

УДК 332.1

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ МОНОПРОФИЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ**Пьянкова С.Г.***Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург, e-mail: silen_06@list.ru*

Предложена трактовка понятия «институт развития монопрофильной территории», представлены институты развития, сформированные в Российской Федерации и зарубежных странах. Сделан вывод о том, что институт развития монопрофильных территорий следует понимать более широко, чем просто создание с государственным участием организаций по их поддержке. К данным институтам следует также относить и формальные нормы, закрепленные в документах стратегического характера, направленные на долгосрочное повышение устойчивости их развития и снижение зависимости от внешних и внутренних угроз.

Ключевые слова: институт развития, управление, монопрофильные города, меры государственной поддержки, устойчивость

FORMATION OF INSTITUTES OF DEVELOPMENT OF MONOPROFILE TERRITORIES: FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE**Piankova S.G.***Institute of economy of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, e-mail: silen_06@list.ru.*

We propose a treatment of the concept of «single-industry development institute of terri-theory», the development institutions are formed in the Russian Federation and foreign countries. It is concluded that the institution of single-industry areas must be understood more broadly than simply the creation of state-owned organizations to support them. According to the institutions should also apply to the formal rules established in the documents of a strategic nature, aimed at improving the sustainability of their long-term development and reduce dependence on external and internal threats.

Keywords: development institute, management, monopprofile cities, measures of the state support, stability

Каждый экономический кризис значительно дисбалансирует экономику территорий, особенно монопрофильных, имеющих специфические особенности формирования и развития. Они наиболее чувствительны к социальным и экономическим провалам, соответственно требуют повышенного внимания со стороны ученых, экспертов, представителей властных структур.

Возникновение монопрофильных городов в мире было вызвано индустриализацией и появлением крупных компаний. Моногорода часто образовывались на базе горнодобывающей отрасли: шахт, карьеров и пр. Позже частные компании стали создавать «города компаний» (company towns) (в России – «города-заводы»), которые полностью специализировались на какой-либо отрасли промышленности, имели на своей территории, как правило, одно крупное предприятие и связанный с ним средний и малый бизнес. При этом вся жилищно-коммунальная сфера, социальная инфраструктура и пр. принадлежали градообразующей компании, она же во многом определяла состав органов муниципального управления.

Столь узкая специализация экономики монопрофильных городов и сильная зависимость от состояния дел на градообразующем предприятии предопределила экономическую нестабильность их развития и высокую степень чувствительности к ко-

лебаниям мировых цен на их продукцию. В результате изменений общей макроэкономической ситуации в мире (особенно в период кризисных спадов) градообразующие предприятия многих подобных городов становились нерентабельными, а сами города сталкивались с множеством экономических и социальных проблем и фактически оказывались на грани выживания.

Проблема монопрофильных городов, предприятия которых оказались устаревшими и неконкурентоспособными, резко сократили производство или даже разорились, существует во всех развитых странах. И к настоящему времени в мире уже накоплен достаточно большой опыт решения проблем монопрофильных поселений. Для России с ее преобладанием в структуре экономики традиционных отраслей тяжелой промышленности наиболее интересен опыт реабилитации монопрофильных городов со специализацией на черной металлургии, угледобыче, текстильной промышленности.

Одним из наиболее распространенных механизмов поддержки и реабилитации монопрофильных поселений на Западе является реструктуризация исчерпавшей себя функциональности города. При этом реструктуризация экономики моногорода может осуществляться двумя путями:

1) диверсификация экономики: за счет развития новых сфер и секторов экономики,

в том числе, наукоемких производств и сфер услуг, что соответствует общим тенденциям наращивания удельного веса и роли третичного сектора мировой экономики;

2) структурная перестройка экономики монопрофильного города за счет модернизации «старых» отраслей промышленности.

Как показывает зарубежная практика, большую роль при реструктуризации играет создание определенной институциональной среды, повышающей эффективность преобразований.

Одним из направлений совершенствования институциональной среды монопрофильной территории является формирование институтов развития. Какие институты относятся к институтам развития?

Существует официальное определение данного понятия. Так, Министерство экономического развития РФ относит **институты развития** к одному из инструментов государственной политики, стимулирующему инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Основная цель институтов развития – преодоление так называемых «провалов рынка» для решения задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики [1].

В настоящее время Министерство экономического развития РФ отмечает, что в нашей стране действует ряд институтов развития, к которым относятся [1]:

- Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;
- ОАО «Российская венчурная компания»;
- ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»;
- Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий»;
- Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ»;
- ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»;
- ОАО «Росагролизинг»;
- ОАО «Российский фонд информационно-коммуникационных технологий»;
- Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

К наиболее крупным институтам развития можно отнести Внешэкономбанк, ГК «Роснанотех», ОАО «Российская венчурная компания», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Они оказывают поддержку проектам через финансирование бизнес-

проектов, оказание инфраструктурной поддержки, а также софинансирование НИОКР.

Кроме того, в различных субъектах Российской Федерации создано более 200 организаций, которые, исходя из осуществляемых функций, могут быть отнесены к институтам развития. Ключевыми направлениями деятельности региональных институтов развития являются поддержка малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидация технологического отставания. Преимущественно региональные институты развития создаются в виде фондов поддержки, региональных венчурных фондов, бизнес-инкубаторов [1].

Следует отметить следующие моменты.

Первое. В соответствии с институциональной теорией к **«институтам»** относятся не только **организации**, но и **«правила»**, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и **нормы** поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [3].

Второе. Институт развития это не просто инструмент государственной политики, главное в нем, это нацеленность на существенное изменение экономики, а значит он обязательно должен носить стратегический характер. Так, Сулакшин С.С. в своем докладе указывает, что «...если государство действительно озабочено развитием, то оно создает специальные институты развития. Главное их отличие заключается в том, что целью их деятельности является не прибыль (не только прибыль, не в первую очередь прибыль), а **изменения в экономике страны**. Это условие практически тождественно **необходимости участия государства в экономическом развитии своими ресурсами**. Речь неизбежно идет о бюджетных и внебюджетных ресурсах, которое государство направляет на эти цели. Речь идет о доле государственных расходов в ВВП...» [6].

Таким образом, по нашему мнению, институт развития может быть не только организацией, но к ним можно отнести формальные нормы и правила, создаваемые и реализуемые с участием государства, и направленные на коренные изменения в экономике и носящие в связи с этим стратегический характер. Для монопрофильных территорий, особо чувствительным к внешним изменениям, основные преобразования в экономике связаны с достижением устойчивости в их развитии и повышением адаптационных возможностей к внешним и внутренним угрозам.

Тогда в отношении монопрофильной территории под **институтом ее развития** можно понимать **совокупность ор-**

ганизаций, формальных норм и правил, создаваемых с участием государства, реализующих механизм стратегического устойчивого социально-экономического развития и снижения внутренних и внешних рисков среды монопрофильной территории.

Исходя из авторской трактовки понятия «институт развития монопрофильной территории» можно утверждать, что формирование институтов развития в России задано *решениями государственных федеральных органов управления.*

К сожалению, в периоды кризиса в Российской Федерации наблюдается значительное обострение проблем моногородов: в 1990–1992 годах в начале рыночных преобразований; в 1998–1999 годах в период дефолта; в 2008–2009 годах на этапе мирового экономического кризиса.

Одной из причин низкой социальной и экономической устойчивости моногородов к кризисам явилось *отсутствие эффективных институтов развития.* Зачастую низкая эффективность институтов развития была связана не со стратегическим, а с тактическим характером их формирования.

Так, в соответствии с решением Коллегии *Министерства регионального развития РФ* приоритетными направлениями деятельности регионального развития РФ в 2011 году по вопросам государственной поддержки муниципальных образований с монопрофильной экономикой являются [5]:

- создание условий и предпосылок для улучшения инвестиционного климата и благоприятных условий жизнедеятельности населения моногородов;
- снижение степени зависимости экономики моногорода от деятельности градообразующих предприятий посредством создания альтернативных производственных единиц, производственная деятельность которых не связана с деятельностью градообразующих предприятий;
- снижение напряженности на рынке труда, профилактика потенциальной угрозы социальной напряженности;
- разработка комплекса мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, на период до 2014 года;
- господдержка за счет федерального бюджета моногородов, защитивших комплексные инвестиционные планы;
- создание и запуск в эксплуатацию информационной системы мониторинга и анализа социально-экономической ситуации в моногородах.

Министерством финансов РФ установлено два направления государственной

финансовой поддержки для стабилизации ситуации в моногородах, реализуемых на федеральном и региональном уровнях [4]:

1. Поддержка градообразующего предприятия в целях развития производства, решения проблемы занятости населения.

К федеральным мерам государственной поддержки градообразующих предприятий в рамках действующего бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах Российской Федерации отнесены:

- предоставление налоговых отсрочек и инвестиционных налоговых кредитов по федеральным налогам предприятиям на территории моногородов;
- предоставление предприятиям субсидий на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам;
- предоставление государственных гарантий по кредитам банков предприятиям на территории моногородов.

К региональным мерам государственной поддержки градообразующих предприятий в рамках действующего бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах Российской Федерации отнесены:

- предоставление предприятиям субсидий на возмещение части затрат по уплате процентов по кредитам;
- предоставление налоговых отсрочек и инвестиционных налоговых кредитов по региональным налогам предприятиям на территории моногородов;
- предоставление государственных гарантий по кредитам банков предприятиям на территории моногородов.

2. Поддержка бюджетов моногородов с целью сохранения необходимого уровня бюджетных услуг.

К федеральным мерам государственной поддержки бюджетов моногородов отнесены:

- учет необходимости поддержки моногородов при выделении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и дотаций на сбалансированность региональных бюджетов;
- развитие государственно-частного партнерства, в частности реализация инвестиционных проектов регионального значения за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства.

К региональным мерам государственной поддержки бюджетов моногородов отнесены:

- предоставление возвратной и безвозвратной финансовой помощи муниципальным образованиям, имеющим на территории моногорода;
- предоставление из региональных бюджетов субсидий на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, имеющих на территории моногорода;
- развитие государственно-частного партнерства в форме предоставления соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным

бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов, включая финансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства;

- предоставление дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов моногородов.

В зарубежных развитых странах создана целая система теоретических подходов и практических инструментов преодоления и управления социальными кризисами. При этом в каждой стране был реализован свой путь реструктуризации экономики, основанный на формировании институтов развития монопрофильных территорий, направленных на диверсификацию экономики, создание инновационных технологий, повышение качества жизни населения, снижение рисков внешней среды.

Обзор зарубежного опыта по формированию институтов развития монопрофильных территорий, составленный автором по [7, 8], представлен в таблице.

Обзор зарубежного опыта по формированию институтов развития монопрофильных городов

Монопрофильные города	Градообразующие отрасли экономики	Формирование института развития	Государственное участие в формировании институтов развития
1	2	3	4
Пулман (США)	Машиностроение	Центр туризма	■ Принятие решения Верховным судом США о вхождении Пулмана в состав городского образования Чикаго; ■ Признание государством исторического объекта охраны Пулмана в масштабе города, штата и страны благодаря активной социальной позиции жителей
Хаддерсфилд (Великобритания)	Машиностроение, текстильная промышленность	Инновационно-деловой центр	■ Создание агентства по развитию территории Huddersfield Pride; ■ Создание альянса государственных, частных, некоммерческих организаций: ассоциации Marketing Huddersfield Partnership и медиа-центра; ■ Введение государством системы грантов для поощрения социальных, культурных проектов
Эмшер-Парк (Германия)	Угледобыча, производство стали	Инновационный центр («мастерская будущего в новой промзоне»)	■ Стимулирование развития таких отраслей экономики, как экология, медицина; применение альтернативных источников энергии; формирование новых современных видов занятости (новые обучающие программы, компании и научные лаборатории); ■ Создание агентства по развитию территории ИВА; ■ Развитие малого и среднего бизнеса
Солтвилль (США)	Химическая промышленность	Туристический и деловой центр	■ Принятие Агентством по защите окружающей среды США мер по улучшению экологической ситуации в городе; ■ Активное развитие малого (нередко семейного) бизнеса: введение большого набора льгот и преимуществ, консультационная поддержка и т.п.
Хелмонд (Голландия)	Текстильная промышленность, металлообработка	Технологический центр	■ Финансирование государством и ЕС всех расходов по возрождению города; ■ Структурная перестройка экономики за счет льготных условий для инвестирования. В результате в город были привлечены отечественные и иностранные компании (например, построен автомобильный завод фирмы «Вольво»), ориентированные на широкое использование технологических новаций, активно действующие на мировом рынке; ■ Подготовка государством кадров; ■ Получение особого статуса («перенаселенный город») и строительство нового жилья (ежегодно строилось до 1000 домов)

Окончание таблицы

1	2	3	4
Питтсбург (США)	Черная металлургия	Инновационно-сервисный центр	- Развитие отраслей высоких технологий (робототехника, атомные технологии и пр.), отраслей здравоохранения (включая биотехнологии), финансовой сферы и сферы услуг; - Привлечение большого количества штаб-квартир крупнейших компаний, а также их представительство; - Содействие в основании 20 университетов и колледжей, а также множества библиотек, среди которых есть крупнейшие в стране; В результате город вошел в рейтинги самых чистых городов США, городов, наиболее привлекательных для молодых специалистов, а также городов с наиболее высоким уровнем оплаты труда преподавательского состава
Бирмингем (США)	Черная металлургия	Инновационно-сервисный центр	Ориентирование экономики города на медицинские исследования, банковское дело и развитие сферы услуг; В результате Бирмингем был признан в 1989 году наиболее удобным для проживания в США
Эллотт-Лейк (Канада)	Добыча урановой руды	«Пенсионная Мекка»	- Создание муниципальной некоммерческой жилищной корпорации, целевой аудиторией которой являются пенсионеры; - Предоставление недорогого жилья с помощью специальной Пенсионной жилищной программы, направленной на привлечение людей пенсионного возраста со всей страны; - Микрокредитование малого и среднего бизнеса с помощью Специального фонда по развитию обществ

Как показывает зарубежный опыт, формирование институтов развития моногородов сопровождается целым комплексом государственных и муниципальных мероприятий социальной направленности, среди которых можно выделить следующие:

- *Профессиональное переобучение населения*, для чего очень часто в монопрофильных городах создаются новые университеты, расширяется список специальностей и в целом повышается образовательный и научный потенциал населения.

- *Социальная помощь населению* – введение длительных оплачиваемых отпусков, льгот (например, льготные кредиты на приобретение жилья); содействие созданию новых рабочих мест для трудоустройства высвобождаемых работников; организация общественных работ для временного трудоустройства; предоставление права досрочного выхода на пенсию и т.п.

- *Поддержка развития малого бизнеса* за счет государственных средств, местных бюджетов и общественных фондов.

- *Содействие переселению населения* из неперспективных моногородов. Наиболее широко переселение как инструмент поддержки моногородов получило в США из-за высокой мобильности населения.

- *Совершенствование старой и создание новой инфраструктуры* (развитие логистики, коммуникаций, строительство и реконструкция жилых кварталов и т.п.). В ряде стран существуют даже специальные программы такого рода. Например, Министерство жилищного и коммунального строительства Франции разработало программу «Содействие жилищному строительству», согласно которой за счет средств, выделя-

емых государством, осуществляется строительство новых и реконструкция старых жилых домов, расположенных в центральных районах городов. Подобная поддержка помогает, во-первых, привлечь более качественную рабочую силу, а, во-вторых, при закрытии предприятия сотрудники за счет развитой транспортной инфраструктуры имеют возможность работать в близлежащем городе [2].

- *Экологическая санация* монопрофильных городов, заключающаяся в рекультивации земель, поврежденных в результате промышленной деятельности. Подобная мера в значительной степени способствует дальнейшей модернизации территории (в первую очередь, социальной и инфраструктурной). Так, в 1990-х годах в Великобритании была разработана правительственная программа обновления 57 городов, рассчитанная на совместные действия правительства, местных властей и частного сектора. Цель ее — оказать финансовую помощь в развитии и восстановлении городов и рекультивации земель, поврежденных в результате промышленной деятельности. Кроме того, была разработана программа под названием «Субсидии на городское развитие».

Существенным механизмом поддержки монопрофильных городов также являются *законодательная поддержка* городской политики государством, например, осуществляемая странами Европейского Союза (ЕС) в рамках своей компетенции. В частности, с целью решения существующих проблем в ЕС был разработан ряд документов, направленных на совершенствование городской политики, в первую очередь:

➤ «О городской политике стран-членов ЕС» (1997 г.), в котором изложены основы формирования городской политики ЕС, раскрыто её влияние на города;

➤ «Устойчивое развитие городов Европейского Союза: руководство к действию» (1998 г.), в котором обозначена необходимость проведения прямой городской политики, а также установлены ключевые принципы и направления городской политики: субсидиарность, предполагающая принятие решений на самом нижнем из возможных уровней; партнерство, подразумевающее широкое вовлечение граждан, частного и государственного секторов в решение городских проблем; экологическая устойчивость; рыночная эффективность, предполагающая опору на рыночные механизмы;

➤ *Стамбульская декларация и Повестка Хабитат* (1996 г.), в которых утверждены механизмы и план действий по поддержке локальных муниципальных образований.

Данный опыт институционального строительства безусловно должен быть исследован и частично использован в российской практике, но обязательно с учетом макро- и микроусловий развития российских монопрофильных территорий.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что формирование институтов развития монопрофильной территории должно быть нацелено **на долгосрочное развитие** и обязательно включать **стратегические** документы развития таких территорий. Данные документы должны быть увязаны между собой по вертикали и соответствовать более общим документам стратегического характера, например, таким как Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и др.

На федеральном уровне конкретно к таким документам следует, прежде всего, отнести:

➤ официально принятую региональную политику Российской Федерации, в том числе в отношении монопрофильных территорий;

➤ **вытекающую из положений региональной политики программу развития монопрофильных территорий Российской Федерации и регионов до 2020 года;**

➤ генеральную схему развития и размещения производительных сил Российской Федерации, учитывающую направления реструктуризации экономики монопрофильных территорий.

К этой же категории институтов развития следует отнести соответствующие вышеназванным документам в части монопрофильных территорий:

➤ официально принятые стратегии развития субъектов Российской Федерации;

➤ программы развития монопрофильных территорий в субъекте Российской Федерации;

➤ схемы развития и размещения производительных сил субъекта Российской Федерации;

➤ стратегии развития монопрофильных муниципальных образований;

➤ комплексные инвестиционные планы развития монопрофильных территорий;

➤ схемы территориального планирования (генеральные планы) монопрофильных территорий.

Таким образом, институт развития монопрофильных территорий следует понимать более широко, чем просто создание с государственным участием организаций по их поддержке. К данным институтам следует также относить и формальные нормы, закрепленные в документах стратегического характера, направленные на долгосрочное повышение устойчивости их развития и снижение зависимости от внешних и внутренних угроз.

Список литературы

1. Деятельность институтов развития. Материалы Министерства экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
2. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития / В.Я.Любовный, О.С. Пчелинцев, Л.Я. Герцберг и др. // Серия Библиотека муниципального служащего. – Вып. 5. – М., 1998. – 95 с.
3. Норд Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. – 1993. – Т.1, Вып. 2. – С. 73.
4. Предложения Минфина России по господдержке монопрофильных муниципальных образований. – Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.admhmao.ru/economic/finans/seminar/2310/predlozh.htm>.
5. Приоритетные направления деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации в 2011 году по вопросам государственной поддержки муниципальных образований с монопрофильной экономикой. – Министерство регионального развития РФ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.
6. Сулакшин С.С. О политике и институтах развития в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eg-online.ru/upload/iblock/92a/k4.gif>.
7. Century Technologies Promises and Perils of a Dynamic Future [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/16/35391210.pdf>.
8. Report of the selection meeting for the European capitals of culture 2010– [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc674_en.pdf.

Рецензенты:

Шеломенцев А.Г., д.э.н., профессор, зав. отделом развития социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург;

Лаврикова Ю.Г., д.э.н., доцент, зам. директора Института экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург.

Работа поступила в редакцию 15.08.2011.