

# ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

УДК 330.341.2

ББК 65.01

© Пьянкова С.Г.

## Проектирование институционального развития монопрофильных территорий

*В статье представлены тенденции развития монопрофильных городов, направления их государственной поддержки в России и за рубежом, описаны результаты развития моногородов, полученные при государственной поддержке, предложена схема проектирования институционального развития монопрофильного города.*

*Монопрофильные территории, проектирование, показатели, институты развития.*



**Светлана Григорьевна  
ПЬЯНКОВА**

кандидат экономических наук, доцент, Институт экономики УрО РАН  
silen\_06@list.ru

Каждый экономический кризис (в 1990–1992 годах – в начале рыночных преобразований, в 1998–1999 годах – в период дефолта, в 2008–2009 годах – на этапе мирового экономического кризиса) 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.

*По мнению специалистов Министерства экономического развития Мурманской области, моногорода – это те населенные*

пункты, в которых жизнедеятельность населения находится в критической зависимости от внешних факторов. Управление рисками изменения таких факторов в негативную для существующего качества жизни населения сторону или их компенсация не могут быть выполнены только силами руководителей городских предприятий и организаций. Как правило, отличительной чертой моногорода является наличие одного доминирующего предприятия, на котором занято более четверти трудоспособного населения города, что часто отражается в определении такого предприятия, как «градообразующего» или в англоязычной версии определения такого населенного пункта, как «one-company town» [1].

Коллектив ученых под руководством Е.Г. Анимица в своей монографии указывает, что «монопрофильность – это риск всегда и везде, как на уровне предприятия, так и на уровне города, региона, страны. Из-за резкого падения на рынках спроса на продукцию градообразующих предприятий их владельцам пришлось сократить объемы производства, отправлять рабочих в вынужденные административные отпуска, переводить их на частичную занятость, неполную рабочую неделю или вовсе увольнять. Сокращение объемов производства на градообразующих предприятиях или их остановка (даже частичная) приводят к параличу жизни города. Монопрофильность экономики, перекосы хозяйственной структуры делают любой моногород заложником одного-двух градообразующих предприятий» [2].

На сегодняшний день на примере Свердловской области можно выделить следующие проблемы моногородов:

1. В целом по Свердловской области с конца 1960-х годов рождаемость снизилась до уровня немного ниже необходимого для простого воспроизводства населения. Современные параметры рождаемости в 2 раза меньше, чем требуется для замещения поколений. Смертность превышает рождаемость, сохраняется естественная убыль населения. Например, по данным статистики, в моногороде Карпинск уровень рождаемости в 2012 году по сравнению

с 2011 годом снизился на 0,4 и составил 12,7 на 1000 населения, в городе Каменск-Уральский рождаемость сохраняется на одном уровне – 13,3 на 1000 населения.

2. Согласно балансу трудовых ресурсов, разработанному Министерством экономики Свердловской области, к 2019 году численность трудовых ресурсов области сократится с 2762,9 тыс. человек (2011 год) до 2653,3 тыс. человек (на 109,6 тыс. человек). Причина – сокращение численности трудоспособного населения в трудоспособном возрасте с 2547 тыс. человек в 2011 году до 2385 тыс. человек в 2019 году (на 162 тыс. человек). Снижение показателя обусловлено снижением доли трудоспособного населения в общей численности населения области с 60 до 53% в целом по Свердловской области. Из *таблицы 1* видно, что снижение численности трудоспособного населения наблюдается практически во всех монопрофильных городах, таких как Верхняя Тура, Серов, Красноуральск, Каменск-Уральский, Североуральск, Нижний Тагил.

3. Практически во всех монопрофильных территориях наблюдается тенденция переезда работоспособного населения на заработки в другие города. Отрицательный миграционный прирост наблюдается в таких моногородах, как: Красноуральск, Каменск-Уральский, Североуральск, Серов, Верхняя Тура, Карпинск, Нижний Тагил (*табл. 2*).

Таблица 1. Численность трудоспособного населения монопрофильного города, тыс. чел. (в скобках – в % к постоянному населению города)

Город	2011 г.	2012 г.
Карпинск	17,7 (56,6)	18,9 (59,4)
Ревда	37,6 (59,4)	38,3 (60,5)
Верхняя Тура	<b>5,8 (60,8)</b>	<b>5,0 (54,6)</b>
Серов	<b>64,1 (59,4)</b>	<b>64,1 (59,4)</b>
Красноуральск	<b>14,5 (56,9)</b>	<b>14,2 (56,6)</b>
Каменск-Уральский	<b>102,8 (58,7)</b>	<b>101,3 (58,2)</b>
Североуральск	<b>30,2 (60,3)</b>	<b>26,6 (59,8)</b>
Нижний Тагил	<b>218,0 (60,1)</b>	<b>207,9 (57,4)</b>

Таблица 2. Миграционное движение в монопрофильных городах, чел.

Город	2011 г.			2012 г.		
	Прибыло	Выбыло	Миграционный прирост	Прибыло	Выбыло	Миграционный прирост
Ревда	1 225	1 113	112	1 487	1 335	152
Красноуральск	312	535	-223	424	628	-204
Каменск-Уральский	2018	3120	-1102	2925	3634	-709
Североуральск	507	694	-187	557	1084	-527
Серов	1209	1330	-121	1539	1731	-192
Верхняя Тура	270	306	-36	182	299	-117
Карпинск	2367	1265	1102	254	604	-350
Нижний Тагил	2693	4330	-1637	4076	4688	-612

4. Вместе с тем проблемными остаются ситуации на градообразующих предприятиях монопрофильных городов.

Например, общий объем производства ОАО «Верхнетурицкий машиностроительный завод» (бывший ФГУП «Верхнетурицкий машиностроительный завод») за период с 2007 по 2011 г. сократился более чем в два раза (с 327 млн. руб. в 2007 г. до 160 млн. руб. в 2011 г.) в результате сокращения гособоронзаказа.

В июне 2012 г. предприятие акционировано со 100% пакетом акций Госкорпорации. С 18 июля 2012 г. были организованы временные работы для находящихся под угрозой увольнения 500 работников градообразующего предприятия – ОАО «Верхнетурицкий машиностроительный завод». Обозначен вопрос о предоставлении финансовой поддержки на организацию производства новых видов продукции гражданского назначения.

В большинстве монопрофильных городов наблюдается превышение среднеобластного уровня безработицы.

По состоянию на 1 апреля 2013 г. среднеобластной уровень регистрируемой безработицы составил 1,4%, превышение среднеобластного значения указанного показателя отмечено в 11 моногородах: Каменск-Уральский (1,84%), Карпинск (2,83%), Волчанск (2,9%), Качканар (2,13%), Верхний Тагил (2,83%), Красноуральск (2,47%), Красноуральск (2,45%),

Верхняя Тура (2,25%), Нижние Серги (2,76%), Североуральск (3,34%), Серов (1,74%).

Ниже среднеобластного уровня значение показателя регистрируемой безработицы в Асбесте (1,11%), Верхней Салде (0,79%), Нижнем Тагиле (0,66%) и Полевском (0,69%).

Как указывает *И.О. Москаленко*, проблема реструктуризации и развития монопрофильных городов, экономика которых полностью зависит от довольно успешных, испытывающих проблемы или ставших полностью неконкурентоспособными в новых рыночных условиях одного или двух предприятий, является сегодня для России чрезвычайно острой в социальном, экономическом, политическом плане. Властные структуры, предприятия и жители большинства моногородов оказываются неспособными своими силами компенсировать всё возрастающие риски динамичной внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития города [3].

За рубежом и в России ключевой поддержкой монопрофильных городов становятся институты развития.

*Министерство экономического развития Российской Федерации* относит **институты развития** к одному из инструментов государственной политики, стимулирующих инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием меха-

низмов 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 [4].

За рубежом институты развития финансово поддерживают целый комплекс государственных и муниципальных мероприятий социальной направленности, среди которых в качестве примера можно выделить следующие:

— *профессиональное переобучение населения* — для этого 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 распространено 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, Мини-

стерство жилищного и коммунального строительства Франции разработало программу «Содействие жилищному строительству», согласно которой за счет средств, выделяемых 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 [5].

Данный опыт институционального строительства вводится и в российскую практику.

Рассмотрим результаты господдержки монопрофильных городов Свердловской области из институтов развития (по данным органов местного самоуправления монопрофильных городов Свердловской области):

1. На реализацию мероприятий по поддержке рынка труда монопрофильных территорий в 2011 году израсходовано из федерального бюджета 164,68 млн. руб.

В частности, удалось привлечь 54,6 млн. рублей на организацию общественных работ для 5159 жителей моногородов с компенсацией затрат работодателей на выплату заработной платы участникам мероприятия.

2. В рамках региональных адресных программ «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на территории Свердловской области» и «Переселение граждан на территории Свердловской области из аварийного жилищного фонда», реализованных в 2009–2012 гг. с привлечением средств ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», принимали участие 13 монопрофильных городов Свердловской области.

Общий объем бюджетных средств, направленных за этот период на эти цели, превысил 5,7 млрд. руб., в том числе:

- на капитальный ремонт многоквартирных домов – 4,4 млрд. руб.,
- переселение граждан из аварийного и ветхого жилья – 1,3 млрд. руб.

В общей сложности отремонтировано 1539 многоквартирных домов общей площадью свыше 4,4 млн. кв. метров, в результате чего более 223,5 тысячи человек улучшили свои условия проживания. Наибольшие объемы работ по капитальному ремонту многоквартирных домов за период 2009–2012 гг. выполнены в городах: Нижний Тагил – 597 домов (2,3 млн. кв. м), Каменск-Уральский – 522 дома (1,54 млн. кв. м), Асбест – 46 домов (153,5 тыс. кв. м).

Из аварийного жилого фонда монопрофильных городов переселено 2 685 человек. Общая расселяемая площадь превысила 40,8 тыс. кв. метров (снесены многоквартирные дома, находящиеся в аварийном состоянии или признанные ветхими, – 161 ед.). Наибольшие объемы работ по отселению граждан из аварийного и ветхого жилья выполнены в городах: Нижний Тагил (1538 жителей, 77 домов, расселенная площадь – 24,4 тыс. кв. м); Серов (571 житель, 50 домов, 7,7 тыс. кв. м); Карпинск (306 жителей, 20 домов, 4,4 тыс. кв. м).

В результате выполнения такого объема работ было создано либо сохранено более 2 тыс. рабочих мест.

3. В целях реализации мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства в Свердловской области 15 монопрофильным муниципальным образованиям в 2010–2012 годах выделено из средств областного бюджета более 187 млн. руб., из бюджетов разных уровней – более 668 млн. руб. Реализация программ поддержки развития малого и среднего предпринимательства в моногородах продолжается. Получателями поддержки в моно-

профильных территориях (Нижний Тагил, Асбест, Каменск-Уральский) в 2010 году стали 5199 субъектов малого и среднего предпринимательства, в 2011 году – 2320, в 2012 году – более 500 субъектов малого и среднего предпринимательства, что позволило только в 2012 году сохранить более 700 рабочих мест.

4. В результате предоставленной государственной поддержки в указанных городах осуществлено также следующее:

- построено 13,2 км автомобильных дорог, в том числе 8,8 км в Асбесте (789 млн. руб. средств бюджетного кредита) и 4,4 км в Нижнем Тагиле (246 млн. руб. бюджетного кредита); на период строительства было создано более 899 временных рабочих мест;

- в Нижнем Тагиле выполнена реконструкция биологических очистных сооружений производительностью 15 тыс. куб. м (281,1 млн. руб. дотаций федерального бюджета), что позволило на сегодняшний день обеспечить водой 122,2 тыс. жителей Дзержинского района города и 2 промышленных предприятия – ОАО «Уралвагонзавод» и ОАО «Уралхимпласт», активизировать работы по созданию химического кластера на базе ОАО «Уралхимпласт». За три прошедших года общий объем частных инвестиций, привлеченных предприятием, превысил 740 млн. руб. (организовано производство новолачных смол, смонтирована установка вдувания пылеугольного топлива и реализованы другие проекты);

- обеспечено строительство транспортной развязки в городе Каменск – Уральский (426 млн. руб. бюджетного кредита) и проведена реконструкция 5,9 км улично-дорожной сети на подъезде к трубному кластеру, формируемому на базе ОАО «Синарский трубный завод»;

- завершается реконструкция ТЭЦ (665 млн. руб. дотации федерального бюджета), что позволит обеспечить надежной

системой теплоснабжения 50% жителей города Каменск-Уральский. За этот же период предприятием освоены производства по выпуску длинномерных труб, создано совместное предприятие с ГК «Роснано»; общий объем частных инвестиций превысил 1,6 млрд. руб.

В целом наблюдается положительная динамика в преодолении структурных ограничений, налагаемых на экономику муниципального образования «монопрофильностью» именно в моногородах, получивших государственную поддержку:

- доля среднесписочной численности работающих на градообразующих предприятиях в численности населения трудоспособного возраста муниципального образования снизилась за 2010–2012 годы: в городе Каменск-Уральский – с 14 до 13,2%, в Асбесте – с 18 до 16%;

- в Асбесте доля градообразующих предприятий в общегородском объеме отгруженных товаров, выполненных работ и оказанных услуг собственного производства снизилась с 72 до 63% соответственно;

- доля прибыльных организаций увеличилась в городе Каменск-Уральский с 65 до 88%, в Нижнем Тагиле – с 50,9 до 70,2%.

В настоящее время повышенное внимание ученых акцентировано на процессе институционального проектирования городов.

В частности, *В.Л. Тамбовцев* предложил следующую логику процесса институционального проектирования:

- осознание проблемной ситуации, т.е. формулировка проблемы;
- постановка цели;
- определение ограничений на множество возможных средств достижения цели;
- разработка, анализ и оценка вариантов достижения цели;
- постановка задачи принятия решения;

- принятие решения, т.е. выбор наилучшего варианта;

- детализация и оформление выбранного варианта [6].

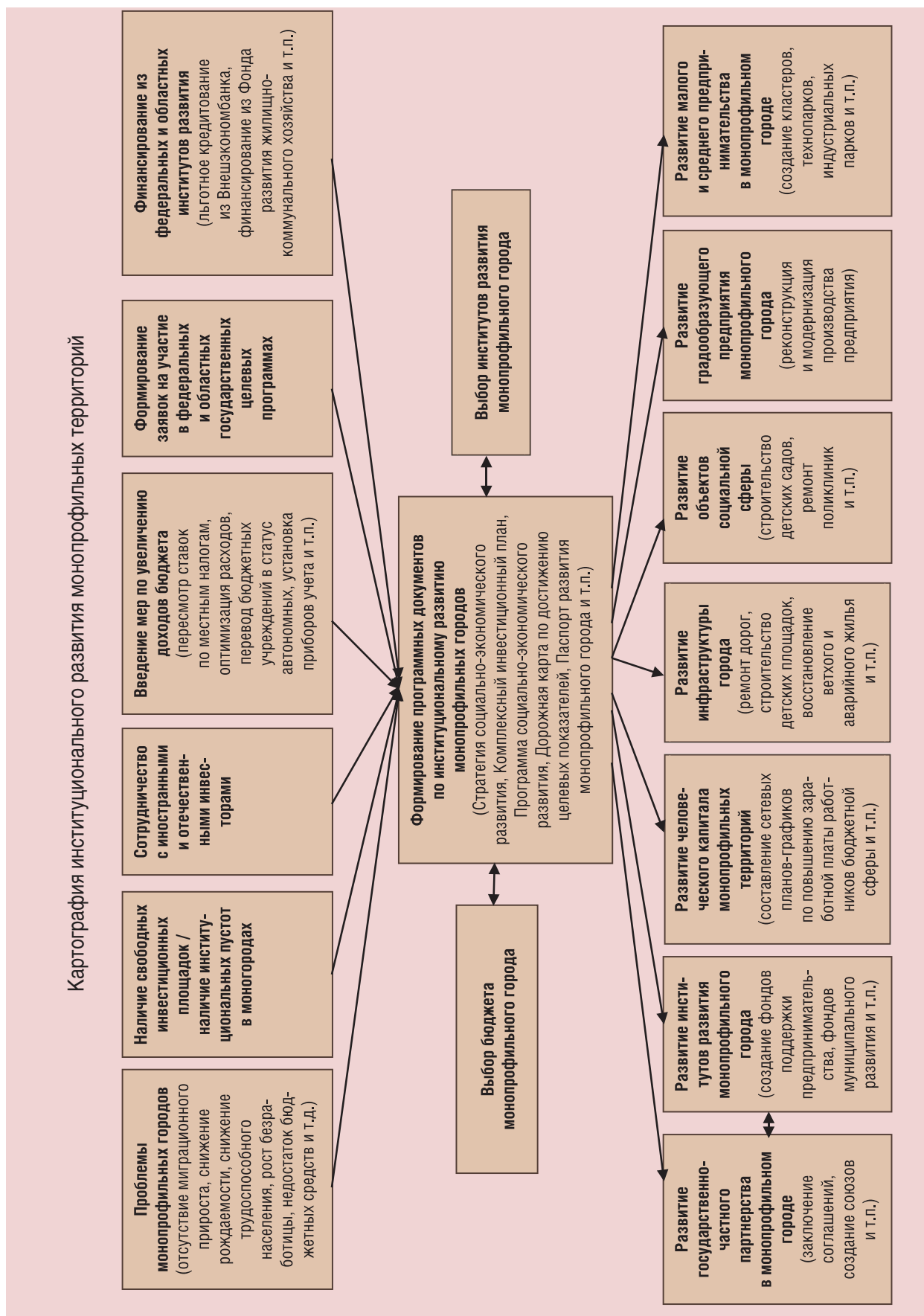
Автор считает, что актуальным и необходимым становится формирование научных подходов к проектированию институционального развития монопрофильных территорий.

На *рисунке* представлена **картографическая схема институционального развития монопрофильной территории**, включающая выявление проблем/провалов моногорода, комплектование имеющихся источников/возможностей по развитию моногорода, формирование стратегических программных документов, направленных на институциональное развитие монопрофильного города.

Важным становится точность **выбора бюджета, правильность выбора институтов развития монопрофильного города**.

*Р.М. Нуреев, Ю.В. Латов* представили следующую формулировку понятия: *институциональный выбор* – это такое изменение формальных и неформальных правил, а также способов принуждения к их исполнению, когда выбирается какой-либо один предпочтительный вариант из нескольких потенциально возможных. Понятие «институциональный выбор» практически сливается с понятием институциональной инновации. Ведь вряд ли есть хотя бы одна социально-экономическая проблема, которую можно решить единственным образом. Поэтому внедрение новых «правил игры» всегда требует предварительного выбора в отношении того, что именно мы будем внедрять из «меню» новых институтов [7].

*В теории общественного выбора* обозначено, что все действия, которые осуществляет государство в хозяйстве, связаны с выбором одной из имеющихся альтернатив. Самое важное – это *выбор бюджета*.



Все источники дохода являются взаимозаменяемыми. В то же время все статьи расходов конкурируют между собой, так как увеличение одной статьи означает уменьшение других. Таким образом, нужно решить, откуда взять деньги и куда их тратить [8].

Важным является точный **выбор направлений развития моногорода.**

*Е.Г. Анимица, Н.В. Сбродова, С.Г. Зворыгин* выделяют следующие основные направления реструктуризации экономики моногородов:

1. Развитие малого предпринимательства, которое превращается в новые очаги деловой активности и которое в современных российских условиях имеет более высокий потенциал развития.

2. Создание условий для осуществления активной сельскохозяйственной деятельности в тех моногородах, которые расположены в благоприятных природно-климатических условиях.

3. Развитие маятниковых поездок жителей моногородов в близрасположенные крупные и крупнейшие города.

4. Предложение временных общественных работ на период создания в городе новых рабочих мест.

5. Использование населением моногорода экономических возможностей рынков рабочей силы и жилья и переезд в другую местность (руководствуясь рыночными стимулами), т.е. миграция населения.

6. Развитие в моногороде зон отдыха и туризма с активным привлечением малого предпринимательства.

7. Возрождение в моногороде народных уральских промыслов.

8. Прочие направления диверсификации моногородов, обусловленные их специализацией и местоположением [9].

В комплексных инвестиционных планах монопрофильных городов Свердловской области органы местного самоуправления

выделяют следующие приоритетные направления развития секторов экономики.

**Приоритетные направления развития промышленности:**

— инновационное обновление традиционных секторов промышленности (металлургия, химическая промышленность и лесной комплекс) с целью закрепления и расширения конкурентных преимуществ городов, формирования базы для модернизации промышленного комплекса и экономики в целом;

— развитие производств, имеющих важное значение для устойчивого развития экономики городского округа;

— создание новых производств, позволяющих изменить структуру промышленного комплекса городского округа;

— многократный рост производительности труда;

— экологизация промышленного производства, внедрение экологически чистых (безотходных) технологий, применение современных высокоэффективных систем очистки воды и воздуха, утилизации отходов производства.

**Приоритетные направления развития транспортной городской инфраструктуры:**

— расширение и реконструкция магистральной улично-дорожной сети;

— совершенствование качества дорожного покрытия с применением инновационных технологий в ремонте и содержании дорог;

— обеспечение парковками транспортных средств граждан;

— использование инфраструктуры железнодорожного транспорта;

— обеспечение безопасности движения.

**Приоритетные направления развития сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности:**

— укрепление материально-технической базы сельхозпроизводителей;



– повышение эффективности использования сырьевых ресурсов, а также качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции;

– повышение финансовой устойчивости организаций сельского хозяйства;

– повышение уровня использования производственных мощностей;

– внедрение новых технологий переработки сырья;

– расширение рынков сбыта.

**Приоритетные направления развития сферы торговли и общественного питания:**

формирование благоприятной среды для инвестирования частных капиталов в создание крупных (средних) торговых и

торгово-развлекательных комплексов, супермаркетов в разных районах городского округа;

приведение в соответствие с современными требованиями существующей сети предприятий розничной торговли и общественного питания [10].

Таким образом, на сегодняшний день становится важным и актуальным выполнение институционального проектирования монопрофильных городов, включающего расширенный анализ их пустот, имеющихся и дополнительных возможностей, выбор направлений расходования бюджетных и внебюджетных средств, выбор и формирование институтов развития монопрофильных территорий.

## Литература

1. Социально-экономическое развитие муниципальных образований. Монопрофильные территориальные образования (моногорода) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economics.gov-murman.ru/razvitie\\_municip/monoprofilnye\\_te/](http://economics.gov-murman.ru/razvitie_municip/monoprofilnye_te/).
2. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е.Г. Анимица (рук-ль авт. кол.), В.С. Бочко, Э.В. Пешина, П.Е. Анимица; под науч. ред. А.И. Татаркина, М.В. Федорова; Урал. гос. экон. ун-т, Институт экономики УрО РАН. – Екатеринбург: УрГЭУ, 2010. – С. 3.
3. Москаленко, И.О. Общие черты, проблемы и перспективы развития моногородов России [Электронный ресурс] / И.О. Москаленко // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.); Т. 2 / под общ. ред. Г.Д. Ахметовой. – М.: РИОР, 2011. – С. 157-160. – Режим доступа: <http://www.moluch.ru>.
4. Деятельность институтов развития: материалы Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
5. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев, Л.Я. Герцберг и др. – М., 1998. – Вып. 5 (Серия «Библиотека муниципального служащего»). – 95 с.
6. Тамбовцев, В.Л. Основы институционального проектирования: учеб. пос. / В.Л. Тамбовцев. – М.: ИНФРА-М, 2012. – С. 18-19.
7. Нуреев, Р.М. Институциональная теория экономической истории, которую предстоит создать: история как конкуренция институтов [Электронный ресурс] / Р.М. Нуреев, Ю.В. Латов. – М., 2005. – Режим доступа: [http://unilib.donntu.edu.ua/fem/vip89-1/89-1\\_02.pdf](http://unilib.donntu.edu.ua/fem/vip89-1/89-1_02.pdf).
8. Теория общественного выбора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://revolution.allbest.ru/political/00090863\\_0.html](http://revolution.allbest.ru/political/00090863_0.html).
9. Анимица, Е.Г. Памятка по разработке и оформлению предложений (проектов) по диверсификации экономики и социальной сферы моногорода / Е.Г. Анимица, Н.В. Сбродова, С.Г. Зворыгин; Федер. агентство по образованию; Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. – С. 6.
10. Официальный Интернет-ресурс Министерства экономики Свердловской области. – Режим доступа: <http://me.midural.ru/>.