

ОСОБЕННОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МОНОГОРОДОВ*

Гладких Максим Олегович, асп.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394006; e-mail: gladkih_maksim3@list.ru

Цель: Статья посвящена выявлению особенностей управления монопрофильными муниципальными образованиями. *Обсуждение:* Несмотря на значительное число научных исследований, посвященных проблемам функционирования и развития моногородов, многие теоретические и прикладные вопросы управления данными муниципальными образованиями до сих пор не получили адекватного отражения в современной экономической литературе. Между тем в практике современного государственного и муниципального управления возрастает необходимость в обновлении и качественном совершенствовании состава методов и инструментов. *Результаты:* В статье обоснована необходимость активизации программно-целевых методов в управлении социально-экономическим развитием городов монопрофильного типа. Выявлены особенности программно-целевого управления в городах монопрофильного типа.

Ключевые слова: моногород, риски управления городами, программно-целевое управление, программа комплексного социально-экономического развития, комплексный инвестиционный план (КИП), комплексный план модернизации моногорода (КПММ).

1. Введение

В последние годы в экономике и социальной сфере моногородов сформировалось множество проблем, решение которых требует координации усилий исполнительной власти, бизнеса и населения данных муниципальных образований. Прежде всего, необходимо отметить такие проблемы, как удалённость от основных экономических центров и неразвитость транспортной инфраструктуры; высокая зависимость муниципальных бюджетов от налоговых платежей градообразующих предприятий; задолженность по

* Статья написана в рамках проекта РГНФ №13-12-36004 «Развитие городских поселений Воронежской области: эффект асинхронности, стратегическое управление, выгоды и риски»

заработной плате; снижение объёмов ввода жилья; чрезмерная экологическая нагрузка на территории, где расположены градообразующие предприятия; устаревшие технологии, износ основных фондов градообразующих предприятий. При этом наиболее острой является проблема резкого падения спроса на продукцию градообразующих предприятий, следствием которой является массовое высвобождение трудовых ресурсов.

Помимо специфических проблем, наблюдаемых в моногородах, некоторые исследователи выделяют риски управления промышленными городами монопрофильного типа, в частности, подчинение стратегии развития моногорода стратегии ведущей корпорации; прямая зависимость развития экономики моногорода от жизненного цикла основного продукта производства; высокая нагрузка на экосистему моногорода от деятельности крупного промышленного производства; отрыв центров принятия решений в области экономики предприятий моногородов от мест расположения городов; отсутствие диверсификации экономики моногорода как причина экономической и социальной нестабильности в периоды циклических колебаний социально-экономических процессов; возникновение проблем моногородов параллельно с проблемами градообразующих предприятий и т.д. [5, с. 8-9].

Полагаем, что своеобразие наблюдаемых проблем и вышеуказанные риски обуславливают особенности управления моногородами, в связи с чем возникают специфические требования к методам управления. На наш взгляд, решение проблем и управление рисками моногородов возможно только с использованием программно-целевого метода, включающего разработку программы комплексного социально-экономического развития моногородов.

2. Сущность программно-целевого управления и особенности его применения в условиях монопрофильных муниципальных образований

Если обратиться к сути программно-целевого управления, то под данным термином понимается «управление, ориентированное на достижение конкретного конечного результата при решении определенной социально-экономической проблемы с учетом установленных сроков» [1].

Программа – это совокупность ориентированных в пространстве и времени, согласованных по содержанию, срокам, исполнителям, обеспеченных ресурсами мероприятий производственно-технологического, научно-исследовательского, опытно-промышленного, социально-экономического, организационного и экологического характера, направленных на решение главной проблемы, достижение главной цели [1]. При этом, очевидно, что любая цель может быть декомпозирована на ряд подцелей. Программы разрабатываются на период, необходимый для полного достижения поставленных в них целей.

Отметим, что программно-целевое управление базируется на ряде принципов.

Так, например, А.Ю. Брагин, на наш взгляд, дает исчерпывающий перечень принципов программно-целевого управления, в числе которых:

1. Принцип ориентации на конечную цель.
2. Принцип эффективности программы.
3. Принцип единства средств и целей программы.
4. Принцип комплексного подхода к решению проблем.
5. Принцип ресурсной обеспеченности.
6. Принцип экономической мотивации программы.
7. Принцип адресности программных мероприятий.

8. Принцип непрерывности предполагает мониторинг программы, возможность адаптации целевой части программы к изменяющимся внешним условиям, изменение значимости отдельных целей программы или средств их достижения.

9. Принцип государственного протекционизма [1].

Полагаем, что все эти принципы применимы к управлению моногородами на основе программно-целевого метода.

При этом особенность реализации программно-целевого управления в моногородах, на наш взгляд, будет заключаться в специфической постановке целей.

Основной целью социально-экономического развития моногородов в краткосрочном периоде является обеспечение занятости населения, высвобождаемого с градообразующих предприятий, находящихся в критическом состоянии, в том числе посредством создания временных рабочих мест и организации общественных работ.

В средне- и долгосрочной перспективе в качестве цели должно позиционироваться снижение доли градообразующего предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, до значений ниже критериев отнесения города к монопрофильным. Достигается данная цель как за счет диверсификации производства градообразующих предприятий, в т.ч. создания новых производств с высокой добавленной стоимостью, так и за счет создания новых альтернативных инновационных видов деятельности, в том числе предприятий среднего и малого бизнеса.

В ходе реализации вышеуказанных целей должна быть достигнута главная цель социально-экономического развития любой территории – повышение качества жизни проживающего здесь населения.

Особенность программно-целевого управления моногородами, на наш взгляд, также будет заключаться в специфических эффектах (или результатах), которых планируется достичь в ходе реализации данных целей.

Полагаем, что необходимость учитывать эффекты (или результаты) вытекает из самой сущности программно-целевого управления, которое представляет собой управление, ориентированное на результат.

Так, например, Е.М. Петрикова выделяет экономические и социальные эффекты, необходимые для выхода моногородов из кризиса [3].

При этом к числу экономических эффектов она относит следующие: создание инновационных производств; увеличение темпов экономического роста; повышение конкурентоспособности; увеличение налоговых поступлений в бюджет и эффективности бюджетной сферы; диверсификация экономики за счёт создания альтернативных производств и развития малого и среднего бизнеса, в том числе: создание бизнес-инкубаторов, выделение грантов на открытие бизнеса, микрокредитование, развитие франшизы, предоставление льготной аренды, гарантированный госзаказ, лизинг оборудования, создание новых бизнес-структур и привлечение инвестиций, создание промышленных парков, создание особых экономических зон регионального уровня, предоставление субсидий на открытие компаниями филиалов в регионе.

В составе социальных эффектов Е.М. Петрикова отмечает такие эффекты, как: снижение социальной напряженности; создание новых рабочих мест; накопление человеческого капитала и повышение мобильности населения; увеличение бюджетных расходов на социальные нужды; повышение эффективности муниципального управления за счёт выведения на аутсорсинг непрофильных активов предприятий (объектов социально-культурной сферы, объектов коммунально-бытового обслуживания, вспомогательных и обслуживающих (сервисных) подразделений); рост качества жизни населения.

На наш взгляд, данной точке зрения присущи некоторые недостатки. Во-первых, эффекты сформулированы с низкой степенью конкретизации, при этом отсутствуют количественные значения результатов. Тем не менее, полагаем, что данный недостаток вполне объясним, так как автор рассматривает их применительно ко всей совокупности моногородов, не учитывая специфику каждого из них. Во-вторых, наблюдается некоторое смешение эффектов и инструментов управления, необходимых для их достижения, что не вполне корректно. Так, например, к числу инструментов относятся гранты, микрокредитование, государственный заказ, лизинг, субсидии, аутсорсинг.

Но, несмотря на указанные недостатки, Е.М. Петрикова дает достаточно подробный перечень эффектов, имеющих отношение как к экономике, так и к социальной сфере моногородов. Такое видение свидетельствует о комплексном подходе к разработке мер по управлению социально-экономическим развитием моногородов.

Выявляя особенности программно-целевого управления на различных уровнях управления, О.И. Столяров (зам. ген. директора Международного центра развития регионов) констатирует, что существующие принципы формирования федеральных целевых программ в большинстве случаев предопределяют их неэффективную реализацию. При этом для решения проблем моногородов через взаимодействие федерального, регионального

и муниципального уровней в рамках федеральной программы он предлагает использовать модернизированные принципы федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации». По мнению О.И. Столярова, модернизация должна коснуться, прежде всего, основного принципа программы, а именно: предполагается не отбирать и оценивать инвестиционные проекты, а анализировать возможности привлечения корпоративных инвестиций [4].

Как утверждает О.И. Столяров, практика отбора и экспертизы инвестиционных проектов без учета конкретных инвесторов, которым эти проекты предполагается представить, показала свою крайнюю неэффективность. Подобная неэффективность проистекала, прежде всего, из того, что объем такого инвестиционного спроса весьма велик, в то время как объем предложения инвестиций (особенно корпоративных) предельно ограничен и спрос со стороны конкретного корпоративного инвестора имеет определенные, только ему присущие характерные особенности, которые невозможно учесть в типовой модели анализа инвестиционных проектов. Да и сам инвестиционный проект в отрыве от предлагающего его или предполагаемого к созданию предприятия, вне этого предприятия не представляет практического интереса ни для кредитора, ни для инвестора. Разумеется, если речь пойдет о предложении инвестиционного проекта действующего предприятия, автоматически встанет вопрос о перераспределении долей в уставном капитале предприятия, если оно является акционерным обществом.

Соответственно, вначале необходимо изучить возможности привлечения корпоративных инвестиций и только затем определить исключительно концепты проектов, которые могут быть предложены корпоративным инвесторам.

Соответственно, при таком подходе возможны две ситуации:

1. К развитию моногорода имеется интерес корпоративных инвесторов и имеется возможность предложения им долевого участия в капитале предприятий для реализации конкретных инвестиционных проектов – тогда Российская Федерация, регион и муниципалитет финансируют создание необходимой инженерной инфраструктуры. Финансирование осуществляется, исходя из конкретной потребности. Инфраструктурные проекты реализуются в пакете с производственными проектами, функционирование которых они обеспечивают. Как показала практика Инвестиционного фонда Российской Федерации, раздельная реализация проектов инфраструктуры и проектов производства приводит к значительному отставанию инфраструктурных проектов. Принятие инфраструктурных проектов моногородов в состав федеральной целевой программы осуществляется только при условии включения их в программу развития моногорода.

2. К развитию города нет интереса корпоративных инвесторов (или подобный интерес не удалось обнаружить). Тогда к финансированию принимаются проекты, обеспечивающие формирование в моногороде мини-

мальных стандартов качества жизни. Объемы финансирования, как и по федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» определяется трехсторонней комиссией. При этом предполагается формирование механизма взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней власти в организации привлечения корпоративных инвестиций в экономику моногорода [4].

Фактически целью формирования федеральной целевой программы развития моногородов на вышеизложенных принципах является стимулирование интереса корпоративных (в крайнем случае, прямых) инвесторов к развитию экономики моногородов. Государство, в первом случае, беря на себя создание инфраструктуры, значительно понижает накладные расходы корпоративного инвестора. Во втором случае, поддерживая определенные социальные стандарты качества жизни, в какой-то мере способствует сохранению трудовых ресурсов моногорода, в отсутствие которых привлечение корпоративных инвестиций практически невозможно.

Кроме того, О.И. Столяров указывает на особенности финансирования программ развития моногородов. Он отмечает, что реализация федеральной целевой программы на вышеизложенных принципах не гарантирует успешного реформирования экономики моногородов, если не будут изменены принципы финансирования программ развития моногородов.

В практике реализации программ развития городов существуют две проблемы. Первая больше волнует исполнительную власть и бюджеты вышестоящего уровня и состоит в получении реального экономического эффекта от реализации проектов данных программ. Вторая больше волнует муниципальные власти и состоит в возможности планового получения финансирования программы от бюджетов вышестоящих уровней. При этом необходимо также учесть, что при существующем распределении налогов по бюджетам разных уровней у города остается лишь малая часть налогов, поступающих в бюджеты разных уровней с территории города. При таком соотношении генерируемого и оставляемого в городе объема налогов сложно ожидать большой заинтересованности муниципальных властей в эффективном экономическом развитии города.

Для решения данной проблемы автор предлагает использовать разработанный в 1998 г. и успешно использованный в 2001-2006 гг. револьверный метод финансирования программ социально-экономического развития регионов. Суть метода заключается в следующем: все налоговые приращения от реализации проектов программы, причитающиеся Российской Федерации (или бюджетам вышестоящих уровней), автоматически становятся вкладом Российской Федерации (или региона) в реализацию проектов программы развития города. Практика использования метода показала, что оптимальным сроком, на который можно оставлять налоговые приращения для организации самозапуска процесса развития, являются пять лет. Фак-

тически город сам будет зарабатывать ресурсы для собственного развития. Это автоматически формирует интерес исполнительной власти города к получению реальных, а не бумажных, экономических эффектов от реализации проектов, т.е. к организации управления программой развития города. Соответственно, исполнительная власть более высоких уровней не отвлекает силы и ресурсы на организацию тщательного контроля за реализацией программ развития городов, а сосредотачивается на решении стратегических задач привлечения корпоративных инвестиций, которые без ее участия городу решить будет весьма затруднительно. У города при использовании принципа револьверного финансирования возникает возможность более эффективного управления программой, так как становятся четко планируемыми объемы вложений бюджетов вышестоящих уровней [4].

Необходимость наличия программы социально-экономического развития моногорода диктуется еще и тем, что, по сути, для внешнего инвестора или бизнеса моногорода подобная программа является «бизнес-планом» развития города и именно по нему инвесторы и бизнес определяют возможности взаимодействия с исполнительной властью города и уровень ее квалификации.

Н.А. Улякина, рассматривая особенности программно-целевого управления в моногородах, приходит к выводу, что разработка программы требует от собственников и государства ответственного подхода и социальной направленности всех изменений, так как они в любом случае связаны с населением моногорода. В этой связи остро стоит вопрос о разграничении полномочий по управлению социальной средой между органами государственной власти, местного самоуправления и руководителями градообразующих предприятий. Как правило, перед государством стоит задача по сохранению занятости в населенном пункте и текущего уровня жизни населения. Хозяйствующий субъект стремится к снижению издержек и, как следствие, сокращению персонала. Решение данного вопроса возможно путем создания механизма обязательного страхования гражданской ответственности владельцев градообразующих предприятий, позволяющего формировать фонды денежных средств в объеме, достаточном для компенсации основной части расходов по перепрофилированию населенного пункта и/или отселению населения в случае возникновения длительной кризисной ситуации [6, с. 27-30].

Анализ данной точки зрения позволяет сделать вывод о том, что одной из особенностей программно-целевого управления моногородами является наличие рисков, в связи с чем возникает необходимость в распределении ответственности между субъектами управления и в создании страховых фондов для ликвидации последствий от этих рисков.

Отметим, что в конце 2009 г. Министерством регионального развития РФ был сформирован перечень из 20 наиболее пострадавших от кризиса моногородов, которым в первоочередном порядке предстояло разработать

планы комплексного развития. Комплексные инвестиционные планы (КИП) были выбраны Правительством РФ в качестве основного инструмента управления развитием моногородов для преодоления негативных социально-экономических тенденций и для модернизации хозяйства [2, с. 91].

Необходимым требованием к мерам, предлагаемым в рамках КИП, в отличие от любого иного, в том числе обычного, комплексного плана (программы) социально-экономического развития (КПСЭР) монопрофильного муниципального образования, является условие включения в КИП только тех мер (инвестиционных проектов), которые определены обязательными для реализации главной цели КИП (вывод моногорода из зоны неуправляемых рисков) и которые невозможно осуществить моногороду самостоятельно, в частности без участия вышестоящих бюджетов. После этого администрация может инициировать создание комплексного плана модернизации моногорода (КПММ), включающего комплексный инвестиционный план (КИП) [2, с. 78-79].

Необходимо иметь в виду, что КИП и КПММ, а также КПСЭР не должны подменять друг друга: они разные по своей сути.

Комплексная программа модернизации моногорода – это программа действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу, необходимых для модернизации моногорода и создания условий для расширенного воспроизводства и устойчивого социально-экономического развития. Программа синхронизируется со стратегией долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации, текущими приоритетами и стратегиями развития Федерации.

Вместе с тем требованием Министерства регионального развития России и условием ресурсной поддержки со стороны федерального центра является представление межведомственной рабочей группе не только КИП, но всего «интегрированного» пакета (КПММ со встроенным КИП), что обосновано и имеет практические последствия: много плюсов для комплексного решения проблем моногородов. План передается в Министерство регионального развития России и межведомственную рабочую группу по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации. Рабочая группа окончательно определяет уровень федеральной поддержки.

Комплексный инвестиционный план – уникальный инструмент, созданный Министерством регионального развития РФ (с учетом современного этапа состояния и развития моногородов) в интересах реализации наиболее эффективной, обоснованной и отвечающей «вызовам» времени государственной поддержки. Тем не менее, существуют определенные проблемы в применении данного инструмента. Так, отсутствие четкого понимания различий между КИП, КПММ и комплексной программой социально-экономического развития муниципального образования создало для

межведомственной рабочей группы и Министерства регионального развития проблему неодинакового подхода к выбору «мер» и их обоснованию при составлении документов для представления в правительственную комиссию.

«В настоящее время произошла подмена Комплексной программы модернизации моногорода со встроенным КИП достаточно сложным «мутантом», вобравшим в себя (а в большинстве случаев практически повторяющим) мероприятия Комплексного плана социально-экономического развития. Этот «мутант» характеризуется наличием плохо увязанных с целями и подцелями и даже необоснованных мер (инвестпроектов) либо проектов, которые предлагается реализовать силами только частного сектора. Они отвечают скорее целям комплексного социально-экономического развития, чем решению конкретных вопросов вывода моногорода из кризиса и его модернизации» [2, с. 84-85]. КПММ может «вытекать» из КПСЭР, но не повторяет его. КПММ не должен противоречить КПСЭР и выбранной стратегии (если, конечно, она не ошибочна, что «вскрывается» в ходе диагностики по методологии КИП). Для этого по результатам диагностики осуществляется синхронизация («сверка») этих документов, причем она также имеет комплексный (по сути пространственный) характер, так как подразумевает «сверку» со стратегиями и приоритетами как субъекта, так и Федерации.

Если эти условия не соблюдаются, то высока вероятность того, что все предложенные меры (инвестпроекты) будут «оторваны» и станут бесполезными для модернизации и достижения с ее помощью условий расширенного воспроизводства и устойчивого социально-экономического развития. При этом если не обеспечиваются соответствующие финансовые потоки в моногороде, то невозможно осуществить эти цели в принципе, а значит, нет смысла рассчитывать на реализацию модернизационных преобразований в моногороде и на его последующее саморазвитие. Именно поэтому методология Министерства регионального развития России требует провести в рамках КИП тщательную (хотя и довольно сложную) диагностику финансового состояния (диагностика сальдо, капитала моногорода и их динамики). Однако эти потоки не одно и то же, что предусматривается КПСЭР. «Не все субъекты Федерации осознали разницу между двумя документами и в межведомственной рабочей группе пытаются защитить совершенно иной документ, запрашивая совершенно иные ресурсы и на другие цели» [2, с. 85].

Заключение

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, приходим к выводу, что особенности программно-целевого управления моногородами проявляются в следующем: в необходимости решения специфических проблем моногородов; в наличии большого количества управленческих рисков, обусловленных спецификой моногородов; в специфике провозглашаемых целей и задач управления; в особенностях результатов (или эффектов), ожидаемых по достижении данных целей и задач; в специфическом составе инструментов управления (КИП, КПММ, КПСЭР); в содержании планируемых мер

управленческого воздействия; в особом механизме финансирования указанных мер.

Список источников

1. Брагин А.Ю. Программное управление промышленностью города. *Материалы международной заочной научно-практической конференции «Экономика и менеджмент: проблемы и тенденции развития»*. Новосибирск, 2011.
2. *Моногород: управление развитием*. Под ред. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 220 с.
3. Петрикова Е.М. Комплексная инвестиционная программа развития моногородов. *Территория и планирование*, 2011, no. 2 (32), с. 80-89.
4. Столяров О.И. *Программный подход к развитию экономики моногородов*. Доступно: <http://mfrr.ru/docs/d2.doc>. (дата обращения: 25.05.2014)
5. Трусова К.Е. *Управление устойчивым развитием моногорода*: автореф. дис. канд. экон. наук. Краснодар, 2013.
6. Улякина Н.А. Управление развитием монотерриторий. *Материалы междунар. науч. конф. «Проблемы и перспективы экономики и управления»*. Санкт-Петербург, 2012.

FEATURES MANAGEMENT BY OBJECTIVES SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT MONOCITIES

Gladkikh Maksim Olegovich, Post-graduate student

Voronezh State University, Universitetskaya pl., 1, Voronezh, Russia, 394006,
e-mail: gladkikh_maksim3@list.ru

Purpose: The article is devoted to identifying management features monoprofile municipalities. *Discussion:* Despite the large number of scientific studies on the functioning and development of monoprofile cities, many theoretical and practical issues of data management municipalities still have not been adequately reflected in the modern economic literature. Meanwhile, in the practice of the modern state and municipal government increases the need for updating and improving the quality of methods and tools. *Results:* The paper substantiates the need to strengthen program-target method in the management of socio-economic development of monoprofile cities. Peculiarities of Management by Objectives in monoprofile cities is shown.

Keywords: monoprofile cities, urban governance risks, program-targeted management, integrated socio-economic development, comprehensive investment plan (CIP), a comprehensive plan for the modernization of company towns (KPMM).

Reference

1. Bragin A.Yu. Software control of the city's industry. *Materialy mezhdunarodnoi zaochnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Ekonomika i menedzhment: problemy i tendentsii razvitiia»*. Novosibirsk, 2011. (In Russ.)
2. *Monotown: management development*, in Uskova T.V. (Ed.). Vologda, ISEDT RAS, 2012. 220 p. (In Russ.)
3. Petrikova E.M. Comprehensive investment program development monocities. *Territoria i planirovanie*, 2011, no. 2 (32), pp. 80-89. (In Russ.)
4. Stolyarov O.I. *Programmatic approach to economic development monocities*. Available at: <http://mfrr.ru/docs/d2.doc>. (accessed 25.05.2014) (In Russ.)
5. Trusova K.E. *Managing sustainable development monotown*. Cand. Sc. thesis, Krasnodar, 2013. (In Russ.)
6. Ulyakina N.A. Management of development monoterritory. Proceedings of the international scientific conf. *Problems and prospects of Economics and Management*, St. Petersburg, 2012.