

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ РОССИИ

И.Д. Тургель

Уральская академия государственной службы, Екатеринбург

В статье рассматриваются ключевые направления государственной политики по поддержке моногородов. Цель статьи – критически проанализировать предлагаемые проекты мероприятий с точки зрения их соответствия требованиям эффективности, прозрачности и реализуемости. В процессе анализа автор оценивает возможности реализации предлагаемых мероприятий с учетом накопленной практики регулирования территориального развития, предлагает пути совершенствования государственной городской политики.

Ключевые слова: моногорода, государственная городская политика, Россия

В конце 2008 – первой половине 2009 года основные усилия антикризисной политики Правительства РФ были сосредоточены на организации механизмов поддержки системообразующих предприятий страны и организаций финансового сектора. И только летом 2009 г. наряду с системообразующими предприятиями полноправными объектами государственной антикризисной политики становятся и моногорода. По времени начало реализации мероприятий в сфере собственно городской политики непосредственно связано с существенным обострением социальной напряженности и ростом протестных настроений в моногородах. В июне 2009 г. специальная межведомственная рабочая группа по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации создаётся в Министерстве регионального развития. Рабочая группа по модернизации моногородов организу-

ется при Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики. Утверждаются критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных. Таких критериев становится три.

1. Наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25 % экономически активного населения.

2. Наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50 % объема промышленного производства.

3. Дополнительные критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных:

– доля налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципального образо-

вания от предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, расположенных в населенном пункте, составляет не менее 20 % от общего объема налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципального образования от всех организаций и предприятий¹.

На основании данных критериев сформирован перечень моногородов России, в который вошли 335 населенных пунктов, из которых 223 моногорода с численностью населения свыше 10 тыс. чел., в том числе 12 закрытых территориальных образований².

В настоящее время подготовлена информационная база по каждому моногороду, которая регулярно обновляется, подготовлены паспорта моногородов. Предполагается, что развитие моногорода будет происходить на основе комплексного плана, разработанного совместно органами местного самоуправления моногородов, собственниками градообразующих предприятий при обязательном содействии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В дальнейшем, уже на уровне Межведомственной рабочей группы, при Министерстве регионального

развития будет проведена соответствующая экспертиза плана и в случае признания его эффективным материалы по данному моногороду будут переданы в Рабочую группу по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики для принятия решения о принятии государственной поддержки.

В качестве основных средств поддержки моногородов на федеральном уровне рассматриваются следующие.

Инвестиционный фонд Российской Федерации (здесь в конце декабря 2009 г. Министерством регионального развития собрана информация от 52 субъектов Федерации по 390 инвестиционным проектам в монопрофильных городах).

Бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены моногорода.

Средства Государственной корпорации – Фонда содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства на цели проведения капитального ремонта как направления, обеспечивающего максимальную занятость населения.

Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, с помощью которого проводятся работы по подготовке земельных участков к комплексной жилищной застройке.

Создание особых экономических зон.

Ведомственные инструменты федеральных органов исполнительной власти.

Министерством регионального развития России разрабатываются единые методологические подходы и требования к структуре и содержанию комплексных планов развития моногородов и процедуры их рассмотрения. Появился и проект соответствующих методических рекомендаций.

¹ Критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных. Официальный сайт Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891> (проверено 16.01.2010 г.).

² Министр регионального развития Российской Федерации Виктор Басаргин предложил порядок организации работ по подготовке комплексных планов социально-экономического развития городов. Новости. Официальный сайт Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?PageID=448&NewsID=1555> (проверено 16.01.2010 г.).

В последние дни 2009 г. антикризисная комиссия правительства первого вице-премьера Игоря Шувалова утвердила перечень моногородов, где в 2010 г. будут действовать программы господдержки. Всего их 27, рассчитывать на федеральную помощь смогут 20 из них.

Финансовая поддержка для моногородов от государства в 2010 г. ориентировочно составит 10 млрд руб. бюджетных субсидий напрямую и еще 10 млрд руб. в виде трехлетних кредитов. Первые 20 проектов поддержки моногородов стартуют в I квартале 2010 г. На поддержку моногородов скорее всего будет выделено еще 5 млрд руб. через Внешэкономбанк (ВЭБ). Только одно поселение в списке – претендент на закрытие и переселение, это пос. Ревда Мурманской области (градообразующее предприятие – Ловозерский ГОК)³.

Таким образом, впервые за почти двадцатилетний период российских социально-экономических реформ у моногородов России есть шанс стать равноправным объектом государственной политики. То, что в ближайшей перспективе моногорода останутся в повестке федеральной социально-экономической политики, говорят и ключевые программные документы. Поддержка моногородов вошла как одно из ключевых направлений в Программу антикризисных действий Правительства РФ на 2010 г. Правительство признает, что «наиболее сложная экономическая и социальная ситуация в краткосрочном периоде может наблюдаться в моногородах-поселениях, экономика которых зависит от одного крупного предприятия, обеспечивающего занятость,

наполнение бюджета и содержание социальной инфраструктуры. Для обеспечения устойчивости положительных тенденций в экономике необходимо проведение активной упреждающей политики по реструктуризации экономики моногородов, ситуация в ряде из которых (в частности в г. Тольятти, г. Нижний Тагил) может оказать негативное влияние на экономику целых регионов и отраслей. ... При этом основной акцент будет сделан не на поддержке занятости на неэффективных градообразующих предприятиях, а на реструктуризации этих предприятий, создании альтернативных рабочих мест, диверсификации экономики моногородов, в том числе через формирование отдельных программ по развитию малого бизнеса в моногородах, включающие создание с привлечением бюджетных средств технопарков и бизнес-инкубаторов (на эти цели планируется выделить до 2 млрд. рублей из общей суммы предусмотренных на цели поддержки моногородов субсидий)»⁴.

И уже очень скоро мы сможем на практике оценить, в какой степени будут воплощаться в жизнь все эти грандиозные планы. Включение моногородов в информационную повестку федеральной политики пока еще не повлекло принятия комплекса реальных действующих мер по преодолению существующего положения. Тем более чрезвычайно важно уже сейчас четко понимать возможные проблемы, с которыми, скорее всего, мы столкнемся при реализации формирующейся совокупности управленческих мероприятий.

³ Евгения Письменная. Закат моногородов / Ведомости. 23.12.2009, 243 (2513) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/12/23/222049> (проверено 16.01.2010 г.).

⁴ Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. Одобрено на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2009 г. № 42) [Электронный ресурс]. URL: <http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html> (проверено 16.01.2010 г.).

1. Недооценка масштабов проблем развития городских поселений различного функционального профиля. Безусловно, факт начала разработки программ развития моногородов чрезвычайно важен для становления новой городской политики России. Однако корень проблем – не только в моногородах. Корень проблем – в отсутствии адекватных современным требованиям подходов к формированию функциональной специализации городов России. Да, в условиях кризиса, затронувшего основные отрасли российского экспорта, проблемы моногородов резко обострились. Однако многие из моногородов длительное время жили в условиях экономической стабильности, росли доходы населения, занятого на экспортноориентированных градообразующих предприятиях, корпорации активно реализовывали социальные программы по поддержке территорий присутствия. Напротив, в состоянии длительной и, создается ощущение, уже безнадежной стагнации находятся города, потерявшие свою прежнюю функциональную специализацию уже в постсоветский период, и города, где по разным причинам не было сформировано ориентированное на внешнюю среду градообразующее ядро. Отличие ситуации в том, что стагнация в городах данного функционального типа шла длительно и постепенно, а при таком развитии событий население обычно не выходит перекрывать федеральные трассы. Но это не означает, что проблемы этих городов менее значимы для стабильного развития системы городского расселения России в целом. Тем более, как показал проведенный анализ, количество таких городов даже в наиболее индустриально развитых, высокоурбанизированных субъектах Федерации достаточно велико.

2. Отсутствие организационных механизмов по принятию решений в сфере городской политики с учетом стратегии развития вертикально-интегрированных корпораций, образующих институциональное ядро российской экономики.

Сколько бы мы ни говорили о необходимости развития малого бизнеса, тем не менее и сегодня ядром российской экономики остаются крупные вертикально-интегрированные компании. Именно успехи или, напротив, неудачи деятельности этих компаний продолжают определять перспективы развития значительной части российских городов. При этом бизнес вертикально-интегрированных холдингов может охватывать огромные пространства, объединяя предприятия, расположенные не только в разных частях России, но и в разных частях мира. В этой ситуации несколько наивно выглядит предложение о согласовании программ развития моногородов с представителями градообразующих предприятий (с учетом того, что главы моногородов в массе своей делегируются крупными корпорациями). «Весовые» категории участников данного диалога изначально резко отличаются, причем далеко не в пользу представителей не то что местных, но и областных администраций. Более того, наемный директор какого-нибудь градообразующего предприятия на Урале или в Сибири является только исполнителем, имеющим очень ограниченное представление о стратегических планах компании в целом, которые и определяют судьбу территорий присутствия.

Сегодня очень сложно представить ситуацию, чтобы Олег Дерипаска или Вагит Алекперов вступили бы в диалог с региональными администрациями относи-

тельно своих планов по поводу будущего Североуральского бокситового рудника или ТПП «Покачевнефтегаз». Например, органам государственной власти, губернатору Свердловской области практически целый год не удавалось провести встречу с руководителем ОАО «РЖД» Г. Якуниным относительно планов по заказу подвижного состава, в то время как на одном из крупнейших градообразующих предприятий региона – «ОАО «НПК Уралвагонзавод» тысячи работников находились в вынужденном отпуске. Именно поэтому, выводя на федеральный уровень вопросы формирования программ развития моногородов, настоятельно необходимо иметь представление о стратегии развития бизнеса компаний, предприятия которых формируют ядро градообразующих комплексов.

Причем в этом случае важны не только позиция собственников и топ-менеджмента компаний (а не директоров градообразующих предприятий), но и независимая аналитическая оценка перспектив развития корпоративного сектора и ключевых отраслей российской экономики. Например, следует понимать, что независимо от того, что будет озвучено руководством компании относительно перспектив развития Североуральского бокситового рудника, ясно, что низкокачественные и в значительной степени выработанные месторождения уральских бокситов окажутся неконкурентоспособны при начале активного освоения бокситов Тимана или изменении ценовой конъюнктуры, которая сделает более выгодной поставку бокситов с многочисленных зарубежных глиноземных предприятий, уже находящихся в собственности Русала. А, с точки зрения городской политики, это означает, что независимо от текущей экономической ситуации маленький, затерянный

на северном Урале город Североуральск, кстати не попавший в состав моногородов, для которых разрабатываются программы господдержки, находится в ситуации перманентно повышенного риска.

3. Ограниченность инструментария региональной и городской политики в сочетании с ограниченностью полномочий и финансовых ресурсов местного самоуправления. Реализуемая, начиная с 2003 года, реформа местного самоуправления, на первый взгляд, была направлена на преодоление таких болезненных проблем, как наличие нефинансируемых мандатов, хронический дефицит муниципальных бюджетов, произвол и субъективизм со стороны органов власти субъектов Федерации, невозможность планировать доходы муниципалитетов на долгосрочной основе. Намерения, возможно, были и благие, однако результаты оказались крайне неоднозначны. И трудно сказать сегодня, какая финансово-экономическая модель организации местного самоуправления в России более эффективна – новая или старая. Ситуация, когда на местном уровне к 2006 году осталось только два налога (на имущество физических лиц и земельный налог), фактически закрывает для муниципалитета возможности привлечения инвестиций, создания благоприятного предпринимательского климата за счет использования классических для зарубежной практики инструментов налогового стимулирования. В свою очередь и инструментарий региональной политики также ориентирован в первую очередь на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, но никак не на стимулирование экономического саморазвития.

Безусловно, посаженные «на иглу» дотаций муниципалитеты более управ-

ляемы. Бесспорный плюс инструментов финансово-бюджетного выравнивания состоит в том, что они позволяют выровнять финансовую обеспеченность при любом исходном объеме финансовых ресурсов. Но в этом случае государственная городская политика, еще собственно и не сформировавшись, очень быстро трансформируется в политику «тушения пожаров», основанную на чисто ситуативных мерах. С учетом того, каковы масштабы городских проблем сегодня в России, создавать систему, основанную исключительно на индивидуальных решениях по развитию каждого города, фактически означает сохранение и воспроизведение сложившейся ситуации.

А какой еще до конца не осознанный пласт проблем связан с развитием городских поселений, не обладающих статусом города, всех поселков, поселков городского типа, среди которых существенная часть — это монопоселения. Их проблемы на федеральном уровне уже не решить, так или иначе необходимо расширять полномочия как органов местного самоуправления, так и органов власти субъектов Федерации. Да, в системе, ориентированной на федеральный центр, возникающие пожары скорее всего будут потушены, однако жить и развиваться хотят не только те двадцать городов, попавших в программу 2010 г., но и все остальные города и городские поселения России.

4. Отсутствие полноценной информационной статистической базы, позволяющей оценить общее состояние экономики города и его функциональную специализацию. В конечном итоге все мероприятия в сфере городской политики не будут эффективными, если не опираются на точную статистическую базу, позволяющую адекватно оценить состояние

местной экономики. Обратной стороной самостоятельности местного самоуправления стало его выпадение из вертикали системы государственной статистики. Муниципалитеты, как «поставщики» информации, не заинтересованы в координации работы со структурами Росстата. С другой стороны, информация Росстата по муниципальной проблематике, поступающая потребителям, остается крайне ограниченной. По основным разделам информация собирается по России в целом, по субъектам РФ, федеральным округам. Только по некоторым разделам программы информация представляется по столицам субъектов РФ и крупным городам с населением более 100 тыс. человек. Разработанная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципально-го образования не может рассматриваться как инструмент, позволяющий реально представить состояние именно муниципальной экономики. Очень хорошо, что с 2008 года на сайте Росстата появилась база показателей муниципальной статистики по всем муниципальным образованиям России. Однако она ориентирована на получение информации о состоянии не муниципальной экономики, а только ее муниципального сектора, напрямую связанного с выполнением полномочий местного самоуправления, причем преимущественно в натуральных, а не стоимостных показателях. Но с учетом того, что город рассматривается нами как единая система, показатели должны отражать ситуацию во всех сферах его экономики и социальной среды, находящихся как в прямом (муниципальный сектор), так и в косвенном управлении муниципальных властей (независимые предприятия и организации). Одновременно показатели системы, используемые для

описания различных, но взаимосвязанных аспектов экономических и социальных процессов, должны быть методологически согласованы, опираться на единую концепцию, использовать единые определения и классификации. Особенно остро проблемы формирования адекватной статистической информации возникают в условиях перехода на поселенческую модель местного самоуправления, когда поселения, не обладавшие раньше самостоятельным статусом, вынуждены с нуля создавать статистические базы.

Более того, до сих пор не разработана методология расчета интегрального показателя, характеризующего развитие экономики муниципального образования, города, иного поселения. Для государств таким показателем является валовой внутренний продукт, для субъектов Федерации – валовой региональный продукт. Данные показатели российской статистикой рассчитываются на основании международной методологии уже много лет. Что касается муниципальных образований, ситуация такова, что фактически мы не можем оценить, какова величина добавленной стоимости, созданной на территории, не можем провести корректных межмуниципальных сравнений, оценить динамику. Это также означает, что мы собственно не можем полноценно оценить и степень моноспециализации города или муниципалитета. Что касается поселений, то здесь по большому счету корректна и сопоставима пожалуй только демографическая информация о численности и динамике населения.

5. И, наконец, все наши мероприятия будут по большому счету бессмысленны в отсутствие полноценной государственной пространственной и экистической политики. Исторически именно Россия

(Советский Союз) стала центром возникновения пространственной и экистической государственной политики. Российскими учеными была разработана первая Генеральная схема расселения, которая послужила прообразом для формирования системы пространственного (физического) планирования на Западе. Однако сегодня пространственная политика фактически исключена из совокупности инструментов государственного регулирования. Более того, на федеральном уровне в принципе не осуществляется пространственное планирование расселения размещения производительных сил (Генеральная схема расселения на территории РФ была принята в 1994 г. с условием, что к 2001 г. Госстроем будет разработан ее новый вариант, отражающий постреформенные трансформации, однако этот вариант так и не был сделан). Уже нет и самого Госстроя, о ранее принятом решении, видимо, так и забыли, однако понимание пространственных приоритетов развития страны, взаимоувязка процессов развития производительных сил и систем расселения – столь же неотъемлемая часть современной эффективной государственной политики, как и долгосрочной, финансовое планирование, управление по результатам и т.п. Каким образом, в отсутствие долгосрочного плана пространственного развития страны можно принимать решения о судьбе северных монопоселений, что произойдет с системой поселений ЯНАО, если Газпром откажется от дальнейшего освоения территорий Ямала и расширится ввоз газа из Туркмени или переориентируется на освоение Баренцево-морской газоносной провинции? Каковы перспективы развития одной из старейших Уральских металлургических баз, а следовательно, и металлургических городов в условиях неуклонного истощения ресур-

сов? Как будет развиваться транспортная система страны и не окажутся ли какие-то поселения вне основной транспортной схемы? Это только несколько примеров тех вопросов, на которые могла бы дать ответ государственная пространственная политика. Как тут не вспомнить, как на рубеже XIX–XX вв. Д.И. Менделеев, совершивший экспедицию на Урал, фактически спас уральскую металлургию, безнадежно проигрывающую в конкуренции с предприятиями юга России, предложив изменить организацию транспортной системы России и использовать угольные месторождения Казахстана. Сегодня получается, что ответить на аналогичные вопросы фактически некому.

С учетом того, что именно Россия была в свое время пионером в разработке методологии пространственного планирования, крайне неприятно, что образовался такой большой временной разрыв с момента прекращения пространственного планирования. Это означает, что во многом потеряны специалисты, информация, квалификация, которых требуют столь сложные комплексные программы. При этом наши соседи по постсоветскому пространству активно используют наработанный в прошлом опыт. Например, в Казахстане в 2008 г. началась разработка Схемы пространственного развития и расселения населения, которая рассматривается как первый этап разработки генеральной схемы организации территории страны на долгосрочный период.

Генеральная схема расселения должна конкретизировать, какой должна быть пространственная локализация населенных пунктов для оптимального выполнения их функций. И здесь представляется наиболее оправданным переход к формированию иерархически структурированных региональных систем расселения, в которых сте-

пень диверсификации городских функций непосредственно определяется положением города в пространственной иерархии.

Если концептуальные приоритеты пространственного развития городских поселений России определяет Генеральная схема расселения, то приоритеты развития внутригородского пространства формируют градостроительная политика и градостроительные планы. И качественное изменение содержания и приоритетов градостроительного планирования – не менее важное условие для обеспечения стабильного развития моногорода. И действительно, если в массе своей российские моногорода возникали как объединения нескольких рабочих поселков, без четкого разделения промышленных и селитебных зон, то каким образом сегодня может идти формирование общего городского центра, рекреационных зон, пространственных центров экономической активности? А ведь новые акторы экономической активности не действуют в безвоздушном пространстве, физическое пространство города может стать как тормозом, так и, наоборот, стимулом экономического роста.

Сформулированные выше положения носят принципиальный характер. Они требуют длительных целенаправленных усилий, политической воли и скоординированных действий разных органов власти. Между тем следует выделить ряд проблем, решение которых может осуществляться в оперативном режиме и не требует ломки уже сложившихся стереотипов.

1. Требуется дополнительное разъяснения, уточнения и корректировки сформулированные критерии выделения моногородов.

Во-первых, следует уточнить, какую численность населения мы берем, рассчи-

тывая долю занятых на градообразующем предприятии. Границы муниципального образования, даже в рамках городского округа, могут быть существенно шире, чем границы собственно города как населенного пункта. В состав города как населенного пункта могут входить поселки с формально городским населением, которое занято сельским трудом и не связано с градообразующим предприятием. И в зависимости от того, как мы «очертим» границы города, доля населения, занятого на градообразующем предприятии, может существенно отличаться.

Во-вторых, каковы критерии для признания, что несколько предприятий населенного пункта связаны единым технологическим процессом? Одно предприятие может быть поставщиком другого, но вместе с тем иметь возможность работы и на других рынках. Если в объеме закупаемого сырья доля одного поставщика составляет 5 %, это, видимо, единая технологическая цепочка, но насколько она значима для обеспечения бесперебойной работы и покупателя и продавца и т.п.? Причем, как правило, чем выше стадия технологического передела, тем больше возможностей для предприятий как с точки зрения выбора поставщика продукции, так и с точки зрения выбора рынка сбыта.

В-третьих, при оценке уровня специализации учитывается только доля градообразующих предприятий в объеме промышленного производства. В результате методика в ее строго формальном применении не позволяет рассматривать как моногорода поселения, где ключевыми являются функции в сфере строительства, связи, транспорта.

В-четвертых, в качестве дополнительного критерия выделения моногородов

предлагается учитывать долю от общего объема налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципального образования от всех организаций и предприятий, которая должна составлять не менее 20 %. Это принципиальная ошибка, так как напрямую в бюджет муниципального образования налоговые платежи градообразующего предприятия не поступают. Непосредственно в местный бюджет зачисляются только два налога, один из которых вообще взимается с физических лиц. Другие отчисления идут от расщепляемых региональных налогов уже из бюджета субъекта Федерации, но эти поступления носят обезличенный характер. Налоги, уплаченные градообразующим предприятием в региональный бюджет, распределяются между всеми муниципалитетами субъекта Федерации. Данная цифра нереальна, еще и с учетом постоянного снижения доли налоговых доходов в бюджетах муниципальных образований. Так, доля вообще всех налоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет муниципальных образований, по итогам 2008 года составила всего 29,9 %⁵.

2. При разработке программ развития моногородов необходимо учитывать, какие связи – интеграционные, кооперационные и т.д. – складываются между рассматриваемыми населенными пунктами. То есть программы могут и должны учитывать и эффекты локальных территориальных взаимодействий. И примеров таких взаимодействий при исследовании

⁵ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года (период мониторинга – I полугодие 2009 года). Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/08/Otchet_po_monitoringu_na_01.07.09.doc (проверено 16.01.2010 г.).

городских систем регионов Урала и Сибири было выделено достаточно много. Это и эффекты, связанные с формированием городских агломераций, когда единое экономическое пространство формируют несколько моногородов или моногорода и крупный город с диверсифицированной экономикой. Это и эффекты своеобразных территориальных «протокластеров», когда в непосредственной близости концентрируются предприятия одной отрасли, принадлежащие разным собственникам (черная и цветная металлургия Урала). Или другой вариант, когда в непосредственной территориальной близости формируются территориально-отраслевая система, где градообразующие предприятия разных стадий технологического цикла входят в состав одной компании. Другой не менее интересный пример – это пример городов районов Севера, когда город становится своеобразной опорной базой освоения огромного нефте- или газоносного района, реально выполняя при этом функции, которые очень далеки от перечня полномочий, заложенных в закон о местном самоуправлении. Существенные позитивные эффекты можно получить и активизируя процессы интеграции промышленных городов и сельскохозяйственных районов.

3. Новизна поставленных проблем, отсутствие необходимого опыта реализации городской политики зачастую приводят к использованию нерациональных и неадекватных поставленным задачам методологических подходов. Это ярко проявилось при обсуждении методических рекомендаций по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов, которые

уже поступили в администрации моногородов РФ⁶.

Наибольшую обеспокоенность в обсуждаемом варианте представляют три момента. Первое – ключевые элементы анализа социально-экономического положения моногорода разработаны без учета тех информационных возможностей, которые реально может предоставить муниципальная статистика. Реально органам местного самоуправления доступна бюджетная и налоговая статистика; данные, характеризующие деятельность муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений; данные о финансово-экономической деятельности предприятий, которые являются открытыми акционерными обществами и в определенных пределах обязаны раскрывать коммерческую информацию. Данные об объемах входящих и исходящих платежей населения и частных предприятий, независимо от того, являются они градообразующими или нет – закрыты для оценки. Никто еще не отменял на территории России тайну коммерческой информации и право гражданина на охрану персональных данных. Но даже если бы эти права частных субъектов отсутствовали, интересно, каким образом и в какие сроки можно собрать информацию о входящих и исходящих платежах тех зачастую нескольких тысяч предприятий, которые действуют на территории города.

Второе – массовым явлением в проекте является использование категорий, без необходимого разъяснения их смысла, критериев классификации и т.д. Например,

⁶ Проект методических рекомендаций по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. Официальный сайт г. Снежинска. URL: <http://www.redhouse.snz.ru/ver2/?p=125>; Официальный сайт г. Трехгорного. URL: <http://admin.trg.ru/?m=news&in=694> (проверено 16.01.2010 г.).

что такое «местная промышленность»? Это предприятия, реализующие продукцию только на внутригородском рынке или все предприятия, за исключением градообразующего? А если градообразующее предприятие ориентировано на узкий локальный рынок, то с точки зрения, например, пространственного уровня реализации функций и его можно отнести к местной промышленности. Как определять уровень образования населения, соответствующего «специализации градообразующего предприятия»? Значительное количество профессионально-квалификационных групп носит универсальный характер. Люди в течение своей жизни могут неоднократно проходить переподготовку и повышение квалификации. Как определять вероятность наступления приводимых в методике наиболее типичных рисков муниципального образования? Корректное определение вероятности наступления тех или иных событий возможно только в случае достаточно длительного периода наблюдений, когда собрана база данных по произошедшим «страховым» случаям в разных регионах, странах и т.п. Полноценный расчет рисков по впервые реализуемой программе может быть проведен в достаточно ограниченных пределах. И это только несколько примеров, иллюстрирующих некорректность используемого категориального аппарата.

Третье – непонятна методология выделения моногородов в кризисной ситуации. Предлагаемая методика представляет собой некую попытку создания межотраслевого баланса в его усеченной форме, когда оценивается только динамика финансовых потоков. В этом случае положительное сальдо общих финансовых потоков на территории города вполне может возникнуть в ситуации, когда растет долговая нагрузка

всех экономических субъектов (населения, местной администрации, градообразующего предприятия) и, напротив, в случае реализации масштабной инвестиционной программы за счет собственных средств сальдо будет отрицательным.

4. Представленные для обсуждения методические рекомендации ориентированы в первую очередь на анализ с помощью классических экономико-статистических и экономико-математических методов. Однако каждый город – это не просто совокупность систем и процессов, которые можно описать только количественно. Каждый город, как пространственный объект, обладает таким уникальным ресурсом как ресурс местоположения, делающим его «окном в Европу», «ожным форпостом страны», «звеном, связывающим Европу и Азию», и т.п. Именно с раскрытия потенциала этого ресурса собственно и начинается выявление факторов, обеспечивающих конкурентоспособность территории. И, наконец, не понятно, кто, какие социальные слои и группы местного сообщества будут являться движущими силами предполагаемых программ модернизации. Выявление этих потенциальных движущих сил – не менее важная часть программы модернизации, чем разделы, в которых описываются, каким образом будут израсходованы государственные деньги.

Мы упомянули здесь только несколько моментов, вызывающих существенное возражение в обсуждаемых документах. Ситуацию можно оставить без изменений, причем мы не сомневаемся, что все города, кому это будет необходимо, тексты данных программ разработает и представит. Правда, есть серьезные опасения, что потратив время на составление этих огромных по объему программ, сил и средств на поиски стратегических инвесторов уже не останется. Рисование показателей сальдо моно-

рода имеет очень небольшое отношение к подлинной оценке его конкурентоспособности. И реализуемость программ, в которых значительная часть материалов возникнет в ходе исключительно творческой деятельности, вне связи с реальными социально-экономическими процессами, в конечном итоге окажется под вопросом.

Таким образом, несмотря на столь существенное внимание к проблемам моногородов, ситуация продолжает оставаться крайне неустойчивой. Тем не менее не хотелось бы заканчивать на пессимистической ноте. Пусть с большими проблемами и издержками, но проблема развития российских моногородов снова присутствует в актуальной повестке общественных дискуссий и государственной социально-экономической политике. Да, хотя моногорода – неотъемлемый элемент индустриального технологического уклада, именно в нашей стране ситуация значительно сложнее в силу вынужденного длительного перерыва в развитии частной инициативы, малого бизнеса, многолетнего остаточного финансирования социальной сферы, недооценки роли сектора услуг в экономике. Сегодня Россия – воистину страна моногородов, которые концентрируют значительную часть трудовых и материальных ресурсов, обеспечивают рост национального производства. Но монофункциональность – проблема не только города. Монофункциональна специализация многих регионов России. Монофункциональна сама российская экономика, критически зависящая от экспорта нескольких сырьевых товаров. И реальный сдвиг в положении не только моногородов, но и всех городов страны произойдет только в случае преодоления этой глобальной монофункциональности. Будем надеяться, что это произойдет и переживаемый сегод-

ня кризис станет той критической точкой, в которой произойдет кардинальная смена вектора социально-экономического и политического развития страны.

Литература

Критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных. Официальный сайт Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891> (проверено 16.01.2010 г.).

Министр регионального развития Российской Федерации Виктор Басаргин предложил порядок организации работ по подготовке комплексных планов социально-экономического развития городов. Новости. Официальный сайт Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?PageID=448&NewsID=1555> (проверено 16.01.2010 г.).

Евгения Письменная. Закат моногородов / Ведомости. 23.12.2009, 243 (2513) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/12/23/222049> (проверено 16.01.2010 г.).

Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. Одобрено на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2009 г. № 42) [Электронный ресурс]. URL: <http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html> (проверено 16.01.2010 г.).

Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года (период мониторинга – I полугодие 2009 года). Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/08/Otchet_po_monitoringu_na_01.07.09.doc (проверено 16.01.2010 г.).

Проект методических рекомендаций по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. Официальный сайт г. Снежинска. URL: <http://www.redhouse.snz.ru/ver2/?p=125>; Официальный сайт г. Трехгорного. URL: <http://admin.trg.ru/?m=news&in=694> (проверено 16.01.2010 г.).