

Программный подход к развитию экономики моногородов.

Столяров Олег Иванович – заместитель генерального директора Международного центра развития регионов. E-mail: oleg@mfr.ru

В российских моногородах по разным оценкам (исходя из различных определений моногорода) проживает до 16 млн. чел. и производится весомая доля валового внутреннего продукта России. За время рыночных реформ в экономике моногородов и социальной сфере сформировалось множество проблем, решение которых потребует координации усилий исполнительной власти, бизнеса и населения города. Наиболее характерной является проблема резкого падения спроса на продукцию градообразующих предприятий, следствием которой будет массовое высвобождение трудовых ресурсов. Соответственно, управление решением проблем моногородов возможно только с использованием программно-целевого метода, включающего разработку программы социально-экономического развития моногородов. Масштаб и уровень сложности проблем моногородов явно указывают на необходимость разработки федеральной целевой программы развития моногородов.

Несмотря на большие различия в экономическом и социальном развитии моногородов методы решения их проблем достаточно схожи и сводятся в основном к трем, как-то:

-создание на территории моногорода новых предприятий, продукция которых конкурентоспособна на внутреннем и внешнем рынках;

-модернизация действующих предприятий с целью приспособления их к выпуску конкурентоспособной продукции;

-повышение территориальной и профессиональной мобильности населения моногорода с целью перемещения высвобождаемых трудовых ресурсов.

Варианты формирования занятости через организацию общественных работ на строительстве инфраструктурных объектов (за счет чего собственно и выходила из кризиса экономика США в 30-е годы двадцатого века) в России нереализуемы из-за неоправданно завышенной стоимости подрядных работ.

В дальнейшем будет показано, что на данный момент нереализуем и метод отселения жителей моногорода на другие территории.

Вполне понятно, что риски создания новых предприятий берет на себя внешний инвестор, а риски модернизации может принимать не только внешний инвестор, но и действующее предприятие.

Принципы формирования федеральной целевой программы социально-экономического развития моногородов.

Как показывает практика, существующие принципы формирования федеральных целевых программ в большинстве случаев предопределяют их неэффективную реализацию. Для решения проблем моногородов через взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней при формировании федеральной программы можно использовать модернизированные принципы федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов российской Федерации». Модернизация коснется, прежде всего, основного принципа программы, как-то: **предполагается не отбирать и оценивать инвестиционные проекты, а анализировать возможности привлечения корпоративных инвестиций.** 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.

Поэтому, представляется рациональным, вначале 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:

- 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 без использования механизмов Постановления № 392. 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.

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

Фактически, целью формирования федеральной целевой программы развития моногородов на вышеназванных принципах будет 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.

Необходимые изменения принципов финансирования программ развития моногородов.

Но формирование 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 20 копеек из 1 рубля 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 этой проблемы предполагается использовать разработанный в 1998 году и успешно использованный в 2001 – 2006 годах 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. Фактически 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.

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.

Управление реализацией программ развития моногородов.

Формирование федеральной целевой и программ развития моногородов на вышеприведенных принципах также не гарантируют высокоэффективной их реализации. Подобные программы, решающие сложнейшие проблемы развития моногородов, нуждаются для своей реализации в столь же эффективной системе управления. Но, как показывает практика, государство на всех уровнях, в том числе федеральном, подобной системой не располагает. Примером тому на федеральном уровне может быть поручение Председателя Правительства В.В. Путина, данное им в июне 2008 года, о передаче в управление частному бизнесу двух федеральных целевых программ по подготовке научно-педагогических кадров и экономическому и социальному развитию Дальнего Востока и Забайкалья. Фактически признано, что частный бизнес располагает более эффективными, нежели государственная система, системами управления. Передача в управление бизнесу программ развития моногородов потребует внесения изменений в формат программ, которые не представляют собой сложности. Сложнее дело обстоит с регламентацией подобного аутсорсинга со стороны государства. Необходимо признать, что с июня 2008 года (времени выдачи поручения) эффективного взаимодействия государства и бизнеса по разработке регламента управления федеральными целевыми программами практически не создано. В качестве базовых принципов для такого механизма для ускорения разработки можно принять принципы управления федеральными целевыми программами развития федеральных округов, разработанные во взаимодействии Международного центра развития регионов и АФК «Система» в апреле 2000 года. В их основе лежало четкое распределение зон ответственности, как то: исполнительная власть отвечала за определение и контроль за достижением стандартов качества в социальной сфере, в то время как бизнес отвечал за эффективную реализацию как достижения социальных стандартов, установленных исполнительной властью, так и за эффективную реализацию инвестиционных проектов.

Варианты развития моногородов через реструктуризацию бизнеса предприятий.

В настоящее время Международный центр развития регионов участвует в разработке, привлечении финансирования и реализации проектов развития одного из моногородов. Считаем, что некоторые методы и подходы используемые в развитии этого моногорода могут быть вполне эффективны и при использовании их в других моногородах.

Прежде всего, залогом успешного развития является то, что крупное, устойчиво работающее предприятие региона создает в моногороде отдельное производство новой, пользующейся устойчивым спросом, продукции. Это гарантирует, как минимум, устойчивую занятость населения моногорода. При этом, создание нового производства реализуется с формированием основного технологического цикла на крупном предприятии и выносе ряда производств на создаваемые малые предприятия. Помимо резкого увеличения доходов бюджета города, получаемых от малого бизнеса, возникает эффект диверсификации субъектов принятия решений по рыночным рискам. Так как не исключено, что с течением времени часть малых

предприятий, устойчиво развивающихся на стабильных заказах от крупного предприятия, начнет производить продукцию для внешних заказчиков.

Наряду с созданием фактически дочернего предприятия, недалеко от города предполагается построить рыболовный завод мощностью 3 млн. мальков стерляди в год. Это, как показывает опыт Астраханской области, обеспечивает самозанятость населения, формирование интерактивного (рыболовного) туризма и, наконец, обеспечивает население дешевыми продуктами питания (что немаловажно в условиях экономического кризиса).

Возможности использования ресурсов Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Для того, чтобы привлечь ресурсы Инвестиционного фонда желательно, прежде всего, его создать хотя бы по одной из известных классических схем формирования инвестиционных фондов. Отсутствие такой модели в деятельности Инвестиционного фонда порождает ряд трудностей.

Первое с чем столкнется любой корпоративный инвестор, желающий привлечь ресурсы фонда в создание предприятия в форме акционерного общества по схеме 25/75 – это получение права на оперативное управление предприятием при подобном распределении акций. Рациональным выходом в такой ситуации видится фиксация в инвестиционном соглашении исключительного права миноритарного акционера (корпоративного инвестора) на формирование исполнительных органов управления акционерного общества.

Вторым препятствием на пути эффективной реализации проекта за счет ресурсов фонда является неопределенность судьбы пакета 75% акций, создаваемого акционерного общества. Данный пакет передается в распоряжение Федерального агентства по управлению федеральным имуществом и подлежит продаже на аукционе согласно плану приватизации. Это серьезно демотивирует корпоративного инвестора к эффективной реализации проекта. Представляется рациональным фиксация в инвестиционном соглашении права миноритарного акционера на опцион по приобретению пакета акций, поступающих в собственность государства. Разумеется, опцион может быть реализован при условии эффективной реализации проекта.

Необходимо модернизировать также и регламент работы с инвестиционным банком по экспертизе проекта. В настоящий момент инвестиционный банк, не имея права на размещение акций, создаваемого акционерного общества, проводит не инвестиционный, а скорее кредитный анализ представленного инвестиционного проекта. Практика показывает, что при предоставлении инвестиционному банку права на андеррайтинг акций, создаваемого акционерного общества, можно значительно сократить затраты на оплату экспертизы инвестиционного проекта. Более того, возникает возможность, как более раннего возврата средств, вложенных фондом, так и практического отказа от очередных траншей финансирования. Фактически предприятие начинает привлекать ресурсы с рынка за счет размещения акций уже на промежуточных этапах своего развертывания. Немаловажным является и то, что инвестиционный банк будет выполнять при таком подходе не кредитный анализ, а анализ инвестиционной привлекательности предприятия с целью его эффективной капитализации. И сама собой решится главная задача для любого инвестиционного фонда – рост стоимости акций инвестиционного портфеля. Т.е. Инвестиционный фонд Российской Федерации начнет работать по классической схеме инвестиционного фонда. Это позволит резко увеличить объем ресурсов, находящихся в распоряжении фонда без привлечения ресурсов федерального бюджета.

О повышении территориальной мобильности населения.

В последнее время стали появляться проекты создания новых городов в качестве крупных районов уже существующих. Сложности в реализации таких проектов возникают по причине весьма высокой «рыночной» стоимости жилья.

На данный момент уже можно подвести и первые (если уже не окончательные) итоги реализации федеральной целевой программы по переселению соотечественников. Эти итоги не дают повода надеяться на то, что государство способно хоть в какой-то мере организовать массовое переселение людей и по созданию рабочих мест и, пожалуй, самое главное – по обеспечению переселенцев жильем.

Между тем, для формирования программы переселения через приобретение переселенцами жилья важно соблюдать соотношение, вычисленное опытным путем еще в 80-е годы двадцатого века. При проектировании экономической модели развития молодежных жилищных комплексов установлено, что приобретение жилья в кредит (по ипотеке) начинается тогда, когда величина месячного душевого дохода в семье достигает стоимости квадратного метра жилья. Если бы это соотношение вычислялось при формировании программы переселения соотечественников, то тогда шансы на ее реализацию могли бы и возрасти.

Но для массового переселения при неоправданно завышенных рыночных ценах на жилье, явно не годится расчет на возможность приобретения жилья переселенцами. Тогда у государства остается один оптимальный выход – это строительство доходных домов в местах, где имеется ощутимо большая потребность в рабочей силе. Тогда у человека резко повышается территориальная мобильность из-за того, что ему не требуется покупать жилье в предполагаемом месте жительства, а он может воспользоваться недорогой арендой. По такому пути и развивается сейчас большинство стран мира. В России же, где только кончается бесплатная приватизация жилья, - этот путь нуждается в привлечении ресурсов федерального бюджета на начальном этапе.

Возможности переселения населения моногородов в сельскую местность.

В принципе существуют три экономических условия для организации массового переселения жителей моногородов в сельскую местность:

-возможность привлечения кредитов действующими сельхоз предприятиями для финансирования оборотных средств для резкого увеличения производства продукции и, соответственно, увеличения числа работников;

-возможность привлечения инвестиций для капиталовложений в развитие производственной базы и соответствующего увеличения числа занятых на производстве;

-наличие торгово-закупочного кооператива обслуживающего частные мелкотоварные производства;

Реализации этих возможностей в агропромышленном комплексе России препятствует ряд объективных обстоятельств. Сельскохозяйственные предприятия России ограничены в возможностях привлечения кредитов, например, на развитие животноводства, так как земельные участки пока не являются надежным залогом для коммерческих банков. Да и сам институт земельных банков практически не создан.

Привлечение прямых или корпоративных инвестиций также весьма затруднительно из-за существующей организационно-правовой формы большинства сельскохозяйственных предприятий, созданных в виде сельскохозяйственных кооперативов пайщиков. Хотя эта проблема вполне решаема через преобразование подобных кооперативов в открытые акционерные общества.

Наконец, инициативное переселение отдельных семей в сельскую местность чаще всего столкнется с тем, что производимая ими продукция будет приобретаться перекупщиками по ценам, не только не обеспечивающим простое воспроизводство, но и сколь-нибудь сносное существование семьи в сельской местности. Наличие на территории торгово-закупочного кооператива, работающего с мелкотоварным частным производителем, во многом облегчает развитие этого производства на базе семей переселенцев из моногородов.

Вместо заключения.

Проблема российских моногородов возникла не здесь и сейчас. Опыт развития экономики России уже дает реальные возможности для решения этой проблемы. И решение этой проблемы вполне возможно, если оно будет осуществляться на основе учета реальных (а не придуманных) интересов населения, бизнеса и исполнительной власти города. Более того, существующий набор уже реализованных решений позволяет при желании организовать высокоэффективное взаимодействие стейкхолдеров в интересах не только выживания, но поступательного развития города.