развития альтернативных бизнесов, в том числе малого и среднего, а также на содействие переселению части жителей города. Кроме того, формирование или резкое усиление новой функции «центрального места», обслуживающего окружающую территорию, требует существенной централизованной помощи для создания соответствующей

инфраструктуры, в первую очередь транспортной. Существенную роль должны в этом случае сыграть программы в рамках государственно-частного партнерства.

- **Пример**

Ленинск-Кузнецкий (Кемеровская обл.), Рубцовск (Алтайский край).

Моногорода со стабильными перспективами развития,

К этому типу относятся города, сохраняющие в перспективе свой текущий функционал, но требующие повышения эффективности своего функционирования. Как правило, это города с промышленными предприятиями базовых отраслей – металлургии, энергетики, химической промышленности и проч., испытывающими конъюнктурные сложности, но вполне способными самостоятельно восстановиться по мере прекращения кризиса.

Требуются меры по содействию модернизации производства, по «доставанию» экономической структуры предприятиями малого бизнеса. Стимулирование, насколько это возможно, диверсификации производственной базы, связанные с этим меры по поддержке программ развития малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций, переобучения кадров. Санация, модернизация городского хозяйства, развитие инфраструктуры – коммунальной, транспортной, социальной.

- **Пример**

Липецк, Череповец (Вологодская обл.).

Моногорода, имеющие потенциал нового стратегического развития

У моногородов данного типа есть потенциал стратегического «поворота». Это города, которые могут найти себя как:

- места размещения предприятий «новой экономики» (города со специализацией на ВПК, ЗАТО);

- **Пример**

Северск (Томская обл.).

- места размещения новых инвестиций (отверточная сборка, агропромышленный комплекс и др.);

- **Пример**

Тольятти (Самарская обл.).

- новые «центральные места» (в соответствии с приоритетами государственной региональной политики, например, на Дальнем Востоке, на Севере, на Кавказе);

- **Пример**

Арсеньев, Лучегорск (Приморский край), Буденновск (Ставропольский край).

- места развития культурно-исторического, рекреационного потенциала.

- **Пример**

Ростов (Ярославская обл.).

Меры поддержки городов данного типа разные, в зависимости от направлений стратегического развития. В любом случае – стимулирование внешних инвестиций, вложения в коммунальную и транспортную инфраструктуру, маркетинговая поддержка, содействие развитию местных сообществ. Необходимо также стимулировать участие таких городов в региональных и федеральных программах (необязательно связанных с прямой поддержкой моногородов).

Комбинация классификационных признаков дает достаточно большое количество типов моногородов. Возможный вариант такой типологии представлен в табл. 3.

Для каждого типа моногородов может быть предложена более детальная модель системы мер государственной поддержки и мониторинга ситуации. Наличие таких базовых типовых моделей реагирования со стороны органов государственной власти повысит вероятность своевременного предупреждения о кризисной ситуации и эффективность антикризисных действий там, где обострения проблем избежать не удалось.

Таблица 3 - Типы моногородов России и соответствующие примеры

		Людность города	Группа А. РЫНОЧНЫЕ		
			Кризисные	Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	Близлежащие	Малые		Шатура	Б. Вязёмы
		Средние		Балахна	Кстово
		Крупные	Тольятти		
	Прочие	Малые	Пикалёво		Сегежа
		Средние		Елабуга	Череповец, Лесосибирск
		Крупные		Наб. Челны	Тверь, Липецк
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые	Карабаш	Кувандык	Сокол, Зея
		Средние	Заринск	Сургут	Норильск, Усть-Илимск
		Крупные	Магнитогорск		
	Промежуточные	Малые	Кировск	Красавино	
		Средние	Серов	Назарово	Соликамск
		Крупные			
	Близлежащие	Малые		Новодвинск	
		Средние	Кирово-Чепецк	Саяногорск	Новодвинск
		Крупные	Новокузнецк		Шелехов

		Людность города	Группа Б. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ		
			Кризисные	Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	Близлежащие	Малые	Лыткарино	Луховицы	Дубна
		Средние	Чапаевск	Реутов	Королёв, Жуковский
	Прочие	Малые	Сосенский	Унеча	Кузнецк
		Средние	Арзамас	Нижний Тагил	Рыбинск
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые	Вятские Поляны	Сарапул	
		Средние	Амурск	Бийск	
	Промежуточные	Малые	Эльбан	Кыштым	
		Средние	Северодвинск	Златоуст	Воткинск
		Крупные			Ижевск
	Близлежащие	Малые		Большой Камень	
Средние		Железногорск	Северск		

Варианты политики

Государственную политику воздействия на моногорода по необходимости придётся дифференцировать в соответствии с множественностью типов российских моногородов. Главным критерием этой дифференциации должна быть сила воздействия государственных мер – от прямого управления и финансовых ассигнований до косвенных мер и мониторинга. Как уже отмечалось, следует прежде всего разделить виды политики по признаку принадлежности градообразующего предприятия государству или частной организации.

А. «Рыночные» моногорода

А1. Необратимый кризис – худший случай. Речь идёт о полной утрате городом каких-либо перспектив развития кроме тех, которые связаны с его возможным геостратегическим положением (контроль за прилегающей безлюдной территорией – см. выше). Надо признать, что такие случаи в реальности гораздо более редки, чем принято думать, преувеличение же их числа связано обычно с недостаточной глубиной исследования ситуации. Сеть городов в России и без того слишком редка, чтобы идти на ликвидацию существующего города без особых на то оснований. И здесь с особой тщательностью надо оценивать возможности такого моногорода развивать свою функцию торгово-распределительного и организационного центра прилегающей территории, если последняя достаточно хорошо заселена (см. выше). Однако если необратимость кризиса не вызывает сомнений и моногород изолирован, то встаёт вопрос о ликвидации поселения или резком сокращении его людности. Государству придётся активно участвовать в переселении жителей и организационно, и в виде финансовой поддержки. На переходный период в городе возможно введение государственного управления вместо МСУ.

А2. Обратимый кризис – у головного предприятия трудности весьма серьёзные, но временного свойства. Это «эпицентр» государственной помощи моногородам, тут применяется весь арсенал государственного воздействия по трём главным линиям – финансовой, административной и инфраструктурной. Разумеется, именно в этом случае особенно много вариантов, зависящих от конкретной ситуации в конкретном моногороде. Следует отметить особую важность следующей проблемы: государственная помощь может быть адресована непосредственно конкретной компании – владельцу головного предприятия, но только в тех объёмах, которые нужны не для её процветания, а для

повышения занятости местных жителей, да и то при жёстком условии принятия со стороны компании встречных мер. Иначе местное сообщество может воспринять государственную помощь как результат коррупционного воздействия компании-владельца на государственные органы, и политические последствия этого могут оказаться весьма негативными.

А3. «Особый случай» – практика первых мер воздействия государства на моногорода показывает, что эти меры могут приниматься под влиянием сиюминутных и преходящих соображений, однако они весьма важны с общеполитической точки зрения и потому настоятельно нуждаются в реализации. Было бы серьёзной ошибкой относить такие случаи исключительно на счёт несовершенства политической жизни в нашей стране – они типичны для многих развитых стран, в том числе со старинными демократическими традициями. Здесь уместно привести пример Тольятти. Это крупный город, в котором помимо АвтоВАЗа есть и крупные химические предприятия, и развитая социальная инфраструктура со множеством рабочих мест. В радиусе 100 км от Тольятти, при отличной транспортной связи, – город-миллионник Самара, старый Ставрополь, Сызрань. Таким образом, общий пул рабочих мест, по-видимому, достаточно велик, чтобы поглотить работников АвтоВАЗа даже при крупных увольнениях, если эти работники окажутся достаточно сговорчивыми для самостоятельных поисков работы. Однако на деле ситуация здесь перешла в острую кризисную фазу, и государству придётся вмешиваться в неё самым активным образом. Похожая ситуация может сложиться и в других городах такого типа (в Норильске, например, или Комсомольске-на-Амуре). Государственная политика в таких городах должна быть предметно приспособлена к местной ситуации, прописать её заранее невозможно.

А4. Тревожное состояние – первые признаки возможного кризиса дают сигнал насчёт того, что государству целесообразно вмешаться на самой ранней стадии, чтобы не допустить перегрева ситуации. Здесь всё ещё может идти речь о льготах компании – владельцу головного предприятия, но на жёстких условиях и под жёстким контролем, главное же внимание должно быть уделено активизации местного сообщества, от стимулирования мелкого бизнеса до субсидий местной администрации для проведения общественно значимых мероприятий или совершенствования ЖКХ. Особого внимания заслуживает развитие транспортной инфраструктуры для улучшения связи моногорода с прилегающей местностью и городами-соседями, чтобы в случае дальнейшего сокращения занятости на головном предприятии уволенные работники могли попытаться найти работу

по соседству, без перемены места жительства. Возможна программа ограниченных льгот на развитие иных видов занятости, кроме градообразующей отрасли.

А5. Стабильность – если положение моногорода стабильно, то государству нет нужды вмешиваться в его жизнь только потому, что это моногород. Тем не менее стоит наблюдать и за моногородами этого типа. Наблюдать, конечно, как уже было отмечено, следовало бы за всеми городами – в рамках государственного мониторинга силами Минрегиона, но уж коль скоро политические обстоятельства привлекли особое внимание к моногородам, стоит воспользоваться этим для организации мониторинга хотя бы в отношении них.

Б. «Государственные» моногорода

Здесь государство не только может, но и обязано проводить более жёсткую политику прямого воздействия на жизнь моногорода, и прежде всего на его градообразующее предприятие, принадлежащее государственному ведомству. В зависимости от остроты проблемы можно наметить следующие четыре вида такой политики.

Б1. Необратимый кризис – головное предприятие утратило перспективы развития, его продукция либо производится со слишком большими издержками, либо вовсе не нужна (это особенно часто встречается в оборонной промышленности, при закрытии военных баз). В особых случаях встаёт вопрос о ликвидации поселения, однако он непременно должен решаться с учётом важности данного города как организующего начала для прилегающей территории (если она заселена достаточно полно, то в этой роли может крыться важный стимул для перерождения моногорода в организационно-торговый центр существенной части территории страны). К тому же следует учитывать, что сокращение числа жителей может вести и к улучшению ситуации: снижается давление на ЖКХ, дешевеет жильё и т.д. При ликвидации же города или массовом отселении его жителей все расходы на этот счёт обязано брать на себя государство, включая трудоустройство жителей на новом месте работы (может быть, хотя бы работников государственного предприятия). На переходный период ряд полномочий местного самоуправления (в режиме чрезвычайного положения) может быть передан уполномоченному федеральному органу исполнительной власти или уполномоченному органу соответствующего субъекта Российской Федерации. Следует учитывать, что такие

города зачастую оказываются единственными населёнными пунктами в обширной безлюдной местности и их ликвидация чревата утратой реального контроля государства над обширной частью своей территории. Это недопустимо по геостратегическим соображениям, поэтому нужно рассмотреть возможности поддержания минимальной заселённости таких моногородов, опираясь на то, что в них, как правило, остаётся мощная инфраструктура, пригодная для гражданского использования.

Б2. Обратимый кризис – трудное экономическое положение головного предприятия связано с преходящими факторами или же оно может быть эффективно перепрофилировано для других целей. Подобное перепрофилирование берёт на себя государство, с последующей продажей основных фондов частной организации, если таковая найдётся. Здесь также возможно временная передача полномочий МСУ (хотя бы частичное – в пределах бюджетных служб), причём руководящую роль было бы целесообразно возложить на соответствующее федеральное ведомство (например, Минобороны, Росатом). Государство устанавливает льготный режим инвестирования в пределах такого моногорода, субсидии на каждое новое рабочее место и т.п. в рамках специальной программы помощи.

Б3. Предкризисное состояние – появились трудности в развитии и анализ показывает, что они ведут к неизбежному кризису. Здесь нужна активная, но косвенная поддержка государства (через развитие инфраструктуры прежде всего). Большую роль играют меры по активизации местного сообщества.

Б4. Стабильное положение – в этом случае достаточно организовать мониторинг состояния моногорода под ответственность соответствующего ведомства.

В *табл. 4* все эти виды государственной политики распределены по типам моногородов. Данная таблица может служить основой для более предметного обсуждения феномена моногородов, их кризиса и государственной политики его преодоления.

Таблица 4 - Дифференциация государственной политики по типам моногородов

		Людность города	Группа А. РЫНОЧНЫЕ			Группа Б. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ		
			Кризисные	Тревожные	Устойчивые	Кризисные	Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	Близлежащие	Малые	А2	А4	А4	Б1	Б2	Б4
		Средние	А3	А5	А5	Б2	Б4	Б4
		Крупные	А3	А3	А5	Б3	Б4	Б4
	Прочие	Малые	А1	А4	А4	Б1	Б2	Б4
		Средние	А3	А4	А5	Б2	Б3	Б4
		Крупные	А3	А3	А5	Б2	Б3	Б4
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые	А1	А2	А4	Б1	Б2	Б4
		Средние	А2	А2	А4	Б1	Б2	Б4
		Крупные	А3	А2	А5	Б2	Б3	Б4
	Промежуточные	Малые	А1	А3	А4	Б1	Б2	Б4
		Средние	А2	А5	А5	Б2	Б3	Б4
		Крупные	А3	А3	А5	Б2	Б3	Б4
	Близлежащие	Малые	А3	А4	А5	Б1	Б2	Б4
		Средние	А4	А5	А5	Б2	Б3	Б4
		Крупные	А3	А3	А5	Б3	Б3	Б4