



**А. Н. РЯХОВСКАЯ**  
*Доктор экон. наук, профессор, заведующая кафедрой «Стратегический и антикризисный менеджмент» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», ректор Института экономики и антикризисного управления, член подкомитета по антикризисному управлению и проблемным долгам комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, заслуженный экономист Российской Федерации, академик Российской инженерной академии. Область научных интересов: антикризисное управление.*  
 E-mail: Rectorat\_ieay@mail.ru

**О**рганизация социально-экономической деятельности в России обусловлена пространственной неоднородностью, низкой плотностью, некомпактностью расселения. Существующие в этой среде моногорода чрезвычайно разнообразны, единая методологическая основа и практические траектории решения проблемы развития данных территорий не выработаны. С учетом значительного количества моногородов и степени концентрации населения в них поиск источников модернизации российских моногородов становится важнейшим фактором обеспечения макроэкономической динамики.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

кластер, модель развития, модернизация, моногород, монопрофильное муниципальное образование, пространственная экономика, стратегия.



**А. Г. ПОЛЯКОВА**  
*Доктор экон. наук, профессор кафедры «Стратегический и антикризисный менеджмент» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», член подкомитета по антикризисному управлению и проблемным долгам комитета по безопасности предпринимательской деятельности комитета ТПП РФ. Область научных интересов: региональная и пространственная экономика.*

E-mail: agpolyakova@mail.ru.

# Модернизация российских моногородов: стратегические ориентиры институционального реформирования

## Введение

Функционирование моногородов во многом обусловлено историческими факторами. Их возникновение и развитие связаны с индустриальными преобразованиями в эпоху Петра I, расцвет же пришелся на период плановой экономики. Социальные обязательства перед населением территории выполнялись за счет перераспределения экономического эффекта, который обеспечивало градообразующее предприятие за счет специализации производства.

В условиях рыночной экономики социальная ответственность распределяется между го-

сударством и субъектом хозяйствования, и если в совокупности они способны решать проблемы территории и проживающего на ней населения, то возникает вопрос о пропорциональности распределения нагрузки и определения стратегических ориентиров дальнейшего территориального развития.

Моногорода распределены по всей территории страны, следовательно, предполагались единые управленческие решения на уровне государственной политики. На практике вопросы моногородов решались на уровне субъектов Федерации и за их счет, до тех пор пока кризисные события

2008 года не поставили перед правительством Российской Федерации задачу сформировать единую и внутренне согласованную систему стратегического управления пространственной организацией Российской Федерации, в рамках которой предполагалось найти решение проблемы моногородов.

Необходимость модернизации моногородов – не исключительно российская проблема. Однако типичное для подобных ситуаций обращение к мировому опыту не дает однозначных ответов. Во-первых, сопоставление затруднено не только в силу большего пространства, но и того, что в России оно скорее разрежено и неоднородно. В мире помимо России есть всего пять стран с площадью территории порядка 9–10 млн км<sup>2</sup>: Китай, Канада, США, Бразилия и Австралия. Во-вторых, успешные практики немногочисленны и зачастую имеют «случайный» или ситуационный характер. Наиболее известным примером преодоления кризиса моногорода является английский город Каслфорд, где в 1990-х годах закрылись три угольные шахты, в результате чего официальная безработица достигла 20% и сохранялась на этом уровне на протяжении почти десятилетия, способствуя оттоку экономической активной населения в другие города. Источником дальнейшего роста города с 40-тысячным населением стала фабрика по производству одежды Burberry [Castleford, 2012]. Тем не менее сотни других городов по всему миру, оказавшихся в подобной ситуации, стагнируют либо ищут источники экономического роста. Россия в этом смысле не исключение. Латентный кризис моногородов характеризуется именно оттоком населения, особенно молодежи, который усиливает уже существующую неравномерность размещения населения по территории Российской Федерации. На территории моногородов проживает порядка 10% населения страны [Пашинцева Н. И., 2012], это количество достаточно существенно для того, чтобы небольшая миграция способствовала усилению проблемы дифференциации «центр – периферия».

Что может стать источником модернизации российских моногородов и в чем заключаются текущие предпосылки изменений? Оценка условий преобразований указывает на то, что дальнейшая модернизация будет происходить в условиях существующих тенденций сокращения собственных доходов муниципалитетов, размывания их налогооблагаемой базы, снижения экономической активности и оттока работоспособного населения. Все перечисленное обуславливает существование объективных ограничений экономической активности. Природно-ресурсные дохо-

ды перестают выступать ключевым источником экономического роста территорий. Если эксплуатация такого фактора производства, как земля, исчерпала импульс поступательного развития, то необходимо перестраивать экономическую систему в пользу преимущественной эксплуатации промышленного, финансового и человеческого капитала, однако предпосылки для такого перехода не созданы.

Факторы экономического роста оказывают различное действие на социально-экономические системы разных уровней функционирования. Так, на уровне города фактор производства «труд» должен иметь максимальное значение, поскольку индивидуальные доходы зачисляются в местные бюджеты в виде налога на доходы физических лиц и налога на имущество физических лиц, являются одним из преобладающих источников собственных доходов местных бюджетов и оказывают прямое воздействие на экономическую активность. Однако доходы населения учитываются лишь фрагментарно ввиду наличия значительного по размерам сегмента нерегистрируемой экономики, заработная плата и доходы меняются асинхронно, следовательно, зарплата не выступает ядром доходов и предсказуемым фактором экономического роста.

Более того, при переносе нагрузки на фактор производства «труд» стоит принимать во внимание весьма значимое обстоятельство: в условиях экономической нестабильности различия в недельном измерении благополучия часто оказываются даже более существенными между разными регионами в одной стране, нежели между разными странами, а значит, усиление такой нагрузки усугубит межрегиональную дифференциацию и отставание по уровню социально-экономического развития всей страны.

Следует также отметить, что применительно к рассматриваемому фактору производства более значимым становится и повышение производительности труда, которое достигается не столько трудовой мобильностью или урбанизацией, сколько рациональностью системы управления в моногородах. Однако наблюдаемые в реальности процессы далеки от теоретических представлений. За счет перераспределения ренты поддерживается сформировавшаяся еще в советские годы система непроизводительной занятости населения, обеспечиваемая низкоэффективными рабочими местами, которые искусственно сохраняются за счет средств бюджетной системы в угоду социальной стабильности, как в случае с известным примером АвтоВАЗа [Безработица, 2014]. В итоге нет изменений, способствующих повышению производительности труда.

## **Пространственная организация социально-экономической деятельности**

Организация экономической деятельности в Российской Федерации достаточно специфична: в экономическом пространстве присутствуют самые разнообразные по форме и содержанию экономической деятельности образования, к числу которых относятся и моногорода – территории с повышенными социальными угрозами. В силу ярко выраженной специализации моногорода несут избыточные социальные риски и в условиях кризиса являются «лакмусовой бумажкой», показывающей наиболее глубокие возможные негативные изменения социальных индикаторов. Такая способность моногородов быстро и ярко реагировать на социальные вызовы и демонстрировать социальные последствия экономического кризиса обуславливает повышенное внимание исследователей к этому вопросу [Ряховская А. Н., Кован С. Е., Крюкова О. Г., 2014; Полякова А. Г., 2010; Ряховская А. Н., 2014].

Исследование вопросов развития моногородов уходит корнями к проблеме нерациональности пространственной организации народного хозяйства. Налицо отсутствие комплексного подхода к стратегическому планированию территориального развития: решения по моногородам принимаются без учета ситуации, например, на Дальнем Востоке. С другой стороны, предпринимаются попытки универсализации управления территориями, достаточно дифференцированными по уровню социально-экономического развития и наполнению экономического пространства. Более подробно понятие наполнения экономического пространства раскрыто в теории пространственной экономики и в монографии «Модернизация экономики регионов нового освоения» [Полякова А. Г., 2009].

Так, находящаяся на этапе становления система стратегического планирования в значительной степени подчиняет содержание целого ряда программ и стратегий вышестоящим документам, упоминающимся в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Федеральный закон, 2014]. Следовательно, принимая в качестве объекта исследования многопрофильные территории, фактически учитывается только один из пластов, отражающих необходимость разработки и реализации комплексного подхода к обеспечению пространственного развития Российской Федерации. В контексте пространственной проблематики стоит отметить, что моногорода достаточно многочисленны и неоднородны: их объединяет лишь высокая степень

специализации, хотя они расположены в различных климатических зонах, разброс численности населения исчисляется десятками раз, они составляют около 30% от общей совокупности российских городов, и на их территории проживает порядка 10% населения страны [Пашинцева Н. И., 2012].

Нельзя сказать, что проблеме развития моногородов уделяется мало внимания со стороны органов исполнительной власти. Но может ли предпринимаемая сегодня попытка создания территорий опережающего развития [Федеральный закон 2015б] иметь успех и стать универсальным или эталонным механизмом модернизации экономической деятельности в экономическом пространстве страны? Очевидно, что даже при успешном воплощении идеи придания моногородам статуса территории опережающего развития опыт не может быть распространен на все многопрофильные муниципальные образования.

С указанной целью используются инвестиционные планы, с одной стороны, эта попытка лучше, чем полное отсутствие внимания, но с другой – в незначительной степени решает существующие вопросы. Отчасти это связано с тем, что моногорода рассматриваются лишь как количественная форма концентрации населения, а сама проблема сводится к оценке потенциала развития градообразующего предприятия, не учитывая специфики городской формы расселения. Подобная усеченная концепция моногорода оставляет вне поля внимания тот факт, что город – целостное пространственное образование, единый организм, не только характеризующийся производственной деятельностью, но и реализующий социальные, информационные, коммуникационные, логистические и прочие функции. Моногород – это и административно-территориальная единица, в основе которой лежит сложный территориально-производственный комплекс, включающий экономическую, социальную подсистемы с объектами материального производства и объектами социально-культурного назначения. В первую очередь, город – публично-правовое образование с присущей ему системой управления.

Фактически при рассмотрении проблем, связанных с деятельностью градообразующего предприятия, акценты смещаются с одной подсистемы на подсистему более высокого иерархического уровня, а значит, функции, параметры деятельности и риски одной подсистемы подменяются характеристиками другой. Во многом это приводит к тому, что модернизация моногородов осуществляется без понимания их будущего места и роли в хозяйстве страны, без увязки производственных

проблем и развития и поддержания социальной инфраструктуры, а меры поддержки (в том числе и достаточно затратные) не дают ожидаемого экономического эффекта.

Негативное воздействие на динамику проблемы моногородов оказывают и попытки сгладить их за счет временных мер, что, очевидно, лишь ненадолго откладывает их решение. Этому способствует отсутствие протестного поведения в малых городах, равно как и отсутствие экономических возможностей для такого поведения. В стратегическом плане последнее скорее ухудшает ситуацию, регулируя нарастающие сложности. Показателен пример города Пикалево в Ленинградской области, где в июне 2009 года прошли массовые протесты, вызванные остановкой градообразующего предприятия. Тогда ряд крупных предприятий города, не договорившись о поставках сырья, на несколько месяцев приостановили производство, а рабочие, оставшиеся без средств к существованию, в знак протеста перекрыли федеральную трассу. Вмешательство федеральных властей в конфликт предпринимателей способствовало решению локальной проблемы, но не исключило возможности ее повторения, поскольку экономика Пикалево осталась моноспециализированной. В других городах с аналогичными проблемами забастовок или иных акций протеста не зафиксировано, что подтверждает высказанный довод.

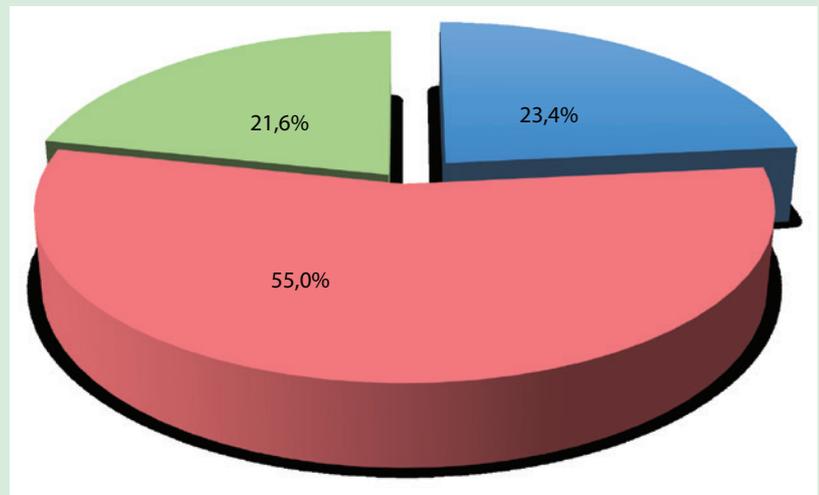
Во-вторых, еще один фактор, тормозящий реакцию, связан со слабым включением общественных организаций в процесс решения социальных проблем моногородов. Зарубежный опыт показывает, что согласование интересов достигается, если удается найти консенсус на основе гармонизации целей местных властей, бизнеса и населения с привлечением институтов гражданского общества, таких, как профсоюзы, объединения предпринимателей, советы по правам человека и т. д. В России данная практика слабо распространена, так как в основе согласования интересов при посредничестве таких институтов лежит доверие населения к ним, которое подорвано. Восстановить его крайне трудно: за время экономических кризисов уже выросло целое поколение, и стабильность как основа доверия ему малоизвестна.

### Социально-экономическая ситуация в условиях экономических шоков

Утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований, число которых с учетом дальнейших изменений составило 320 [Распоряжение № 1398-р, 2014]. Специализация этих территорий обуславливает характер трудоустройства

населения: 16,7% занятых работают на градообразующих предприятиях, а 25,9% – на малых и средних предприятиях. В сравнении друг с другом моногорода неоднородны как по численности населения, так и по характеристике их социально-экономического положения. В 21,6% моногородов (69 муниципальных образований) ситуация достаточно стабильна, в 55,0% (196 муниципальных образований) наблюдаются риски ухудшения финансово-экономического состояния, а наиболее сложное социально-экономическое положение характерно для 23,4% (75 поселений) (рис. 1) [Социально-экономическое, 2015].

Рис. 1. Социально-экономическая ситуация в моногородах по категориям:  
 ■ – риски ухудшения социально-экономического положения; ■ – стабильная социально-экономическая ситуация; ■ – наиболее сложное социально-экономическое положение



Вся совокупность проблем в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением имеет место из-за неэффективности существовавшей и текущей практики управления собственностью, что приводит к невозможности формирования собственной налогооблагаемой базы. Причины неэффективности могут быть чрезвычайно многообразны и варьируют от объективных факторов неконкурентоспособности предприятия (экономические шоки, сезонное отсутствие спроса и пр.) до целенаправленных действий менеджмента, обеспечивающего выбытие активов, выведение финансовых ресурсов, занижение финансовых результатов и минимизацию налогооблагаемой базы.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством [Распоряжение № 1398-р, 2014] реализуется комплексный мониторинг социально-экономического положения моногородов для выявления рисков его ухудшения и подготовки предложений по дополнительным мерам их го-

сударственной поддержки. Он осуществляется путем сбора сведений, отражающих социально-экономическое положение в моногородах на основе ряда параметров: численность населения, уровень безработицы, создание рабочих мест, основные направления трудовой миграции, оборот розничной торговли и товаров собственного производства, оборот малых и средних предприятий, параметры развития жилищного фонда и объемы бюджетных ассигнований из федерального и регионального бюджетов на поддержку моногорода.

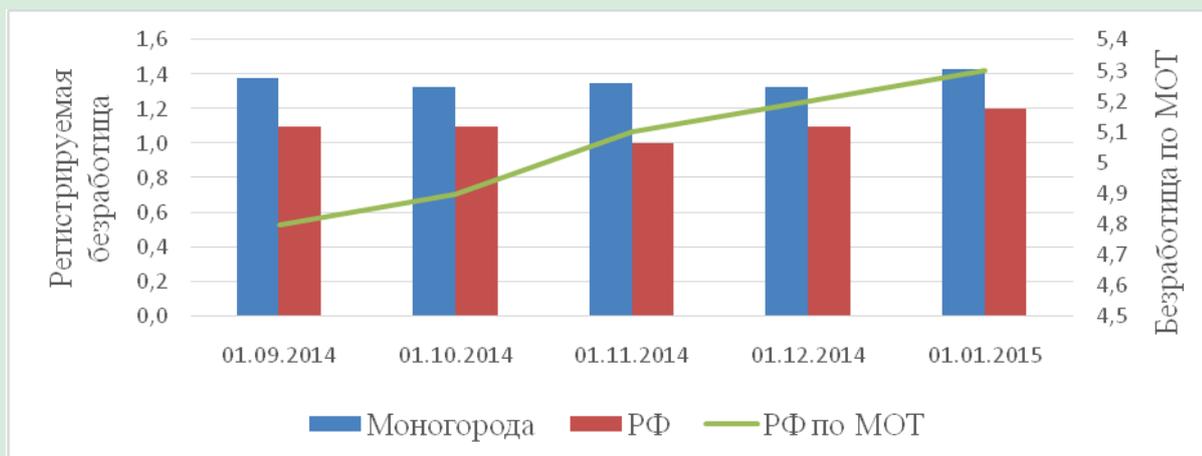
На уровне субъектов Российской Федерации особое внимание привлекают следующие аспекты:

- Диагностика ситуации в сфере занятости на базе мониторинга социально-экономического положения монопрофильных населенных пунктов. Особому контролю подлежат уровень регистрируемой безработицы, численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, среднесписочная численность работников градообразующих предприятий, число работников градообразующих предприятий, которых планируется уволить, количество вакансий, заявленных в службы занятости;
- Оценка и снижение влияния факторов дестабилизации, в том числе изменение спроса на продукцию градообразующих предприятий. В силу прогнозируемого ухудшения социально-экономических параметров принимаются во внимание такие обстоятельства, как снижение объемов поставок, уровня цен при их неблагоприятной мировой конъюнктуре и сокращение экспортной выручки в силу колебания валютного курса. Среди реализуемых мер – предоставление льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество.

Результаты анализа регистрируемой безработицы в моногородах свидетельствуют о том, что в четвертом квартале 2014 года в целом ее величина соответствует общероссийским масштабам (рис. 2).

Период с 1 сентября 2014 года по 1 января 2015 года охарактеризовался увеличением численности зарегистрированных органами службы занятости безработных в моногородах на 0,05 п.п. (с 1,38 до 1,43%). В целом по экономике за тот же период доля безработных увеличилась на 0,1 п.п. (с 1,1 до 1,2%) [Социально-экономическое, 2015]. Согласно методологии МОТ, безработица в России в сентябре–декабре 2014 года стабильно увеличивалась и превышала значение регистрируемой безработицы в среднем в 4,6 раза [Социально-экономическое, 2015]. Можно предположить, что по сравнению с общероссийской ситуацией в моногородах реальная безработица более приближена к регистрируемой. В пользу этой гипотезы свидетельствует тот факт, что основанный на выборочных опросах жителей метод измерения безработицы имеет ограниченное применение в случае с моногородами, где одновременно действуют следующие факторы: закрытость некоторых из них для опросов и невозможность формирования репрезентативной выборки опрашиваемых во всей совокупности моногородов, практически персонализированный учет экономически активного населения в силу относительно немногочисленности самих моногородов и благодаря реализации в них программ поддержки занятости. Таким образом, есть основания признать данные по регистрируемой безработице в моногородах более приближенными к действительности и выгодно отличающимися от общероссийской картины.

Рис. 2. Показатели безработицы в моногородах и в России в целом, %



Различия прослеживаются в исследовании месячной динамики. В моногородах наибольший абсолютный прирост количества безработных имел место в сентябре 2014 года, тогда как в целом по экономике скачок количества безработных был зафиксирован в декабре 2014 года.

В моногородах наибольшее количество уволенных отмечается в сентябре и декабре 2014 года – 6,0 и 6,6 тыс. человек соответственно. С учетом того что часть уволенных была трудоустроена, наибольшее скорректированное количество уволенных отмечается в сентябре – 4,6 тыс. чел. (в декабре – 3,8 тыс. чел.). В рассматриваемый период не было увольнений на предприятиях 77 моногородов. В 139 моногородах работодатели за тот же период трудоустроили 9,6 тыс. чел. из числа ранее уволенных. Представленные значения необходимо корректировать на количество работников, которые находились под угрозой увольнения и в отношении которых были приняты соответствующие решения, но само увольнение пока не состоялось: на 25 января 2014 года их насчитывалось 33 тыс. чел. по всем моногородам.

Несмотря на относительно умеренное среднее значение уровня безработицы по моногородам, разброс значений достаточно велик, что не позволяет считать ситуацию благоприятной: в 161 поселении количество зарегистрированных безработных в начале 2015 года превышало среднероссийские показатели, достигая в некоторых случаях 14%. С другой стороны, выделяются моногорода с практически нулевым уровнем зарегистрированной безработицы (0,08%). С 1 сентября 2014 года увеличение безработицы зафиксировано в 187 моногородах (прирост на 2,13 п.п. и менее), снижение – в 114 поселениях (снижение на 2,99 п.п. и менее) [Социально-экономическое, 2015].

За август–декабрь 2014 года количество работников, трудившихся в режиме неполной занятости, выросло в два раза, с 12,2 тыс. чел. (28 августа) до 33,4 тыс. чел. (25 декабря), а пиковое значение их численности отмечено 2 октября – 36,9 тыс. чел. По состоянию на начало 2015 года в структуре неполной занятости наблюдались значительные расхождения, если анализировать моногорода в сопоставлении с общероссийской ситуацией. Так, если в моногородах работодатели крайне редко отправляли работников в отпуск без сохранения заработной платы (в 299 моногородах не прибегали к такой практике), то в целом по стране 66% случаев работы в условиях неполной занятости представлены отпусками без содержания. В моногородах работающие в режиме неполной занятости по состоянию на 25 декабря 2014 года составляют 79% от общего числа работ-

ников с неполной занятостью. Факт введения режима работы с неполным рабочим временем был отмечен на предприятиях 52 моногородов, тогда как в 259 моногородах работодатели совсем не использовали данный режим [Социально-экономическое, 2015].

В целом по России вынужденные простои обеспечили 20% от общего количества случаев работы в режиме неполной занятости, максимум численности таких работников был отмечен 2 октября 2014 года – 20,4 тыс. чел. Такую меру практиковали работодатели 49 моногородов, хотя в некоторых случаях количество работников в вынужденном простое снижалось. В 262 моногородах с сентября по декабрь 2014 года не было зафиксировано ни одного вынужденного простоя. На таком фоне статистика вакансий, заявленных работодателями, выглядит позитивной, если не принимать во внимание их качественные характеристики и территориальное распределение: на начало 2015 года заявленная потребность работодателей в работниках по всем моногородам составляла 114,2 тыс. чел. (на 104,9 тыс. безработных), хотя с ноября показатель снизился. Снижение количества вакансий затронуло 238 поселений, рост зафиксирован в 64, а 5 моногородов не заявили ни одной вакансии на начало 2015 года [Социально-экономическое, 2015].

Превышение общего числа вакансий над общим количеством безработных в сентябре–декабре 2014 года изменялось от 0,59 человека на одну вакансию по состоянию на 1 октября 2014 года до 0,92 человека на 1 января 2015 года, что свидетельствует о росте коэффициента напряженности. Его значения в разрезе поселений характеризуют более высокую степень напряженности: количество поселений, в которых спрос на рабочую силу превышал предложение, снизилось со 179 (1 сентября 2014 года) до 136 (1 января 2015 года). В некоторых поселениях коэффициент напряженности достигал минимальных значений на уровне 9 человек на 100 вакансий (Удмуртия, Новгородская, Нижегородская области), рекордные значения напряженности достигали 80,8 человека на 1 вакансию [Социально-экономическое, 2015].

Рост коэффициента напряженности в сентябре–декабре 2014 года имел место в 241 поселении. Наиболее существенные ухудшения зафиксированы в моногородах Пермского края, Челябинской области и Республики Дагестан, где коэффициент увеличился с 4,25 до 56,8, с 1,5 до 46,7 и с 47,3 до 80,8 соответственно. Также наблюдались и резкие положительные изменения, однако они не привели к снятию напряженности. Так, имеет место снижение коэффициента напряженности в Забайкальском крае со 160,0 до 9,7,

в Приморском крае – с 41,0 до 6,5, в Свердловской области – с 25,5 до 17,1 [Социально-экономическое, 2015].

## **Повышение производительности как условие модернизации**

Все ли страны и регионы, обладающие природными ресурсами и выстроившие свою экономику на их использовании, обречены на проблемы с экономическим ростом и неизбежно сталкиваются с необходимостью изменения специализации? Практика показывает, что «ресурсное проклятие» [Auty R. M., 1993] является таковым при наличии неэффективных экономических институтов: переток капитала в более рентабельные сферы, связанные с освоением ресурсов, происходит, если появляются институциональные ловушки [Назаров В. С., Полякова А. Г., 2014]. Например, при наличии развитой институциональной среды Норвегия не испытывает проблем с экономическим ростом, основанным на природной ренте, поскольку централизованные и децентрализованные механизмы перераспределения этой ренты обеспечивают выход капитала за пределы ресурсодобывающей сферы, возможности роста иных отраслей экономики, особенно потребительского сектора. В результате на внутреннем рынке формируется конкурентная борьба за привлечение инвестиций, вынуждая экономических субъектов модернизировать технологию производства. Таким образом, источники экономического роста во многом связаны с ростом производительности факторов производства.

Основой повышения производительности должно выступать институциональное реформирование, призванное стать и научным направлением, способным объяснить характер и факторы преобразовательных процессов, и областью общественной практики, направленной на исследование актуальных вопросов с выработкой практических рекомендаций. Оценка российской институциональной среды [Назаров В. С., Полякова А. Г., 2014] свидетельствует о том, что она недостаточно устойчива к разного рода кризисным проявлениям и институциональным шокам, особенно на уровне субъектов Федерации. На практике, например, инфраструктура поддержки бизнеса утрачивает свою эффективность в кризис, участники отраслевых и иных объединений экономических субъектов теряют равноправие и возможность эффективно отстаивать свои интересы, а научное и экспертное сообщества оказываются не способными давать ответы на актуальные вопросы. Вместе перечисленные институты в значи-

тельной степени зависимы от бюджетных ресурсов, как и в целом экономическая активность.

Таким образом, переход российской экономики в целом и экономики моногородов в частности к развитию требует создания сети устойчивых институтов, что обуславливает разработку методологии институционального реформирования, обращение особого внимания на процесс определения факторов институциональной устойчивости. Объектом реформирования выступает региональное пространство как среда, где разворачиваются институциональные процессы.

Институциональные преобразования должны органично вписываться в практику хозяйственной деятельности и учитывать тенденции, свойственные институциональной сфере. Среди них доминирует нарастающая динамика развития институтов вслед за трансформациями и расширением сферы общественных отношений, в которые вовлекается все большее количество экономических факторов. На этом фоне максимально увеличивается ценность информации, знаний, интеллектуального и социального капитала, формирующего основу экономики знаний, полноценное становление которой зависит от надлежащего функционирования обеспечивающих институтов. Нарастающие объемы информационных потоков, генерируемых в институциональной сфере, определяют общий тренд реформирования институтов и становления нового каркаса социально-экономической системы с характерными для нее виртуальными и сетевыми структурами.

Методология институционального реформирования как непрерывного процесса [Назаров В. С., Полякова А. Г., 2014] должна быть направлена на формирование устойчивой системы отношений, отвечающей интересам общества и соответствующей требованиям внутренней и внешней конъюнктуры. Институциональное реформирование призвано способствовать устранению институциональных шоков, особенно в отношении социальных институтов, на которых ложится все большая нагрузка и в отношении которых возрастают риски неустойчивости: пенсионной системы, системы здравоохранения и механизмов регулирования рынка труда – все они способны прямо или косвенно воздействовать на производительность труда. Можно сделать вывод о производительности труда, близкой к минимальной, который неоднократно приводился в средствах массовой информации. На это указывает тот факт, что при изменении спроса и предложения труда не наблюдаются изменения производительности: в ответ на кризисные явления работодатели меняют заработную плату и время занятости работающих, а сотрудники

продолжают работать либо ищут новую работу.

В социальной сфере достаточно ярким, хотя и не эндемичным примером институциональной ловушки выступает закон о государственных и муниципальных закупках [Федеральный закон 2005] и сменивший его закон о государственной контрактной системе [Федеральный закон 2015а], достижение целей которого обусловило возникновение целого ряда противоречий, урегулированных в итоге новыми институтами: посредничество при размещении заказов, брокеры закупок, консультанты по постановке бюджетирования, завышение смет, коррупционные схемы и т.д. В противном случае последние и не возникли бы. Аналогичным образом действуют новации законодательства о некоммерческих организациях, ограничивающие возможности получить частное финансирование, в том числе и для организаций социальной сферы: возникновение разного рода схем ухода из-под юрисдикции этого закона красноречиво иллюстрирует обсуждаемый феномен.

Исключительный пример из социальной сферы демонстрирует институт поддержки рождаемости – выплата материнского капитала: отсутствие действенных возможностей его использования создает в сопряженных сферах искусственные флуктуации спроса, перекладывая на существующие институты (банки, посредники на рынке недвижимости) дополнительные задачи. Так, сложившаяся практика свидетельствует, что получатели материнского капитала изыскивают легальные способы его применения, не дожидаясь его обесценивания под действием инфляции и других факторов, например получают ипотечные кредиты в банках, рефинансируемые в дальнейшем материнским капиталом. Однако зачастую в основе этих сделок нередко лежат сделки купли-продажи недвижимости между аффилированными лицами; приобретают жилье, потом его перепродают, для чего привлекаются риелторы, среди которых уже есть те, кто имеет признаки соответствующей специализации.

В настоящее время на территории Российской Федерации функционирует множество институтов, содействующих региональному развитию и способных поддерживать интересные начинания в приоритетных секторах. Распространение положительных институциональных практик и успешного опыта реформирования институтов можно рассматривать в качестве инструмента развития социального государства.

Таким образом, понимание возможного негативного воздействия как институциональных ловушек, так и неустойчивых институтов на совокупность общественных отношений и на гармоничное развитие социально-экономической систе-

мы региона повышает роль совершенствования институциональной среды за счет реформирования. Внедрение институционального реформирования в хозяйственную деятельность предполагает учет основных структурных компонент данного научного направления:

- совокупность положений, установок и обоснованных идей, формирующих исследовательский каркас и позволяющих давать характеристику деятельности за счет определения ее особенностей, принципов, условий и норм;
- составляющие логической структуры процесса институционального реформирования, в числе которых – объект, предмет, субъект, формы, средства, результат, а также временные параметры процесса (этапы, стадии, точки перелома и пр.);
- методический инструментарий, обеспечивающий оценку и технологию реализации процесса реформирования, включая средства, методы, способы, приемы;
- инфраструктурное обеспечение научного процесса, позволяющее развивать институциональное реформирование как научное направление за счет синхронизации и решения проблемы междисциплинарного взаимодействия;
- инфраструктурное обеспечение институционального реформирования как области хозяйственной практики.

### **Смешанная модель будущего развития моногородов**

Сложившаяся в моногородах ситуация приводит к доминированию двух ключевых взглядов к решению их проблем на практике. Первый из них связан со сворачиванием экономической деятельности моногородов, их выводом из производственной цепочки и переселением жителей; второй ориентирован на разработку инвестиционных программ и поддержку экономической жизни, активизацию экономических процессов за счет модернизации или диверсификации производства, расширения специализации территорий. Практическое обсуждение данных идей в науке подкрепляется наличием двух подходов:

- американский подход предполагает перераспределение трудовых ресурсов между территориями за счет механизма спроса и предложения, что неизбежно влечет за собой сжатие экономики моногорода при частичном сохранении его функций;
- европейский подход основан на механизмах поддержки с применением различного ин-

струментария (в том числе региональных программ поддержки занятости и переобучения, развития инфраструктуры и пр.).

Совершенно очевидно, что использование только одного подхода ко всей совокупности моногородов невозможно ни с теоретической, ни с практической точки зрения. Численность моногородов в Российской Федерации гораздо выше, чем за рубежом, а в условиях ограниченности ресурсов программы поддержки окажутся малоэффективными. На практике при переселении финансовые условия, как правило, признаются нерациональными: предлагаемые схемы обмена жилья с использованием ипотечных программ влекут за собой неприемлемые расходы, а отток населения ряда территорий, например Дальнего Востока и Сибири, создает угрозу экономической безопасности государства в силу возможного стихийного заселения территорий мигрантами.

Альтернатива – европейский подход – привлекательна тем, что моногорода являются освоенной территорией, в связи с чем возможны ситуации, особенно вне территорий с неблагоприятными климатическими условиями, когда развитие моногорода станет возможным именно благодаря включению в имеющиеся воспроизводственные цепочки. С экономической точки зрения это может оказаться более целесообразным, нежели переселение местных жителей.

Учитывая преимущества и недостатки подходов, можно отметить, что в России применительно к проблеме моногородов будет в большей степени оправдана разработка методического подхода, позволяющего реализовать смешанную модель на основе набора критериев идентификации потенциала развития территории.

Правительство Российской Федерации предпринимает попытку поднять экономику моногородов: еще в 2009 году в рамках поручения президента РФ Министерством регионального развития РФ была организована подготовка проектов комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов [Послание, 2011; Стенографический отчет, 2011]. 19 августа 2014 года также был инициирован комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации [Комплекс, 2014], на основании которого Министерство экономического развития Российской Федерации, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями и общественными организациями, выявляет риски ухудшения положения в моногородах и прогнозирует развитие ситуации, анализирует данные о расходовании бюджетных средств на ре-

ализацию мероприятий по развитию моногородов и оценивает их эффективность, проводит мониторинг занятости населения и факторов влияния на нее, а также ведет реестр инвестиционных проектов, которые планируется реализовать в моногородах в 2015–2017 годах. В 2014 году из фонда поддержки на развитие моногородов выделено порядка 3 млрд руб., в 2015 году – 4,5 млрд руб., а на 2016–2017 годы предусмотрено по 10,8 млрд руб. Также на базе моногородов создаются территории опережающего развития [Федеральный закон 2015б].

Отобранные правительством моногорода должны получить статус территории опережающего развития на 10 лет с возможностью его продления в дальнейшем еще на пять лет, с одновременным освобождением от уплаты федеральной части налога на прибыль организаций. Сложившаяся ситуация актуализирует работу по отбору моногородов для придания им статуса территорий опережающего развития, с апробацией технологий стабилизации и улучшения ситуации на основе пилотных городов.

Инициатива преобразования моногородов выглядит достаточно интересной, однако практика ее реализации в большей степени похожа на латание дыр, а не на комплексное научно обоснованное решение проблем. При этом бюджетных средств на преобразование моногородов, предусмотренных бюджетом на 2015 год и ближайшие два года, хватит лишь на 20–30 проектов, в то время как моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением более 70. Кроме того, не решаются вопросы с моногородами, в которых существует риск ухудшения социально-экономического положения и которые составляют большинство.

Главным ориентиром оценки должна быть не столько текущая ситуация на рынке труда или даже в производственной сфере, сколько перспективная роль территории в народном хозяйстве и системе размещения производительных сил на территории РФ. Целеполагание должно носить надсистемный характер и определяться не на уровне моногорода, а на уровне региона и национальной экономики в целом. Фактически вопрос дальнейшей судьбы моногородов относится к области стратегического планирования территориального развития. Стоит отметить продвижение в этом вопросе: принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» отчасти способствовало интеграции решений в области территориального планирования в единый каркас. Однако главный недостаток состоит в том, что данный документ скорее «описывает документооборот в процессе реализации государственной

политики» и слабо способствует формированию единого базиса для реализации связи между принимаемыми решениями и достигнутыми результатами. Ситуация, сложившаяся с российскими моногородами, и отсутствие очевидного решения – индикатор отсутствия целостной политики в области пространственного развития Российской Федерации.

Моногорода чувствительны к экономическим шокам из-за доминирующего влияния градообразующего предприятия. При этом важно ответить на вопрос: является ли причиной неблагополучия моногорода сильная зависимость от одного субъекта хозяйствования (фактически степень проникновения бизнеса в экономику города) или же основная проблема кроется в его узкой отраслевой специализации? Ответ на этот вопрос призван определить риски и пути их минимизации. В случае признания верным первого варианта необходима демонополизация, включающая не только снижение уровня концентрации производства, но и повышение уровня действия конкурентных сил на территории, что достигается снижением барьеров и созданием условий для малого бизнеса, устранением привилегий и препятствий для конкуренции. Изменение специализации (второй случай) достигается за счет диверсификации, что возможно реализовать на градообразующем предприятии. Фактически выявление причин неблагополучия кроется в поле «монополизация – диверсификация» и в их смешанном варианте.

Доминирование той или иной причины обуславливает стратегическое решение, наибольшим образом способствующее развитию территории. Если оценка состояния моногорода показывает целесообразность сохранения экономической деятельности на территории, возможны следующие стратегические решения:

- существенная зависимость от одного субъекта хозяйствования (высокой степени проникновения бизнеса в экономику города) – демонополизация, т.е. расширение рынка за счет увеличения числа субъектов хозяйствования;
- узкая отраслевая специализация – диверсификация профильной структуры экономики моногорода (в том числе и в рамках градообразующего предприятия) совместно с муниципальными и государственными органами власти, инвесторами, бизнес-сообществами, общественными организациями;
- смешанный вариант – кластеризация.

Однако вышеуказанные варианты могут применяться не для всех моногородов, так как в Российской Федерации существуют территории, утратившие потенциал своего развития. Принципиально важен ответ на вопрос: какие моногорода

должны остаться, а в каких случаях сохранение моногорода нецелесообразно? Даже если комплексный подход к пространственному развитию страны не будет прорабатываться и вопрос развития моногородов будет решаться исключительно путем придания им статуса территорий опережающего развития, в условиях ограниченных инвестиционных ресурсов вопрос выбора моногородов и последующего финансирования за счет государственных средств не теряет своей значимости.

Выбор одного из двух подходов для применения к конкретному моногороду – в первую очередь методический вопрос, решаемый путем поиска параметров измерения состояния и перспектив развития территории. Очевидно, что эти параметры могут быть обнаружены в наборе критериев, обуславливающих статус моногорода. И методически было бы правильно разработать критериальную базу с пороговыми значениями, падение значения того или иного параметра свидетельствовало бы о приоритете в пользу той или иной стратегии.

Обращение к формальным источникам [Постановление 2014] позволяет лишь идентифицировать моногород, но не дает ответа на вопрос о выборе стратегии. Так, указанное постановление вводит следующие критерии:

- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;
- численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;
- численность работников одной из организаций, осуществляющих на территории муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности, достигала в период 5 лет 20% среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории;
- осуществление одной из указанных организаций деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и/или производству, и/или переработке промышленной продукции.

Перечень критериев, встречающихся в других федеральных законах и научных источниках, достаточно широк и свидетельствует скорее не о наличии какого-либо подхода, а об использовании эклектической модели, позволяющей относить к моногородам территории, экономическая дея-

<sup>1</sup> К числу критериев относят, например, долю занятых на градообразующем предприятии (или группе предприятий одной отраслевой направленности) в общем числе занятых, долю объектов на балансе одного или группы предприятий, обслуживающих данный населенный пункт.

тельность которых сопряжена с высокими рисками<sup>1</sup>. Набор критериев интегрирует специфичные проблемные территории, а на практике при необходимости выделить моногорода приходится обращаться к основному критерию – доле экономически активного населения, занятого на данном предприятии: в соответствии с федеральным законом о несостоятельности (банкротстве) градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта [Федеральный закон 2002].

Систематизация признаков моногородов приводит к заключению о том, что они эволюционируют. С одной стороны, некоторые признаки обуславливают статус моногородов, а с другой –

при изменении условий хозяйствования осложняют управление территориями. Например, если ранее однородная профессиональная специализация населения города рассматривалась как фактор его конкурентоспособности, то сейчас выступает элементом дестабилизации рынка труда территории.

Таким образом, предлагается выстроить систему принятия решений о выборе стратегии развития на основе следующих критериев:

- обусловленность поступлений в бюджет одним доминирующим источником, представленным либо крупным предприятием, либо преобладающим видом деятельности;
- профессиональная специализация населения, обусловленная сложившейся специализацией производства в городе;
- зависимость социально-экономической ситуации от конечного спроса и конкретного

1. Безработица призвана расти (2014) // Коммерсант. 27 янв. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/2393135> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.).
2. Комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (2014) // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/vEuWZLKJPK.pdf> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.).
3. Назаров В. С., Полякова А. Г. (2014) Анализ устойчивости институциональных реформ на региональном уровне // РАН-ХиГС. Препринт. 31 июля. URL: <http://ssrn.com/abstract=2599436> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.).
4. Пашинцева Н. И. (2012) Официальная статистика для решения проблем моногородов России в условиях кризиса // Вопросы статистики. № 12. С. 3–7.
5. Полякова А. Г. Модернизация экономики регионов нового освоения. Монография. – Тюмень, ТГАМЭУП, 2009. 108 с.
6. Полякова А. Г. (2010) Регионы нового освоения в условиях модернизации. Тюмень: Ист Консалтинг. 232 с.
7. Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации. Стенографический отчет (2009) // Президент РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.).
8. Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 «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» // Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166538/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166538/).
9. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 07.08.2015) // Собрание законодательства РФ. 2014. 4 авг. № 31, ст. 4448.

рынка сбыта на продукцию, производимую на территории;

- территориальная изолированность и затрудненность в мобильности в силу недостаточного развития транспортной инфраструктуры и географической удаленности города от центра экономической активности.

Критериальная база позволяет принять решение о целесообразности сохранения города и выбрать оперативные меры по стабилизации ситуации при влиянии экономических кризисов. К числу последних могут относиться как «мягкие» меры, например регулирование на основе изменения миграционных процессов на базе создания управляемой мобильной рабочей силы, социальная поддержка населения через введение длительных оплачиваемых отпусков, льготного кредитования на приобретение жилья, организа-

ция общественных работ для временного трудоустройства, так и «жесткие», например содействие переселению и профессиональное переобучение населения.

### Заключение

Проведенное исследование позволило выделить два принципиальных направления модернизации экономики российских моногородов и обосновать подход к принятию решения о выборе одной из стратегий. Принципиальным моментом, обуславливающим эффективность мер по модернизации, является преобразование институциональной среды, направленное на устранение институциональных ловушек, и формирование инфраструктуры развития и эксплуатации человеческого потенциала, рост которого обеспечит повышение производительности труда.



Список  
Литературы:

10. Ряховская А. Н. (2014) Вторая жизнь моногорода: использование факторов кризиса для развития // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 12 (159). С. 59–64.
11. Ряховская А. Н., Кован С. Е., Крюкова О. Г. (2014) Роль государственных программ в развитии моногородов. М.: Магистр; Инфра-М. 63 с.
12. Социально-экономическое положение России, январь–декабрь 2014 г. М.: Росстат, 2015. 394 с.
13. Стенографический отчет о встрече Президента РФ с членами Совета палаты Совета Федерации (2009) // Президент РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5928> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.)
14. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О несостоятельности (банкротстве)» (2016) // Собрание законодательства РФ. 28 окт. № 43, ст. 4190.
15. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) (2005) // Собрание законодательства РФ. 25 июля. № 30 (ч. 1), ст. 3105.
16. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 13.07.2015) (2015а) // Собрание законодательства РФ. 8 апр. № 14, ст. 1652.
17. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014) // Собрание законодательства РФ. 30 июня. № 26 (часть I) ст. 3378.
18. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (2015б) // Собрание законодательства РФ. 5 янв. № 1 (часть I), ст. 26.
19. Auty R. M. (1993) Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. London: Routledge.
20. Castleford growth delivery plan (2012) // Wakefield Council. URL: <http://goo.gl/iO8Qy9> (дата обращения: 1 февраля 2016 г.)