

Бухвальд Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор,
заведующий центром федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики Российской академии наук

МОНОГОРОДА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ [1]

Аннотация:

В годы реформ многие российские моногорода (монопрофильные муниципальные образования) столкнулись с серьезными экономическими и социальными трудностями. Практика их государственной поддержки длительное время не давала устойчивого результата и сегодня нуждается в обновлении. Осуществляемый в настоящее время переход к системе стратегического планирования также требует качественно нового инструментария, правового и методического обеспечения государственной политики в отношении моногородов. В статье делается вывод о необходимости интегрировать эту политику в единую систему приоритетов стратегирования пространственного развития российской экономики. Обосновывается необходимость тесной координации программ поддержки моногородов со всей системой документов стратегического планирования как федерального, так и регионального уровня. Главный вывод заключен в том, что государственная политика в отношении моногородов должна ориентироваться не просто на восстановление хозяйственной деятельности на этих территориях, а на утверждение роли этих городов как новых «точек» инновационного развития экономики, в том числе с использованием малых форм хозяйствования и их кооперационного взаимодействия с градообразующими предприятиями.

Ключевые слова:

моногорода, государственная поддержка, промышленная политика, государственные программы, институты развития.

Bukhvald Evgeny Moiseevich

Doctor of Sciences (Economics), Professor,
Head of the Centre of Federative Relations
and Regional Development,
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences

MONO-COMPANY TOWNS WITHIN THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM IN RUSSIA [1]

Summary:

During the reforms, many Russian mono-company towns (single-industry municipalities) faced serious economic and social challenges. Their state support has not produced the sustainable results for a long time and today needs to be updated. Besides, the ongoing transition to the strategic planning system requires the new legal and methodological tools of the state policy in relation to these towns. The study proves that it is necessary to integrate this policy into a unified system of strategic priorities of the spatial development in the Russian economy. The mono-company towns' support programs are to be coordinated with the entire system of strategic planning documents at both federal and regional levels. The author concludes that the state policy in relation to mono-company towns should focus not only on the recovery of economic activity within these territories but also on the strengthening the role of these towns as the new "points" of innovative economic development, including small-scale entities and their cooperative interaction with core enterprises.

Keywords:

mono-company towns, state support, industrial policy, state programs, development institutions.

Проблему устойчивого социально-экономического развития моногородов можно считать одной из наиболее сложных составляющих в пространственном стратегировании российской экономики. Речь идет о городах, которые в ходе реформ утратили свои градообразующие предприятия, не только формировавшие основную долю рабочих мест и доходов местных бюджетов, но и чаще всего поддерживавшие всю коммунальную, социальную и прочую инфраструктуру этих поселений. Практически 100 % нынешних российских моногородов – это «продукт» плановой экономики советского периода [2]. В ходе рыночно ориентированных реформ в значительной части таких моногородов сформировался «узел» застойных социально-экономических и финансово-бюджетных проблем. Практика показала, что главной причиной сложной ситуации в таких городах выступает не только зависимость от одного – градообразующего – предприятия, но и неспособность данного предприятия приспособиться к новым условиям хозяйствования, осуществить планы перепрофилирования, модернизации и диверсификации производства. Еще одна важная причина – практическое отсутствие у органов власти субъектов Федерации, и тем более у органов местного самоуправления, возможностей как-то повлиять на разрушение градообразующих предприятий «своих» территорий.

С целью реализации мер государственной поддержки постановлением Правительства РФ [3] утверждены три категории моногородов: сложное социально-экономическое положение; наличие рисков ухудшения положения; стабильное социально-экономическое положение. На

данный момент в Перечне моногородов находится 319 муниципальных образований, в том числе 99 – с наиболее сложной социально-экономической ситуацией. В моногородах живут около 16 млн чел. Численность занятого населения составляет 5,9 млн чел., из которых 916 тыс. чел. (15,4 %) занято на градообразующих предприятиях, 1,5 млн чел. (25,8 %) – в сфере малого и среднего предпринимательства (МСП).

Меры поддержки с целью восстановления хозяйственной активности в моногородах России в последние годы осуществляются прежде всего за счет деятельности Фонда развития моногородов. Фонд в первую очередь обеспечивает софинансирование инвестиционных инфраструктурных проектов, необходимых для привлечения инвесторов и реализации комплексных планов социально-экономического развития в моногородах. Важной институциональной новацией в государственной политике в отношении моногородов стало решение о возможности создания в этих городах территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). По состоянию на 1 июля 2017 г. ТОСЭР созданы в 17 моногородах, где уже зарегистрированы 35 резидентов. Их инвестиционными проектами предполагается к 2026 г. привлечение 29,4 млрд р. инвестиций и создание более 7900 рабочих мест.

Также следует акцентировать внимание на такой институциональной новации, как утверждение Правительством РФ в 2016 г. системы так называемых «приоритетных программ» (всего их утверждено 11), в число которых вошла и приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» [4]. В соответствии с программой, на первом этапе ее реализации (до 2018 г.) в моногорода будет инвестировано около 170 млрд р.; в них должно появиться 230 тыс. рабочих мест. Предусматривается государственная поддержка моногородов по таким направлениям, как создание ТОСЭР (100 в течение 2017–2018 гг.), реализация инвестиционных проектов в 150 моногородах, а также строительство и/или реконструкция объектов инфраструктуры в 15 моногородах.

Осуществляемый ныне переход к системе стратегического планирования дает возможность не только более глубоко подойти к решению проблемы социально-экономического возрождения моногородов России, но и, что особенно важно, системно интегрировать предпринимаемые в этом направлении шаги в общую стратегию развития российской экономики. Это предполагает, в частности, согласование основных задач этой политики с теми приоритетами, которые фиксируются в отраслевых стратегиях развития, а также в иных приоритетных программах и проектах. Формально программа «Комплексное развитие моногородов» содержит перечень из 13 рода стратегий и государственных программ, с которыми она должна быть согласована. Однако такое согласование в настоящее время в полной мере не обеспечивается. В статье мы остановимся на согласовании мер поддержки моногородов с программными документами по промышленной политике, а также политике развития и государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

Так, в Законе о промышленной политике [5] вообще нет указания на особые цели и инструменты поддержки и развития промышленных производств на таких специфических территориях, как моногорода. Несмотря на это, один из основных инструментов промышленной политики государства – Фонд развития промышленности (ФРП) – сегодня также можно считать прямым участником государственной политики поддержки моногородов. Фонд развития промышленности и Фонд развития моногородов заключили соглашение о сотрудничестве, которое призвано облегчить координацию мер поддержки моногородов на основе возрождения их промышленного потенциала. Соглашение предусматривает совместные действия по поддержке российских компаний, реализующих инвестиционные промышленные проекты в моногородах.

На данный момент из 1282 заявок на софинансирование, поступивших в ФРП, 117 были поданы предприятиями, находящимися в моногородах. Соответственно, 24 из 150 проектов, поддержанных ФРП, реализуются в моногородах. Сумма средств, выделяемых из ФРП на реализацию 15 проектов в моногородах, составляет 5,8 млрд р.; стоимость этих проектов с собственными средствами компаний и кредитами банков – 49,1 млрд р. Реализация этих проектов позволит создать 2426 новых высокопроизводительных рабочих мест.

Однако меры государственной поддержки моногородов пока не носят системного характера. Прежде всего, ни в официальных документах, ни в научных исследованиях не сложилось четких представлений о том, для каких типов моногородов по характеру причин их нынешней кризисной ситуации более предпочтительны те или иные формы (инструменты) государственной поддержки: соинвестирование со стороны Фонда развития моногородов и/или Фонда развития промышленности; налоговые льготы; создание ТОСЭР или иные меры. Потенциальным соинвесторам проектов, реализуемых ФРП, а равно и резидентам – инвесторам ТОСЭР не гарантируется поддержка с получением кредитных ресурсов, необходимых для осуществления их инвестиций. Нет четкой перспективы комбинирования ТОСЭР с созданием на местах технопарков и иных

подобных структур, способных в итоге сформировать наиболее эффективную – кластерную основу экономики моногорода. Не получили достаточного развития пути решения проблемы реинтеграции моногородов в хозяйственные комплексы субъектов Федерации, а также оценки реального состояния и возможностей использования трудового потенциала моногородов. Между тем этот трудовой потенциал существенно обескровлен длительным периодом оттока наиболее квалифицированных кадров. Возникает отмеченный экспертами трудноразрешимый «порочный круг» моногородов: экономические трудности создают социальные проблемы (утрата значительной части трудового потенциала), а таковые формируют серьезные препятствия к «экономической реанимации» территории [6].

Особенно важно то, что предоставляемые инвесторам налоговые льготы не ориентированы на «наполнение» реализуемых инвестиционных проектов, в частности в рамках ТОСЭР, современными инновационными производствами. Ни в одном из получивших поддержку моногородов (кроме городов Тольятти и Набережные Челны) нет крупных научных школ и научных центров, генерирующих прорывные технологии для их реализации на месте. Это не позволяет надеяться на то, что моногорода будут не только «реанимированы» как территории хозяйствования, но и станут новыми «опорными точками» инновационного развития российской экономики [7; 8].

Сказанное выше в значительной мере касается и согласованности мер поддержки моногородов с основными направлениями и инструментами государственной поддержки МСП. Исследователи многократно подчеркивали, что роль МСП очень значима для возрождения крупных и особенно малых моногородов, большинству из которых в ближайшей перспективе трудно рассчитывать на приход крупного «ключевого» инвестора [9; 10; 11].

Правительством РФ в настоящее время реализуется приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» на 2016–2019 гг. [12], который широко оперирует мерами поддержки МСП как инструментом экономического подъема в моногородах. Это – меры имущественной поддержки субъектов МСП, кредиты и гарантии по кредитам, расширение участия субъектов МСП, действующих в моногородах, в системе закупок для государственных и муниципальных нужд, расширение информации для этих субъектов МСП о доступных мерах государственной поддержки, содействие муниципальным программам развития и поддержки МСП и пр.

Однако декларируемые здесь намерения, как и во многих иных случаях, адресуются моногородам «вообще», вне анализа специфики ситуации в различных типах моногородов, вне учета той особой роли, которую в каждом конкретном случае может сыграть развитие малых форм хозяйствования. Нет акцента на то, что в случае реанимации и/или профилирования градообразующего предприятия или создания в моногороде новых крупных производств основной упор в поддержке локальных МСП должен быть сделан на стимулирование их кооперационных связей с данными предприятиями.

Резюмируя, можно высказать ряд актуальных предложений, направленных на повышение действенности государственной политики в отношении моногородов России. Прежде всего, полагаем мы, необходима реструктуризация имеющегося в настоящее время «Единого перечня мер поддержки монопрофильных муниципальных образований» [13] на принципе адресности обозначенных в перечне мер поддержки сообразно нуждам различных типов моногородов. Речь идет о мерах, нацеленных на:

- привлечение инвестиций на модернизацию, перепрофилирование и расширение производственных мощностей, а также в объекты общехозяйственной и социальной инфраструктуры;
- сбалансированное развитие крупного, среднего и малого предпринимательства, в том числе на кооперационных началах, с перспективой формирования на территории промышленных кластерных образований;
- взаимодействие государственных и муниципальных структур управления, федеральных и региональных «институтов развития», а также различных некоммерческих и научных организаций в создании условий социально-экономического возрождения моногородов;
- активное использование механизмов государственно-частного партнерства, которое, согласно международному опыту, именно в пределах малых и моногородов позволяет наиболее конструктивно решать задачи хозяйственного и социального развития территорий [14].

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития моногородов важное значение имеет также и четкое разграничение данного круга полномочий Федерации и ее субъектов. Число моногородов в регионах страны очень разнообразно, да и не все регионы в силу различий в экономических возможностях могут внести в решение этих проблем равную лепту. По нашему мнению, проблема может быть решена за счет разработки региональных программ поддержки моногородов при условии их гибкого софинансирования с федерального уровня, в том

числе при участии средств названных выше федеральных «институтов развития», а также широкого использования механизмов государственно-частного партнерства. Данные региональные программы поддержки моногородов должны стать важным составляющим пространственного «среза» социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при поддержке научно-исследовательского проекта РФФИ № 17-02-00043 «Малое и среднее предпринимательство в системе стратегического планирования в Российской Федерации».
2. Zemlyanskii D.Yu. Single industry towns in Russia // *Regional Research of Russia*. 2011. Vol. 1, no. 1. P. 99–102.
3. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения : постановление Правительства РФ от 27 июля 2014 г. № 709.
4. Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 нояб. 2016 г. № 11).
5. О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ.
6. Social-economic problems of Russian mono-towns / E.M. Kryukova, E.A. Vetrova, A.N. Maloletko, O.V. Kaurova, S.V. Dusenko // *Asian Social Science*. 2015. Vol. 11, no. 1. P. 258–260.
7. Иванова О.П., Антонов Г.Д. ТОСЭР в моногородах // *ЭКО*. 2017. № 3 (513). С. 120–133.
8. Кузнецов Б.Л., Кузнецова С.Б. Высокие технологии – стратегия развития моногородов // *Социально-экономические и механические системы: исследование, проектирование, оптимизация*. 2017. № 1 (74). С. 60–68.
9. Дмитриева Е.О. Малое предпринимательство как фактор модернизации старопромышленного моногорода // *Вестник науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2017. № 3 (30). С. 42–49.
10. Старикова А.В., Куприянова Т.Б., Рогова К.В. Формирование кластеров малых и средних предприятий как инструмент диверсификации экономики моногородов // *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 2-1 (79-1). С. 322–326.
11. Михайлова Г.Н. Развитие малых и средних форм предпринимательства – главный фактор развития экономики моногорода // *Территории опережающего социально-экономического развития: вопросы теории и практики*. Казань, 2017. С. 199–204.
12. Приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 нояб. 2016 г. № 10).
13. Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) [Электронный ресурс]. URL: http://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2016/analiz_soc_ek/monogoroda/edinii_perechen_podderjki_monogorodov.pdf (дата обращения: 06.12.2017).
14. The strategic nature of public-private project in solving the problems of small and medium-sized cities in Russia / O.A. Lomovceva, B.A. Tkhorikov, O.A. Gerasimenko, V.G. Polyakov // *The Social Sciences*. 2016. Vol. 11, no. 12. P. 3136–3141.

References:

- Dmitrieva, EO 2017, 'Small business as a factor of modernization of an old industry mono-town', *Science Vector of Togliatti State University. Series: Economics and Management*, no. 3 (30), pp. 42-49. <https://doi.org/10.18323/2221-5689-2017-3-42-49>.
- Ivanova, OP & Antonov, GD 2017, 'Priority Social and Economic Development Area in mono-company towns', *EKO*, no. 3 (513), pp. 120-133, (in Russian).
- Kryukova, EM, Vetrova, EA, Maloletko, AN, Kaurova, OV & Dusenko, SV 2015, 'Social-economic problems of Russian mono-towns', *Asian Social Science*, vol. 11, no. 1, pp. 258–260. <https://doi.org/10.5539/ass.v11n1p258>.
- Kuznetsov, BL & Kuznetsova, SB 2017, 'High technologies as the strategy of mono-company town development', *Sotsial'no-ekonomicheskiye i mekhanicheskiye sistemy: issledovaniye, proyektirovaniye, optimizatsiya*, no. 1 (74), pp. 60-68, (in Russian).
- Lomovceva, OA, Tkhorikov, BA, Gerasimenko, OA & Polyakov, VG 2016, 'The strategic nature of public-private project in solving the problems of small and medium-sized cities in Russia', *The Social Sciences*, vol. 11, no. 12, pp. 3136–3141.
- Mikhaylova, GN 2017, 'The development of small and medium-sized business as the main factor of mono-company town economy development', *Territorii operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: voprosy teorii i praktiki*, Kazan, pp. 199-204, (in Russian).
- Starikova, AV, Kupriyanova, TB & Rogova, KV 2017, 'The development of clusters of small and medium-sized businesses as a tool for diversifying mono-company town economy', *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, no. 2-1 (79-1), pp. 322-326, (in Russian).
- Zemlyanskii, DYU 2011, 'Single industry towns in Russia', *Regional Research of Russia*, vol. 1, no. 1, pp. 99–102. <https://doi.org/10.1134/s2079970511010035>.