ФАКТОРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ВЫДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ

Устинов А.Ю.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала,Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, ustya88@gmail.com

УДК 332.12
ББК 65.046.1

Цель. Сформировать рекомендации по созданию методики определения объемов государственной поддержки развития моногородов

Методы. Проанализирована сложившаяся практика выделения государственной поддержки моногородам России. Выявлены типичные факторы являющиеся основанием для выделения государственной поддержки развития моногородов. Рассмотрена структура диагностики социально-экономического положения моногорода.

Результат. Анализ сложившихся факторов являющихся определяющими при выделении государственной поддержки моногородам показал отсутствие методики определения такой поддержки. В связи с чем, была предложена система диагностики социально-экономического положения города, а также последовательность этапов оценки государственной поддержки развития моногорода.

Научная новизна. Научная новизна заключается в представлении рекомендаций по формированию методики оценки социально-экономического положения моногородов в целях определения необходимых объемов их поддержки.

Ключевые слова: моногород, социально-экономическое положение муниципальных образований, модель государственной поддержки моногородов, политика поддержки моногородов.

Ustinov A. Yu.

FACTORS AFFECTING THE ALLOCATION OF STATE SUPPORT FOR MONOCITIES DEVELOPMENT

Purpose. To formulate recommendations on methods of determining the amount of state support of mono cities development.

Methods. The author analyzed the existing practice of state support allocation to mono cities of Russia. He also identified typical basic factors for getting state support for mono cities development.

Result. Analysis of the existing determining factors for allocation of state support to mono cities showed absence of the methods for providing such support.

Scientific novelty. Scientific novelty is to provide recommendations on developing methods of evaluation of social-economic situation of mono cities in order to identify the necessary amount of their support.

Key words: mono city, social-economic situation of municipal entities, model of state support of mono cities, policy of mono cities support.

© Устинов А.Ю., 2014

В настоящее время сформировался существенный массив исследований, посвященных моногородам. В конце девяностых годов были предприняты попытки сформулировать критерии для выделения моногородов, провести их типологизацию. Важную роль в решении данной задачи сыграли работы В.Я. Любовного, Т. Лычевой, М.Н. Пушкаревой. В этот период разрабатываются первые классификации моногородов в России.

В начале двухтысячных годов появляются публикации, оценивающие масштабы городской монофукнциональности в Российской Федерации. Здесь необходимо

отметить работу возглавляемого Любовным В.Я. НМЦ «Города России» по составлению перечня монопрофильных муниципальных образований РФ.

Накопленные результаты в области оценки масштабов проблемы монофункциональности, в сочетание с пришедшим пониманием ограниченности сырьевой модели экономического роста в середине двухтысячных годов привели к появлению трудов, посвященных вопросам формирования стабилизационных программ развития моногородов.

Появляются работы посвященные проблемам моногородов в конкретном регионе. Например, проблема моногородов Урала занимает значительное место в публикациях Е.Г. Анимицы и В.Г. Некрасова.

Также можно назвать работы авторов, в исследованиях которых объединяются поселения с характерным социально-экономическим обликом (доминирующая отрасль, особенности экономико-географического положения, численность населения и иные особенности), к которым, безусловно, относятся и моногорода. Среди этих авторов можно отметить работы Жихаревича Б.С., Глазычева В.Л., Лаппо Г.М., Саушкина Ю.Г., Иоффе Г.В., и других [1, стр. 31-35].

К настоящему моменту, критерии определения моногорода нормативно-закреплены в ряде документов: постановлении Правительства РФ «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» [2], в ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [3], Министерством регионального развития в критериях отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных [4]. Однако, отнесение поселения к моногороду еще не гарантирует осуществление мероприятий по его государственной поддержке [5, 6].

Если же поддержка осуществляется, то, как показывает опыт, практически невозможно выявить объективные критерии, *методику*, на основе которой было принято данное решение. Например, несмотря на то, что Министерством регионального развития РФ установлены требования к структуре и содержанию комплексных инвестиционных планов моногородов, государственное финансирование в рамках этого документа получили города с КИПами разной степени проработки [1, с. 80].

Анализ практики выделения государственной поддержки моногородам в кризисный период 2008-2009 годов позволил выделить несколько факторов, оказывающих существенное влияние на принятие решения о выделении государственной поддержки.

1. Степень моноспециализации экономики города.

Для того, чтобы получить поддержку в качестве монопрофильного городу необходимо попасть в перечень монопрофильных муниципальных образований **[7]**. В то же время, анализ существующего перечня моногородов показывает, что не всегда формальные критерии отнесения города к монофункциональному соблюдаются. Таким образом, соблюдение формальных критериев отнесения поселения к моногороду является важным, но не обязательным моментом для включения поселения в программы поддержки моногородов.

2.Численность населения моногорода.

Официально утвержденный перечень монопрофильных муниципальных образований включает 333 поселения (из них статусом города обладают 231 муниципальное образование, а остальные это ПГТ, села и поселки) (рисунок 1). При этом в данный перечень попали практически все моноспециализированные муниципальные образования с численностью жителей свыше ста тысяч человек: из всех поселений вошедших в список, в тридцати одном проживает более 100 тыс.человек [8].

При этом доля городов с численностью от 100 до 500 тысяч человек в общем количестве городов России составляет 11,5% (127 из 1100), а доля моногородов с такой численностью в общем количестве городов с таким статусом составляет 13,5% (31 из 231). Безусловно, разница в 2 п.п. вряд ли может служить свидетельством правоты авторского тезиса, однако нужно понимать, что феномен монофункциональности в гораздо меньшей степени присущ поселениям с численностью населения свыше 100 тыс.человек.

Иными словами, чем ниже численность населения города, тем сложнее ему попасть в перечень монофункциональных поселений, даже в случае наличия критериев соответствия монофукциональности. Наоборот, в случае большой численности населения города, даже не полное соответствие формальным критериям монофункциональности не будет препятствием для включения его в перечень для выделения господдержки.

3.Протестные настроения местного населения.

Очевидно, что массовые выступления недовольного населения привлекают значительное внимание органов власти, в связи с чем их невозможно игнорировать в информационной повестке СМИ.

Одним из наиболее показательных примеров, когда протестные настроения послужили привлечению внимания к поселению, является город Пикалево Ленинградской области. В настоящее время он входит в перечень монопрофильных муниципальных образований. Собственников предприятия принудили обеспечить меры по развитию градообразующего комплекса.

4. Присутствие города в информационной повестке.

В качестве наиболее известного примера следует привести город Нижний Тагил: зарождающееся движение в поддержку человека труда, постоянные визиты первых лиц государства, продвижение образа «города-труженика» не могли не содействовать включению города в различные федеральные программы поддержки.

5. Усилия региональной власти по продвижению городов с целью получения помощи.

Решение проблем отдельных моногородов может носить имиджевое значение для региональной власти. В связи с этим, руководитель субъекта РФ может принимать личное участие в продвижении того или иного проекта на территории моногорода. В качестве примера в Свердловской области можно привести проект «Титановая долина», личные усилия по продвижению которого активно предпринимали Губернаторы Свердловской области А. С. Мишарин и Э.Э. Россель.

Таким образом, на отбор моногородов для их государственной поддержки активно влияют и такие субъективные факторы, как информационная повестка, политическая обстановка, личное участие первых лиц.

Отсутствует методика, которая бы устанавливала такие параметры государственной поддержки развития моногородов как ее объем, направления и механизмы предоставления. Для преодоления сложившейся ситуации, автором предлагаются методические рекомендации для определения объемов государственной поддержки развития моногородов в будущем.

Эти рекомендации связаны с использованием двух основных компонентов:

Первый компонент методики подразумевает комплексную оценку социально-экономического положения муниципального образования.

Второй компонент направлен на то, чтобы сформулировать конкретные черты государственной поддержки моногорода исходя из его социально-экономического положения.

По нашему мнению компонент оценки социально-экономического положения моногорода не должен содержать специфические показатели, характеризующие исключительно социально-экономическое развитие моногорода (показатели доли градообразующего комплекса и т.д.). Поскольку такая специфика препятствует сравнению социально-экономического положения моногородов с другими муниципальными образованиями региона.

Результатом оценки социально-экономического положения будет являться оценка о необходимости государственной поддержки и ее ключевых направлениях. Важными факторами определяющими необходимость такой поддержки являются: высокий уровень безработицы, низкий уровень доходов населения, неблагоприятная социальная обстановка и т.д.

В соответствии со структурой диагностики социально-экономического положения моногорода, оценка контуров государственной поддержки развития моногорода включает такие элементы как:

- оценка степени монозависимости муниципального образования от градообразующего комплекса;
- выявление наиболее проблемных социально-экономических сфер;
- определение «точек роста» на территории муниципального образования;

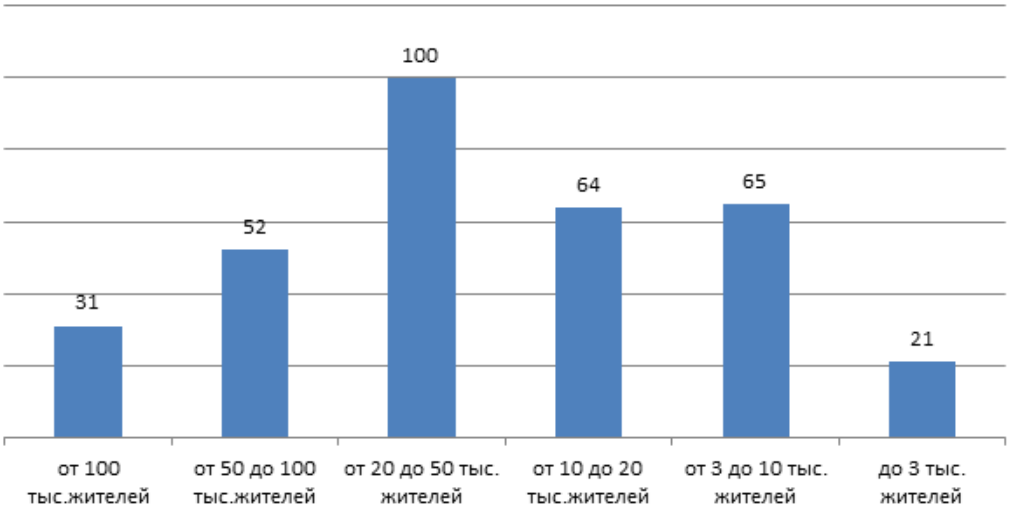


Рисунок 1. Распределение муниципальных образований, официально признанных монопрофильными по численности населения

Устинов А.Ю.

Первый этап включает оценку степени монозависимости муниципального образования и оценку перспектив его устойчивого развития как моногорода. Иными словами, на данном этапе осуществляется общая характеристика градообразующего комплекса, его роли в экономике муниципального образования, перспектив развития сложившейся специализации.

Результаты данного этапа позволяют оценить, каким образом следует выстраивать отношения со стороны органов власти относительно существующего градообразующего комплекса: поддержка и усиление сложившейся специализации, либо ликвидация градообразующего комплекса. Между данными противопоставляемыми стратегиями может существовать множество промежуточных вариантов: постепенное свертывание градообразующей функции, создание новой специализации, использование сложившейся специализации для создания новых производств и т.д. Выбор стратегии будет зависеть от двух важнейших переменных: спрос на функциональную специализацию муниципального образования, и способности данную функциональную специализацию реализовывать.

Второй этап включает выявление наиболее проблемных сфер социально-экономического развития моногорода, и выявление возможных «точек роста» территории. Данный этап имеет непосредственное отношение к стратегическому анализу социально-экономического потенциала территории. Проведение данного анализа необходимо для оценки целесообразности реализации конкретных мер государственной поддержки развития моногорода. Например, стабильная обстановка на рынке труда делает бессмысленными усиленные меры поддержки занятости.

На этом этапе возможно использование таких инструментов анализа социально-экономического положения как PEST-анализ, SWOT-. SNW, GAP, VMOST, модель BCG, МакКинена, модель Анссофа, модель Портера, модель ADL/LC и других. В том числе, возможен анализ программных стратегических документов моногорода (Стратегического плана развития территории).

Проводя на каждом из этапов методики количественную оценку мероприятий планируемых к реализации можно дать общую количественную оценку необходимым мероприятиям.

Таким образом, *результатом оценки социально-экономического положения моногорода и детального анализа перспектив градообразующего комплекса и функциональной специализации*, становится оценка относительно конкретных объемов и направлений поддержки развития моногорода.

Вспомогательными компонентами методики определения параметров государственной поддержки развития моногородов (не входящими в диагностику их социально-экономического положения) следует отметить оценку текущей экономической и пространственной политики – насколько вообще поддержка моногородов вписывается в политическую обстановку. Например, в ситуации секвестирования федерального бюджета, отбор мероприятий по поддержке социально-экономического развития городов не может не включать оценку мероприятий на предмет привлечения внебюджетных источников финансирования.

Предлагаемые автором рекомендации, могут стать действенным инструментом в определении методики определения объемов государственной поддержки моногородов. Подробная характеристика составляющих элементов диагностики социально-экономического положения моногорода представляется темой отдельной публикации.

Литература:

1. Тургель И.Д. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург, 2010. 520 с.
2. О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими: Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 №1001. Документ утратил силу [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон РФ от 26 октября 2002 №127-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных [электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства регионального развития РФ [сайт]. URL: http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891 (дата обращения 29.01.2010).
5. Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций // Доклад Института Региональной Экономики. Москва, 2008. 80 с.
6. Устинов А.Ю. Соотнесение различных групп моногородов Свердловской области и важнейших направлений их поддержки // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: Международная конференция. Екатеринбург. 24-25 ноября 2011: Сб.статей / Сост. И.Д. Тургель, С.А. Маковкина, Н.К. Шеметова.

Т.2. Екатеринбург: УрАГС, 2011. 252 с.
7. Об актуализации перечня моногородов [электронный ресурс]: Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 декабря 2011 № 597 // Официальный сайт Министерства регионального развития РФ [сайт]. URL: http://www.minregion.ru/activities/689/690/1584.html (дата обращения 06.03.2012)
8. Федеральная служба статистики Российской Федерации. Окончательные итоги ВПН 2010 [электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы статистики РФ [сайт]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения 01.04.2014)

References:

1. Turgel I.D. Mono functional cities of Russia: from survival to steady development. Ekaterinburg, 2010. 520 p.
2. On the order of rating enterprises to the city-forming category and selling peculiarities of corporate city-forming debtors: Decree of the RF Government dated August 29, 1994 №1001. The document is invalid [e-resource]. Excess from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
3. On financial insolvency (bankruptcy): The RF Federal law dated October 26, 2002 №127-FL [e-resource]. Excess from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
4. Criteria of rating settlements to the mono profile category [e-resource] // Official site of the RF Ministry of regional development [site]. URL: http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891 (date of reference 29.01.2010).
5. Mono cities of Russia: how to pass through a crisis? Analysis of social-economic problems of mono cities within the context of the world financial-economic crisis affecting the condition of city-forming corporations // Report of the Regional Economy institute. Moscow, 2008. 80 p.
6. Ustinov A.Yu. Correlation of various types of mono cities of Sverdlovsk region and the most important directions of their support // State, policy, community: challenges and strategic priorities of development: World Conference. Ekaterinburg. November 24025, 2011: Coll. Of art. / Compiled by I.D. Turgel, S.A. Makovkina, N.K. Shemetova. V.2. Ekaterinburg: RANEPA, 2011. 252 p.
7. On actualization of mono cities catalog [e-resource]: Order of the RF Regional Development Ministry dated December 23, 2011 № 597 . Official site of the RF Ministry of regional development [site]. URL: http://www.minregion.ru/activities/689/690/1584.html (date of reference 06.03.2012).
8. The RF Federal Agency of statistics. Final results of VPN 2010 [e-resource] // Official site of the rf Federal agency of statistics [site]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (date of reference 01.04.2014)