

Институт экономики Уральского отделения РАН
Уральский государственный экономический университет



Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города

Екатеринбург
2010

УДК 352(470)
ББК 67.401
К53

Научные редакторы:

А. И. Татаркин, д-р экон. наук, профессор, академик РАН;

М. В. Фёдоров, д-р экон. наук, д-р геол.-минерал. наук, профессор

Авторский коллектив:

Е. Г. Анимица (руководитель авторского коллектива);

В. С. Бочко, Э. В. Пешина, П. Е. Анимица

Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е. Г. Анимица (рук-ль авт. кол.), В. С. Бочко, Э. В. Пешина, П. Е. Анимица; под науч. ред. А. И. Татаркина, М. В. Фёдорова ; Урал. гос. экон. ун-т, Ин-т экономики УрО РАН. – Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2010. – 81 с.

На основе современных технологий стратегического развития городских поселений в рамках единой методологии раскрываются концептуальные подходы к разработке стратегии развития моногородов. Рассматривается система научных взглядов на общие проблемы развития моногородов; представлены основополагающие идеи, ведущие замыслы, конструктивные принципы разработки и реализации стратегии их развития.

Предназначено для использования органами местного самоуправления монопрофильных городов, имеющих статус муниципального образования; многие концептуальные положения могут быть полезны для других типов городских поселений, для которых разрабатываются стратегии социально-экономического развития. Могут быть использованы аспирантами, магистрами экономических вузов и факультетов.

УДК 352(470)
ББК 67.401

© Анимица Е. Г., Бочко В. С.,
Пешина Э. В., Анимица П. Е., 2010
© Уральский государственный
экономический университет, 2010
© Институт экономики УрО РАН, 2010

Пристальное внимание ученых, бизнесменов, экспертов, представителей властных структур к проблемам моногородов можно объяснить, в первую очередь, тем огромным резонансом в обществе, который вызвали проблемы моногородов в целом. Термин «моногород», который до 2009 г. употреблялся по большей части специалистами, после известного выступления В. В. Путина в Пикалёво стал общеизвестным.

Глобальный финансово-экономический кризис со всей очевидностью обнаружил рыночную несостоятельность экономики многих российских городов, и в первую очередь монопрофильных, жизнь которых сконцентрирована вокруг какого-либо одного доминантного промышленного предприятия.

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

В кризисной ситуации первыми под удар попадают люди: заметно уменьшается заработок, резко сокращаются доходы, растет уровень безработицы, в том числе скрытой, городская администрация из-за сужения доходной части и дефицитности бюджета, как правило, не в состоянии обеспечить надлежащее функционирование жилищно-коммунального хозяйства и объектов социальной сферы.

Именно в моногородах переплелись противоречивые интересы бизнесменов, государственных чиновников, представителей местных властей, общественности, населения в целом – всех, кто волею судеб оказались жителями этих городов, испытывающими на себе потрясения объективного и субъективного характера.

В результате указанных выше негативных процессов в моногородах ухудшается морально-психологический климат, усиливается социально-политическая нестабильность, что, в принципе, обуславливает готовность жителей к любого рода общественным выступлениям и социальным конфликтам.

Нельзя сказать, что в условиях планового ведения хозяйства не предпринимались попытки реформировать узкоспециализированные города на многофункциональные, поскольку они всегда создавали большие трудности для народнохозяйственного планирования, градостроительного регулирования, для местной и центральной власти. Вместе с тем в ряде случаев попытки решить проблемы монофункциональных городов оказались удачными, однако коренных изменений для большинства городов этой категории не произошло.

Существенная особенность российской индустриализации и урбанизации, выражающаяся в большом количестве узкоспециализированных городов, не была принята во внимание современными реформаторами. Несмотря на свою остроту, проблемы моногородов остаются недостаточно исследованными, отсутствуют обоснованные рекомендации по их диверсификации.

На вопрос «Что делать сегодня с моногородами?» окончательного и однозначного ответа пока нет. Только незначительной их части будет оказана массивная поддержка из федерального бюджета. В частности, в конце декабря 2009 г. Правительство РФ утвердило перечень моногородов, для которых в первую очередь в 2010 г. необходимо разработать комплексные инновационные планы модернизации за счет государственной поддержки. Всего таких городов оказалось 27, а рассчитывать на федеральную помощь могут только 20, которые находятся в зоне повышенного риска (именно здесь наиболее сократились объемы производства, произошли массовые сокращения). В основном, это – населенные пункты,

функционирующие на базе предприятий металлургии, горнорудной и угольной промышленности, автомобильной, а также целлюлозно-бумажной промышленности.

В 2010 г. моногородам предполагается выделить государственную поддержку в размере 20 млрд р., причем 10 млрд р. должны взять из антикризисного резерва правительства и столько же выделить по линии межбюджетных кредитов Минфина РФ. Первыми городами в правительственном списке стали те, с которых началось обсуждение этой проблемы: Тольятти, Байкальск, Пикалёво. Получат поддержку и пять уральских городов: Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Асбест, Карабаш, Сатка.

Следует подчеркнуть, что господдержка будет предоставляться в том случае, если свое участие в проектах (планах) подтвердят муниципальные власти и бизнес.

В рамках предоставления консультационных услуг моногородам Минрегионразвития РФ в декабре 2009 г. разработал «Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов», в которых указываются основные требования к разработке типовых планов и программ, приводятся правила заполнения Паспорта комплексного инвестиционного плана развития моногорода.

Для городов, не вошедших в Федеральную программу поддержки, должны быть разработаны региональные программы, определены приемлемые выходы из этого болезненного и затратного состояния. Наличие программы – один из показателей оперативной системы мониторинга работы региональных органов власти. К тому же Концепция местного самоуправления, юридически закреплённая в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», резко повысила ответственность местных органов власти за развитие своего города, за безусловную гарантированность населению соответствующих социальных благ, свобод, защиты.

В Послании Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию 2009 г. проблема моногородов названа в числе приоритетных: «Особое и очень важное направление – нормализация ситу-

ации в моногородах... Их в России несколько сотен. В ближайшие месяцы нам необходимо принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах. Это задача органов власти всех уровней и руководства предприятий».

В связи с вышесказанным *цель* предложенных «Концептуальных подходов к разработке стратегии развития монопрофильного города» (далее – Концептуальные подходы) можно сформулировать следующим образом: теоретико-методологическое обоснование путей и способов осуществления социально-экономических преобразований в моногородах в направлении реструктуризации и диверсификации экономики, обеспечения занятости местного населения, перехода социально-экономической системы на инновационный путь развития, формирования отношений гражданского общества.

В соответствии с этой целью в Концептуальных подходах сформулированы:

- основные трактовки понятия «моногород» с учетом структуры занятости и функциональной направленности производственной деятельности;
- миссия, цели, задачи, стратегические направления, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи структурных преобразований развития социоэкономики моногородов;
- особенности формирования отношений гражданского общества в моногородах;
- формы и механизмы стратегического партнерства федеральных, региональных, муниципальных органов власти и бизнеса;
- основные направления межмуниципального сотрудничества моногородов.

Красной нитью в Концептуальных разработках проходит мысль о том, что стратегия развития каждого моногорода должна осуществляться на основе принятия специального четырехстороннего корпоративного соглашения между моногородом, бизнесом, субъектом РФ и Министерством регионального развития РФ по научно-методическому, организационному и финансовому выводу данного моногорода из кризисного состояния и переводу его

на траекторию инновационного многофункционального развития с устойчивыми отношениями гражданского общества.

Концептуальные подходы разработали:

- сотрудники Уральского государственного экономического университета – *Е. Г. Анимица*, доктор географических наук, профессор, руководитель авторского коллектива; *Э. В. Пешина*, доктор экономических наук, профессор;
- сотрудники Института экономики Уральского отделения Российской академии наук – *В. С. Бочко*, кандидат экономических наук, профессор; *П. Е. Анимица*, кандидат экономических наук, научный сотрудник.

Авторы надеются, что предложенные концептуальные подходы и практические рекомендации найдут применение во многих моногородах Российской Федерации.

1. Современные тенденции и проблемы развития моногородов

1.1. Моногород как специфическое социально-экономическое образование

До настоящего времени в официальных документах и в научной литературе общепринятого определения понятия «моногород» не существует, как до сих пор нет единых критериев и показателей выделения моногородов.

В Градостроительном кодексе РФ (ФЗ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ) такое понятие вообще отсутствует.

В законодательных актах Российской Федерации встречаются термины «город с монопрофильной структурой хозяйства», «город с монопроизводственной структурой» и «монопромышленный город». Например, первый из приведенных терминов используется в п. 8 постановления Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 928 «О реализации Комплексной программы по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 гг.», а последние два термина – в постановлении Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов» и в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 1998–1999 гг.

Нередко используется еще один термин – «город с моноэкономической структурой» (впервые этот термин был применен в постановлении Минтруда РФ от 22 января 2001 г. № 11 «О мониторинге городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и высоким уровнем безработицы»).

В научной литературе традиционно используется понятие «монофункциональный город», а в последние годы – «монопрофильный город».

Существующая нормативная правовая база содержит различные положения, закрепляющие лишь понятие «градообразующее предприятие». Так, постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенности продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» определяет градообразующее предприятие как «предприятие, на котором занято не менее 30% от общего числа работающих на предприятиях города либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте».

В ст. 169 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» градообразующими организациями признаются «юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25% численности работающего населения соответствующего населенного пункта».

В докладе Минрегионразвития РФ «Моногорода: перспективы развития» на международной конференции «Зарубежный опыт реструктуризации моногородов» (Москва, февраль 2010 г.) были предложены следующие критерии и показатели отнесения городских населенных пунктов к типу монопрофильных:

- 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% всего объема промышленного производства;
- 3) дополнительные критерии отнесения населенных пунктов к типу монопрофильных, а именно: доля налогов и сборов,

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

В вышеназванном докладе Минрегионразвития РФ приводится следующая формулировка: «Моногород – это поселение (городской округ), организации и жители которого не способны своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития этого населенного пункта, как правило, имеющее градообразующее предприятие, на котором занято не менее 25% трудоспособного населения этого населенного пункта». Таким образом, в имеющихся в настоящее время определениях моногород, по существу, представлен как моноцентричное поселение по отношению к преобладающей сфере занятости, сфере деятельности трудоспособного населения, рынкам сбыта готовой продукции и объему налогов и сборов, поступающих в местный бюджет, т. е. как особый тип организации взаимосвязи производства и жизнеобеспечения населения поселений.

Указанные расхождения в трактовке понятий «градообразующее предприятие (учреждение)» и «моногород» привели к тому, что число городов России, относящихся к типу монопрофильных, сильно разнится. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 июня 1999 г. № 659 был подготовлен «Перечень монопрофильных городов и других населенных пунктов с критической ситуацией в сфере занятости». По оценке экспертов, в 2000 г. из 1 087 российских городов к числу монопрофильных было отнесено около 500 городов, а также не менее 1 300 поселков городского типа, в которых проживало около 16 млн чел. (каждый девятый житель России).

По данным Экспертного института (Москва), в 2001 г. к типу моногородов можно было отнести 467 городов страны (43% от общего числа городов) и 332 поселка городского типа (24% от общего их числа), в которых проживало около 25% всего городского

населения страны (25 млн чел.). Аналогичные данные приводятся и Институтом региональной политики (Москва).

Согласно критериям Миррегионразвития РФ в начале 2009 г. в России насчитывалось 466 моногородов, в которых проживало около 15% населения страны (см. таблицу).

В середине декабря 2009 г. Минрегионразвития РФ составил новый перечень моногородов России, в который вошли уже 335 населенных пунктов (без ЗАТО и наукоградов), в том числе 223 с численностью населения свыше 10 тыс. чел.

Уместно напомнить, что существует большая группа городов, которые формально не подходят под официальный статус моногородов, но находятся в той же зоне риска; в них имеются по 2–3 крупных предприятия, не связанных друг с другом технологической цепочкой, но закрытие одного резко снижает в городе занятость, повышает уровень безработицы и бедности, ведет к негативным социальным последствиям.

Монопрофильные города – неотъемлемый компонент регионального экономического ландшафта индустриальных и сырьевых районов многих стран на определенном этапе их экономического развития, когда промышленность выступала как важнейший фактор градообразования. Например, в середине XX века в США существовало более 200 узкоспециализированных городов, в том числе – около 40 текстильных.

В современной России наследием СССР является большая распространенность моногородов, которая была предопределена как необходимостью вовлечения в хозяйственный оборот новых природных ресурсов, так и идеей обустройства и территориальной организации государства. Развитие и размещение монопрофильных городов для страны было важным способом адаптации территориальной организации производительных сил к основным экономическим, геополитическим, климатическим и географическим условиям государства.

Размещение производительных сил происходило по принципу «завод – город». Градообразующие предприятия многие десятилетия обеспечивали большинство жителей монопрофильных городов не только работой, но и жильем, детсадами, школами, водой,

Территориальное распределение моногородов России¹

Федеральный округ	Число городов в федеральном округе	Число моногородов в федеральном округе	Доля моногородов в общем числе городов федерального округа, %	Число предприятий регионального значения	Число предприятий регионального значения расположенных в моногородах	Доля населения, проживающего в моногородах, в общей численности населения федерального округа, %
Центральный	308	112	36,36	257	34	12,3
Северо-Западный	145	66	45,52	99	23	16,5
Южный	135	42	31,11	165	12	8,6
Приволжский	197	85	43,15	272	33	15,9
Уральский	115	71-68	61,74	103	18	32,9
Сибирский	130	63	48,46	186	26	14,6
Дальневосточный	66	27	40,91	66	2	11,2
Российская Федерация, всего	1 096	466	42,52	1 148	148	14,9

Регионы с наибольшим числом моногородов:

Свердловская область – 32
 Челябинская область – 16
 Тюменская область – 19
 Красноярский край – 14
 Нижегородская область – 17
 Кемеровская область – 14
 Ленинградская область – 16
 Владимирская область – 12
 Пермский край – 164
 Ивановская область – 12

Регионы с наибольшей долей моногородов в общем числе городов, %:

Чукотский АО – 100,0
 Республика Хакасия – 80,0
 Республика Карелия – 76,9
 Ивановская область – 70,6
 Кемеровская область – 70,0
 Свердловская область – 68,1
 Алтайский край – 66,7
 Сахалинская область – 66,7
 Тюменская область – 65,5
 Пермский край – 64,0

¹ Составлено по материалам Министерства регионального развития РФ.

теплом, электричеством и транспортом. «Генералы» советской промышленности привлекали рабочую силу в монопрофильные города не только высокими зарплатами, но и благами, не доступными в других городах: качественным жильем, достойным уровнем здравоохранения, возможностью купить автомобиль.

Многие монопрофильные города выполняли функции опорных центров сельскохозяйственных районов; в них развивались предприятия легкой и пищевой (местной) промышленности, металлообработки, производства по обслуживанию сельского населения, рекреационные функции.

Реализация оборонной политики привела к формированию «закрытых» городов (в основном, на Урале) с ограничением въезда и выезда граждан и выделению их в самостоятельные закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). Развитие научно-технического потенциала страны привело к созданию наукоградов.

У всех социалистических монопрофильных городов, как и городов вообще, был один заказчик и один потребитель продукции градообразующих предприятий – государство.

Современная исторически сложившаяся структура моногородов России представляет собой довольно сложный конгломерат городских поселений по людности, сложности выполняемых функций, уровню жизни и другим параметрам. В частности, в списке монопрофильных городов присутствуют города с числом жителей от 5–6 тыс. чел. до 500 тыс. и более. Однако подавляющее большинство моногородов – это малые города с численностью населения до 50 тыс. чел.

Традиционными территориями размещения моногородов являются старопромышленные регионы, в частности Свердловская область (32 города), Челябинская область (16 городов). Здесь расположены наименее благополучные в социальном отношении моногорода, зачастую имеющие в качестве градообразующих одно крупное предприятие металлургии и машиностроения.

Моногорода играют существенную экономическую и социальную роль в процессах формирования территориальной структуры хозяйства и расселения населения страны, в осуществлении

экономической и социокультурной взаимосвязи сельской местности с крупными городами.

Ведущее место в развитии моногородов принадлежит градообразующим предприятиям. Большая часть монопрофильных городских поселений образована на базе одного или двух градообразующих предприятий лесной и деревообрабатывающей промышленности, машиностроения, пищевой промышленности, топливной промышленности, черной и цветной металлургии. Поэтому развитие градообразующего предприятия нельзя рассматривать в отрыве от развития того поселения, в котором оно расположено, а также без учета социально-экономического положения людей, проживающих в данном поселении, их дальнейшей судьбы и деятельности.

Значительное число предприятий моногородов отличаются слабой инновационной активностью, работают на устаревшем оборудовании, изготавливают неконкурентоспособную продукцию; у них не возникли рыночные стимулы, направленные на структурные изменения и на повышение эффективности производства; они производят продукцию с отрицательной сравнительной стоимостью.

Основой антикризисной политики, предпринятой большинством градообразующих предприятий, послужили такие меры, как сокращение расходов на персонал за счет снижения размера заработной платы и премий, увольнение сотрудников либо направление их в неоплачиваемые отпуска, уменьшение расходов на социальные нужды.

Поскольку базовые отрасли многих монопрофильных городов в основном ориентированы на экспорт, и их экономика напрямую зависит от объемов экспорта сырьевых ресурсов, конъюнктуры мировых и внутренних цен на черные, цветные и драгоценные металлы, а также курса основных мировых валют, то моногорода со своими градообразующими предприятиями оказываются наиболее чувствительными к негативным последствиям глобального финансово-экономического кризиса и быстро теряют свою экономическую стабильность; в них резко повышается степень рисков функционирования городской экономики. Эти города не успевают (да и не могут успеть) адаптироваться к изменившимся внешним

условиям, к стремительно меняющейся мировой конъюнктуре, ибо не имеют запасных вариантов развития, не располагают быстро вводимыми в действие ресурсами.

Население моногорода после свертывания промышленного производства на градообразующем предприятии становится на какой-то период избыточным. Во всех моногородах идет миграционный отток молодежи в более крупные города. Моногород неизбежно депопулирует и, образно говоря, скукоживается, съезживается.

Подавляющее большинство моногородов получили статус городского поселения в период социалистической индустриализации, а также в военные и послевоенные годы. Поэтому узкая производственная специализация – это во многом результат их относительной молодости. В них успели сложиться только одно или несколько однотипных градообразующих предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, а остальные предприятия города обслуживают только внутренние насущные потребности города и проживающих в нем жителей (градообслуживающие отрасли). В итоге складывается ограниченная (суженная) функциональная направленность местных производств. Как показывает анализ, моногорода – это преимущественно малые и средние города, которые, по сути, остаются поселками при заводах.

Вследствие непродолжительности существования в качестве городов моногорода не смогли реализовать заложенный в них потенциал, не успели стать истинными городами ни с учетом своей экономической базы, ни по качеству городской среды, ни по образу и качеству жизни населения.

Монофункциональной структуре города соответствуют низкая диверсификация сфер занятости населения (однородный профессиональный состав), высокий уровень безработицы, переходящей в застойную безработицу, общественная пассивность большинства населения, однообразная культурная жизнь, незрелость институтов и отношений гражданского общества. Моногород характеризуется простой планировочной структурой, наличием одной промышленной зоны, а его центр нередко «привязан» к проходной

завода. Моногород и внешне, и по существу выглядит «приложенным» к промышленному предприятию. Он не в состоянии полностью удовлетворить комплекс социальных, культурных и образовательных потребностей, которые предоставляет многопрофильный город. Поэтому в моногородах возникает проблема роста уровня их социально-культурной самодостаточности.

Города, обязанные своим существованием одному предприятию, лишены свободы экономического маневра. Финансовое состояние моногородов оценивается как преимущественно неблагоприятное, доходная часть бюджета в значительной степени зависит от деятельности одного (или двух-трех) крупного градообразующего предприятия.

Рынок товаров и услуг моногородов по структуре и ценовому ряду существенно отличается от рынка крупных городов; он ориентирован на удовлетворение потребностей людей со средними и низкими доходами, каких в моногороде большинство.

Все вышеизложенное позволяет констатировать, что повышенная *рисковость* функционирования и развития – важнейшая черта моногорода.

Следует особо выделить такие сущностные характеристики моногорода, как:

- 1) близость местной власти к горожанам, что повышает ответственность городских руководителей;
- 2) целостность, компактность, «обозримость» городского сообщества, дающие возможность максимально учитывать интересы и взаимосвязи внутри города;
- 3) возможность установления более доверительных и открытых отношений между руководителями градообразующих предприятий и местной администрацией;
- 4) сложившийся менталитет жителей моногородов, менее равнодушных к местным проблемам по сравнению с населением крупных городов, в связи с чем легче решать проблемы «всем миром» и своими силами;
- 5) город представляет для его жителей некую ценность, а часть городского социума активно ищет способы и механизмы приспособления к новым условиям жизни.

Учитывая особенности формирования, функционирования и развития моногородов, можно констатировать следующее: проблемы моногородов – не чисто экономические, а междисциплинарные, требующие учета и решения также социальных, правовых, психологических и политических задач. Это в решающей степени усложняет поиск приемлемых схем и моделей реструктурирования и диверсификации экономики моногородов.

1.2. Современные проблемы диверсификации моногородов

Развитие моногородов (экономическое, социальное и общественно-гражданское) переживает кризис. Их характеризуют устаревшая структура местного производства, изношенность оборудования, сетей и систем, относительно низкая (по сравнению с западными странами) квалификация занятого населения, общественная пассивность большинства горожан, слабость местных бюджетов.

Главными проблемами моногородов являются:

- 1) высокий уровень безработицы, переходящий в застойную безработицу;
- 2) недостаточная инновационная активность местных предприятий;
- 3) ограниченная функциональная направленность местных производств;
- 4) повышенная степень рисков экономики территории;
- 5) незрелость отношений гражданского общества.

Главная особенность моногородов – они, обладая всеми признаками города, не в состоянии полностью удовлетворять комплекс социальных, культурных и образовательных потребностей, которые предоставляет крупный город. Поэтому в моногородах возникает *проблема роста уровня социально-культурной самодостаточности*. Кроме того, рынок товаров и услуг моногородов по своей структуре и ценовому ряду существенно отличается от рынка крупных городов. Он ориентирован на *удовлетворение потребностей людей со средними доходами* – это вторая особенность моногородов, что, в свою очередь, усиливает проблему платежеспособного спроса населения и привлечения инвестиций в непроемкую сферу.

В настоящее время монопрофильные города находятся в точке бифуркации, т. е. выбора пути своего развития. Могут быть два основных варианта действий: или консервация существующего положения со всеми вытекающими последствиями, или запуск механизма диверсификации и радикальной модернизации, благодаря которому по истечении определенного времени моногород станет другим в экономическом и социальном отношении.

В мире сложились два пути решения проблемы моногородов: американский и европейский.

Американцы склонны решать проблему с помощью миграции, они продают жилье и уезжают. Условием реализации такого варианта является наличие развитых рыночных механизмов, которые облегчают перемещение; среди прочего сюда относятся развитой рынок жилья и доступные кредиты на покупку нового дома, на открытие своего бизнеса.

Европейский вариант – это путь масштабной санации старых промышленных предприятий, создание замещающих производств (автостроение, электротехника, высокоточная механика и др.), технопарков, открытие филиалов научных и учебных заведений, развитие социальной, транспортной и иной инфраструктуры, активная подготовка кадров. К тому же в Западной Европе моногорода расположены на плотно заселенной территории и изначально имеют развитую транспортную инфраструктуру, позволяющую ежедневно работнику перемещаться на 20–30 км (например, в другой город, чтобы найти там новую работу). Чтобы монопрофильные города не превратились в «города-призраки», активные (креативные) городские сообщества мобилизовались в поиске новых альтернативных ресурсов выживания. Наиболее распространенным выходом из создавшегося положения для большинства европейских моногородов стало развитие сферы услуг, сервисной экономики, что позволяет шире привлекать инвесторов и туристов.

Любой из этих вариантов решения проблем моногородов можно, в принципе, применить в России. Вместе с тем эти проблемы не имеют простого решения по целому ряду объективных причин.

Во-первых, формирование, становление и развитие городов всегда имеет циклично-волновой характер, связанный с возмож-

ностями адекватного ответа на вызовы общества (внешней среды). Кризис моногородов – это в определяющей мере эволюция роста, развития и упадка индустриальной модели развития общества, включая, естественно, и индустриальную модель развития и функционирования моногорода.

Во-вторых, следует признать тот факт, что принципиальные позитивные изменения (перемены) и социальные приращения в моногородах будут происходить медленно, постепенно. При всем внимании к проблемам моногородов и при учете всех способов их решения – от радикальных до самых мягких и наименее болезненных – это дело весьма отдаленной перспективы. Остаются психология жителей, традиции, инерция предыдущих этапов развития города. При этом необходимы значительные финансовые ресурсы и грамотная государственная и муниципальная политика.

В-третьих, принимаемые важные стратегические решения, которые непосредственно определяют будущее моногорода, нередко находятся за пределами возможностей влияния органов местного самоуправления на эти решения. Поэтому объективно необходима договоренность (партнерство, сотрудничество) в системе «федеральная власть – региональная власть – муниципальная власть – бизнес» о конкретных действиях, мерах, которые следует предпринять и имеющих стратегическую важность для моногородов.

Система государственно-частного партнерства – вот ключ к решению многих проблем моногородов.

Федеральные власти финансируют конкретные инвестиционные проекты, способствующие созданию новых наукоемких рабочих мест и диверсифицирующие экономику моногородов.

Регион может финансировать развитие инфраструктуры, в частности транспортной.

Муниципалитет создает разветвленную систему услуг, увеличивает долю перерабатывающих производств, финансирует объекты социальной инфраструктуры, развивает малое предпринимательство, определяет точки экономического и социального развития (роста), формирует условия для уважительного отношения к труду. В ведении муниципалитета находятся: создание системы гарантий для инвестиционной деятельности; определение ясных и понятных

процедур открытия нового предприятия; установление четких правил землепользования, отвода земельных участков под строительство; разумное регулирование цен и тарифов на услуги; предоставление налоговых льгот; формирование привлекательного облика (имиджа) моногорода; создание банка данных, раскрывающих инвестиционный и инновационный потенциал; информационная поддержка проекта и т. п.

Бизнес в лице корпораций (градообразующих предприятий) в первую очередь должен искать пути повышения инновационной активности, определиться с источниками инвестиций, обосновать возможности реструктуризации предприятия, решать задачи внедрения новых технологий. Одновременно руководителям бизнеса следует шире использовать на практике положения «Манифеста о моральном кодексе менеджера», принятого в 1973 г. в Давосе, в котором записано: «Профессиональной задачей руководства предприятия является служение заказчикам, сотрудникам, инвесторам и обществу»; «Прибыль предприятия является необходимым средством, но не конечной целью руководства предприятия».

В-четвертых, решение проблем монопрофильных городов потребует от государства определенных финансовых затрат, в том числе в виде дотаций, субсидий, кредитов. Кроме того, федеральное правительство предоставляет государственные гарантии для привлечения в моногород средств государственных корпораций и коммерческих банков с государственным участием (Сбербанка, ВТБ), а также иных финансово-кредитных институтов.

В-пятых, в российских условиях переселение жителей целого города крайне затруднительно, хотя некоторые высокопоставленные федеральные чиновники считают, что ряд моногородов (до 20) можно ликвидировать, а людей переселить, если местные власти и менеджмент предприятий не смогут разработать программу модернизации и развития или не видят необходимости в создании новых альтернативных рабочих мест и осуществлении соответствующих инвестиций.

Переселение жителей из моногородов следует принять в качестве исключительной меры. Так, в перечне монопрофильных населенных пунктов, в которых в 2010 г. начнется реализация

инновационных планов модернизации, значитя пос. Ревда (Мурманская область), жителей (более 9 тыс. чел.) которого рекомендуется переселить, ибо градообразующий Ловозерский горно-обогатительный комбинат полностью истощил природные ресурсы, а другие «точки роста» не просматриваются.

В нашей стране массовое переселение нереализуемо на практике в силу высокой затратности и нежелания людей переезжать в другие регионы. Опыт стимулирования государством переселения (переезда), когда в советское время переселяли людей из неперспективных деревень, а в 1990–2000-е годы – из городов Крайнего Севера, показал, что переселение сверхзатратно. Кроме того, значительная часть населения не желает вообще переезжать в силу привязанности к «малой родине», привычек, традиций. Даже в Пикалёво (Ленинградская область) жители не согласились переехать за 30 км туда, где предоставлялись работа и жильё.

В связи с вышесказанным будет уместно напомнить, что существует термин «импринтинг» (англ. **imprinting**), который широко используется в биологии и демографии и означает, феномен территориального закрепления любого живого существа, в том числе человека, к конкретной местности, где родился и провел детство. Эта местность, на которой проживает человек, и особенно с периода критической детской впечатлительности, становится его «малой родиной», и его сюда будет инстинктивно тянуть всю последующую жизнь. Импринтинг наиболее характерен для жителей малых городов, в том числе монопрофильных, ибо крупные города, особенно столичные, безжалостны к прошлому, малым формам и структурам жизни человека.

В-шестых, главный ресурс моногородов – не активы градообразующего предприятия, а наличное население. Однако в настоящее время не только в городах, но и в стране в целом нет четко отработанных методик активизации этого ресурса, раскрытия его потенциала. И если программы реформирования моногородов будут запущены без учета необходимости активизации людских ресурсов, и в первую очередь наиболее креативных групп населения, то с большой степенью вероятности можно прогнозировать неэффективное использование местных ресурсов.

В-седьмых, не представляется возможным и реальным «вытянуть» из кризисной ситуации все моногорода страны путем непосредственного вмешательства федеральных и региональных властей. К тому же помогать на федеральном уровне нужно далеко не всем моногородам. Например, ЗАТО в социально-экономическом плане чувствуют себя неплохо, ибо градообразующие предприятия или научно-исследовательские институты решают федеральные задачи, имеют федеральное подчинение, а значит, стабильное бюджетное финансирование.

Федеральная помощь понадобится только 40–50 монопрофильным городам, в которых социально-экономическая ситуация остается неблагоприятной, близкой к критической, и местные органы власти своими силами не в состоянии улучшить положение. В остальных случаях приоритет отдается местным органам власти, поскольку это их задача.

Хотя направления возможного развития (диверсификации, оживления) экономики каждого моногорода должны рассматриваться отдельно, все же основным направлением развития моногородов остается обеспечение возможности и условий саморазвития данных населенных пунктов и их гибкой адаптации к изменениям окружающей среды без постоянного обращения к ресурсам государства.

Для моногорода главное – полное видение своего будущего. У мэрии должно быть четкое понимание того, остается ли город промышленным центром или его нужно перепрофилировать, диверсифицировать (развивать новые производства, туризм и т. п.).

Местному сообществу следует самому найти новые, не связанные с градообразующим предприятием рабочие места внутри моногородов, а также другие виды деятельности и соответствующие источники доходов для населения.

Главное в решении проблем моногородов – разработка и реализация стратегии их развития, раскрывающей понимание того, какие конкретные действия следует предпринять, чтобы изменить сложившиеся неблагоприятные тенденции, перевести экономику на инновационные рельсы.

2. Методологические вопросы стратегического развития моногородов

2.1. Значение стратегического развития для моногородов

Стратегическое развитие в современных условиях не является модным лозунгом, а отвечает требованиям новых объективных процессов, происходящих как в рамках мирового сообщества, отдельных стран, так и на региональном и местном уровнях.

Разработкой стратегических планов развития городов (муниципальных образований) и территорий различного иерархического уровня (субъект РФ, федеральный округ и т. п.) в последние 10 лет занимаются многие ученые, институты, органы государственной и местной власти. Написаны и апробированы несколько вариантов методических рекомендаций для разработки стратегий различного территориального развития, в частности: методические разработки Министерства регионального развития РФ, Совета по изучению производительных сил (СОПС), Международного центра развития регионов (МЦРР), Научно-методического центра «Города России» Института макроэкономических исследований, Центра стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург), Института народнохозяйственного прогнозирования (ИНП) РАН, Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭ и МО) РАН, Института современного развития, Института региональной политики (ИРП), Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН (ИЭОПП СО РАН), Регионального фонда «Тихоокеанский центр стратегических разработок», Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Фонда «Институт экономики города», а также Института экономики Уральского отделения РАН, Уральского государственного

экономического университета, Уральского государственного университета им. А. М. Горького.

К разработке документов стратегического территориального развития активно привлекаются региональные и муниципальные органы власти.

В настоящее время субъекты РФ при разработке стратегий социально-экономического развития руководствуются Приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». Тем самым субъектам РФ предлагается некий унифицированный документ методического характера. Для муниципальных образований РФ подобных унифицированных методических рекомендаций пока не создано.

К полномочиям различных типов муниципальных образований согласно ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в первую очередь необходимо отнести такие, как «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Стратегическое развитие становится важнейшей составной частью общей системы стратегического управления муниципальным образованием.

Моногород, имеющий стратегию своего развития, приобретает целый ряд организационных, имиджевых и иных преимуществ, среди которых выделим наиболее значимые.

1. Стратегическое развитие на муниципальном уровне активизирует и актуализирует роль органов местного самоуправления по решению социально-экономических вопросов развития территории, формирует и развивает инновационное мышление работников представительной и исполнительной ветвей власти, создает основу для внедрения

- в процессы управления прогрессивных идей и механизмов. В случае отсутствия элементов долгосрочного планирования в управлении муниципальным образованием его развитие во многом становится хаотичным, а управление лишь реагирует на изменение внутренних и внешних факторов; субъектом управления при этом будет являться не аппарат администрации, а случайный процесс.
2. Стратегия, раскрывая основные долгосрочные цели и ориентиры развития на длительный период, позволяет снизить неопределенность будущего моногорода, вселяет в жителей уверенность в благополучном исходе преобразований.
 3. Наличие стратегии социально-экономического развития позволяет сделать механизм управления моногородом более открытым, дает возможность населению, всем властным, общественным и политическим силам, представителям всех хозяйствующих и научных структур принимать участие в выборе различных решений и их успешной реализации.
 4. Стратегия привлекает к активному творчеству как население города, так и организации по территориальному общественному самоуправлению (ТОС), которые в процессе ее разработки и реализации вовлекаются в партнерство с местными властями, общественными организациями, предпринимательскими структурами.
 5. Стратегия дает основания верить, что обеспечение жителей моногорода общественными благами с учетом имеющихся ресурсов будет осуществляться самым справедливым, эффективным и демократическим способом.
 6. Стратегия помогает обеспечить концентрацию основных усилий членов городского сообщества на ключевых направлениях развития, являющихся наиболее перспективными для моногорода, а также позволяет упорядочить, распределить и использовать всегда в той или иной мере ограниченные ресурсы города предельно эффективным образом.
 7. Стратегия моногорода, содержание идеи, принципы городского развития дают ориентиры городским чиновникам, предпринимателям, потенциальным внутренним и внеш-

- ним инвесторам, помогают им принимать ответственные оперативные решения с учетом видения перспективы, способствуют координации усилий различных акторов (субъектов), работающих в сфере городской политики.
8. Стратегия развития моногородов региональным и федеральным органам власти предоставляет определенную информацию и помогает формировать региональную политику как в сфере экономики страны, так и в сфере собственно городского развития.
 9. Стратегия позволяет укрепить имидж города и улучшить репутацию городских властей как открытых субъектов для диалога и сотрудничества.
 10. Стратегия является действенным инструментом приобретения и поддержания конкурентных преимуществ моногорода при соперничестве с другими городами за инвестиции, высококвалифицированную рабочую силу и передовые позиции в межрегиональном сотрудничестве.
 11. Наличие стратегии является обязательным условием, выдвигаемым при реализации крупных инвестиционных проектов, в том числе с иностранным участием.

2.2. Сущность и особенности стратегического развития моногорода

Несмотря на значительное количество опубликованных работ, в российской науке и практике еще не сложилась единая идеология стратегического развития на уровне городов, и тем более монопрофильных городов.

В экономической литературе существует множество определенных понятия «стратегия». Учитывая специфику объекта данного исследования, авторы придерживаются следующей трактовки:

стратегический план – это признанный в мировой практике компонент в системе итоговых долгосрочных официальных документов, обеспечивающих регулирование развития города;

стратегия – это общее направление (вектор) развития города, путеводная линия (или ряд линий), которой следуют в конкретной

ситуации; перспектива, разделяемая членами городского сообщества в их намерениях и действиях; это способ использования имеющихся средств и ресурсов, направленный на достижение определенной цели и учитывающий условия («вызовы») внешней среды.

Стратегический план охватывает лишь приоритетные, важнейшие направления будущего развития моногорода, что отличает его от комплексного плана социально-экономического развития в прежнем его понимании. Предметом стратегического планирования моногорода являются не столько отдельные проблемы, сколько выделенные основные направления развития.

Установление ключевых направлений развития города является характерной чертой стратегии.

Стратегия относится к целенаправленному, волевому и трудному по исполнению человеческому действию; требует продолжительных усилий, направленных на преодоление или ликвидацию препятствий, на достижение целевых установок.

Стратегический план и стратегические решения по своей сути инерционны, что не позволяет сразу после принятия решений радикально их менять, поэтому следует придерживаться, несмотря на трудности, стратегического курса на достижение цели, которая была поставлена.

Стратегия предполагает определенную раскладку стратегических ресурсов (материальных, человеческих, моральных) и способность мобилизовать их, вписать в длительность временного отрезка.

Исходя из сущностных характеристик монопрофильного города, а также учитывая методологию стратегического развития, считаем целесообразным формировать стратегию развития моногорода с учетом следующих *базовых принципов*.

Моногород, представляющий собой определенную *целостность* среды жизнедеятельности населения, саморазвития, самоуправления и контроля, имеет полное право самостоятельно разрабатывать свою стратегию, определять долгосрочные цели и основные направления будущего развития. Это вытекает из того, что моногород, который выступает в качестве относительно самостоятельного субъекта хозяйственных и политико-административных

отношений, формирует органы представительной и исполнительной власти, осуществляет регулирование экономики в своих административных границах, обладает своим бюджетом, создает необходимую среду жизнедеятельности населения и ведения предпринимательства. Отсюда берут свое начало, здесь взаимодействуют и координируются почти все основные потребности человека.

Стратегия моногорода призвана вычленять задачи развития городского сообщества и служить его сплочению на основе установления и реализации объединяющих интересов, т. е. быть *корпоративной*. Это означает, что предприниматели, чиновники разного уровня, депутаты, ученые, все основные группы населения моногорода на основе проведенных диалогов, общественных экспертиз и обсуждений приходят к единому видению перспектив развития города, к осознанию необходимости создания структур для реализации этих перспектив и мобилизации внутренних и внешних ресурсов для достижения общих стратегических целей развития города.

Стратегия развития города – это во многом *искусство предвидения*, ибо оно включает в себя элемент творчества, сочетает воображение, пронизательность и интуицию с глубоким анализом реальных процессов, пониманием тенденций, форм поведения человеческих коллективов.

Стратегия не является чисто административным документом, это – договор *общественного согласия*, в соответствии с которым система «федеральная власть – региональная власть – муниципальная власть – бизнес» берет на себя определенные обязательства о конкретных действиях, мерах, имеющих первостепенную важность для города и которые необходимо предпринимать.

Для повышения уровня доверия, заинтересованности рядовых жителей города и бизнес-сообщества стратегия должна включать в себя в качестве обязательного элемента *значительный сегмент «малых дел»*, т. е. конкретные мероприятия, которые следует выполнять в городе настолько быстро и эффективно, насколько это возможно.

Все мероприятия (инвестиционные, структурные, социальные, по формированию отношений гражданского общества и др.) с уче-

том стратегии диверсификации моногородов по времени их выполнения следует классифицировать как кратко-, средне- и долгосрочные. Это позволит консолидировать население для выполнения намеченных мероприятий по выводу моногородов из кризисного состояния не только обещаниями положительных изменений в будущем, но и демонстрацией реальных перемен в текущее время.

Учитывая особенности современного этапа развития страны, а также уровень отечественной научной мысли, стратегический документ города по форме и содержанию не может быть категоричным.

Стратегический план развития моногорода носит *индикативный, рекомендательный характер* в отличие от директивных пятилетних и других планов прежних лет.

Тем не менее стратегический план развития моногорода должен быть научно обоснованным и реалистичным, т. е. не допускающим двусмысленности в понятиях, используемых для выражения предвидения. Он должен опираться на определенные теоретические послышки и закономерности, на постулирование условий. Кроме того, поскольку стратегический план является в некоторой степени договором общественного согласия, то все вовлеченные стороны должны добровольно и сознательно взять на себя обязательства выдерживать приоритеты стратегического развития и следовать им.

Стратегия развития города – это современный тип так называемого *развивающего планирования*, ориентированного на приоритетное использование внутренних материальных, финансовых, правовых и иных ресурсов и потенциалов, наращивание конкурентных преимуществ города, на повышение его привлекательности для инвесторов, фирм, организаций, населения.

Стратегия развития моногорода должна базироваться на концепции устойчивого развития, приоритетом которой в процессе обеспечения долговременного развития является забота о человеке. При этом развитие должно быть таким, чтобы адекватно удовлетворялись потребности как нынешнего, так и будущих поколений. Тем самым концепция стратегического развития объективно вносит в процессы городского развития сверхдолгосрочные

(межпоколенные) изменения; ее идеология реализуется посредством функций организации развития инфраструктуры и обустройства территории города.

Стратегия развития моногорода опирается на преимущественное использование двух основных методов долгосрочного планирования: телеологического и генетического (трендового).

Телеологический метод (планирование от будущего, возможного состояния (облика) города к настоящему) позволяет исходить из нового понимания проблем и основных факторов роста, из необходимости формирования процессов обновления, дает возможность более точно определить траекторию, этапы и механизмы трансформаций. Наиболее концентрированно данный метод воплощается в новой миссии моногорода, или центральной «идее города».

Генетический метод (планирование от настоящего к будущему) максимально ориентирован на учет и пролонгацию в будущее наиболее перспективных текущих тенденций развития города. Он основывается на текущем представлении о потенциале роста, на сохранении нынешних маршрутов ресурсных потоков.

Монопрофильный город по своим параметрам, тенденциям развития в большей степени, чем многофункциональный крупный город, склонен применять именно телеологический метод, т. е. видение от будущего к настоящему.

При разработке стратегии преобладает *эвристический, поисковый подход* с использованием элементов научного анализа и обобщения. Эвристические методы и программы решения экономических задач не предназначены для получения точных численных решений, тем более что многообразные характеристики человеческого поведения и многие элементы качества жизни не поддаются строгой формализации.

Главная задача эвристического подхода – определить стратегию поиска приблизительных типичных решений, при этом отбрасываются заведомо ненужные варианты.

Среди эвристических подходов наиболее распространенным является SWOT-STEERPV-анализ, который становится непреложным требованием для обоснования стратегического планирования

города. Для определенных сфер города, в частности экономической, и особенно для оценки будущего развития градообразующего предприятия его следует проводить более тщательно.

Среди эвристических методов в стратегическом планировании широко используется *сценарный подход*.

Следует подчеркнуть, что разработка сценариев обязательна для правильных ответов на вопросы о стратегическом развитии города. При всем многообразии конкретных сценариев и вариантов стратегического развития моногородов их можно свести к некоторому ограниченному числу наиболее типичных.

1. *Сценарий переустройства, обновления городского развития*: градообразующее предприятие нуждается в перепланировке, кардинальных изменениях, целенаправленных и планируемых сокращениях объектов производства в связи с закрытием одного из своих подразделений или направлений деятельности, а также вследствие открытия перспективных производств.
2. *Сценарий диверсифицированного развития моногорода*: город имеет возможность развиваться не только на основе (в рамках) одного градообразующего предприятия, но и изыскивать и использовать дополнительные возможности (точки роста) для создания новых рабочих мест.
3. *Сценарий свертывания (угасания) развития моногорода* представляет собой предельный случай стратегии, когда градообразующее предприятие не может вести дальнейший бизнес, а другие местные ресурсы исчерпаны или явно недостаточны для поддержания существующего городского развития.

Стратегия предполагает выбор между необходимостью и случайностью, рациональностью и иррациональностью, неопределенностью и детерминированностью.

Рисковость – важнейшая черта выбора стратегии развития моногорода. Риск – это возможные неблагоприятные (опасные) последствия в развитии города в случае неуспеха достижения (реализации) стратегических целей в связи с непредвиденным, случайным воздействием факторов внешней среды и применяемых

неадекватных управленческих решений. Риск имманентно присущ монопрофильному городу.

В условиях высокой степени неопределенности будущего социально-экономического и политического развития страны, большой изменчивости весьма многочисленных ее составляющих (компонентов), прямой зависимости функционирования города от будущего развития градообразующего предприятия стратегия моногородов неизбежно оказывается рискованной.

Современное и тем более будущее общество не избавляет моногорода от риска, а наоборот, добавляет новые риски, в том числе связанные с нелинейным, неравновесным поведением социальных систем разного иерархического уровня.

Наибольшее влияние на стратегическое развитие моногорода оказывают риски:

- а) отраслевые (цикличность спроса на продукцию градообразующего предприятия, нестабильность цен, консолидация конкурентов, сырьевая база и т. п.);
- б) глобальные, страновые и региональные;
- в) финансовые;
- г) правовые;
- д) экономические.

Стратегия развития моногорода должна пройти процедуру публичных слушаний, хотя прямой диалог разработчиков с депутатами, горожанами – затея тоже рискованная.

Стратегическое планирование на городском уровне следует рассматривать в двух взаимосвязанных аспектах: как процесс и как практическую деятельность.

Стратегическое планирование – это *процесс*, в котором город как целостная система позиционирует себя по отношению к другим городам, создает образ своего будущего и разрабатывает необходимые действия для его достижения. Образ будущего определяет главные (целевые) установки, основные направления движения и дает импульс, энергию этому движению.

Стратегическое планирование одновременно выступает как *практическая деятельность*, связанная с разработкой стратегических решений по развитию отдельных сфер и объектов прогно-

зирования, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе. Результатом этой деятельности является стратегический план, в частности план моногорода – сложный по структуре основополагающий документ, интегрирующий в некое согласованное целое взаимообусловленные миссию, главные долгосрочные цели и задачи развития моногорода, его конкурентные возможности и внутренние ресурсы, важнейшие стратегические направления развития, а также основные организационные действия (включая программы и проекты), направления на достижение желаемых рубежей и поставленных целей с учетом вызовов и условий внешней среды.

Ключевой (исходной) точкой разработки стратегии развития города является формирование представлений о смысле его существования в обществе и назначении. Эти представления оформляются в ключевых инструментах стратегического развития – миссии и цели.

Сформулировать миссию моногорода, как и города вообще, не просто. В наиболее общей трактовке **миссия** (от лат. missio) – это роль, предназначение, призвание.

Миссия города постулирует фундаментальные представления о смысле жизнедеятельности местного сообщества, локализованного в городе, характеризует его роль в общественном развитии, полезность и нужность для других, действия по обеспечению общенационального благосостояния и развития. Миссия города объясняет суть, природу жизнедеятельности города, дает представление о специфике его функционирования, определяет основной путь развития в ретроспективе и перспективе, охватывает то уникальное положение, которое город стремится занять в окружающем мире. Миссия города определяется масштабами и ролью градообразующих функций, удовлетворяющих общественные запросы и потребности макросистемы (региона, страны, мира). Именно в связи с этим выделяются города местного, регионального, общенационального и мирового значения – «глобальные» города.

Содержание миссии города, в первую очередь, отображает не его внутренние проблемы, а выступает как реакция на изменения внешней среды (экономической, политической, рыночной,

социальной, технологической, конкурентной и т. п.). Вместе с тем наиболее полное осуществление миссии города возможно только в том случае, если в пределах городского пространства, наряду с реализацией общественных потребностей (выполнение градообразующих, иначе говоря, коренных, стратегических, долговременных функций), будут удовлетворяться постоянно изменяющиеся потребности и интересы жителей города, а также создаваться благоприятные социально-экономические и правовые условия для деятельности всех хозяйствующих субъектов.

Стратегическая цель развития города (муниципального образования) – это намерения добиваться предвосхищаемого, желаемого результата в определенный момент будущего, на достижение которого направлены действия представителей всего местного сообщества.

Поскольку город – сложное социальное явление, разработчики стратегии испытывают большие трудности при определении целевых установок будущего развития территорий городских сообществ.

Стратегические цели городов зависят от величины (людности) городского поселения, структуры его экономики, характера развития, состояния рынка труда, социальной и экологической ситуации, побудительных мотивов, определяющих деятельность городских органов власти и управления, и т. п.

Однако многообразные целевые установки как по характеру, так и временным горизонтам вполне можно и нужно путем определенного агрегирования (интегрирования) объединять в одну генеральную (базовую) цель, которая должна удовлетворять требованиям четкости, достижимости, ориентированности во времени, непротиворечивости и в обобщенном виде отражать потребности и интересы всех жителей (основных групп) местного сообщества. Поскольку миссию города формулируют в качественных показателях, то и главная цель также должна быть описана в качественных терминах.

Базовые цели города являются устойчивыми и остаются неизменными в течение длительного периода, обеспечивая преемственность и стабильность его развития.

Приемлемы только те целевые установки, которые не выходят за пределы сформулированной миссии, сопрягаются с целями стратегии социально-экономического развития соответствующего региона, целевыми ориентирами долгосрочного социально-экономического развития страны, а также отражают преобладающие в современном мире воззрения на общечеловеческие ценности.

Среди общественно значимых целей выделяется сохранение благополучия граждан в широком смысле слова, под которым понимается не только имущественное состояние, но и политическая и социально-экономическая стабильность, гарантии обеспечения прав человека, гражданина, повышение качества жизни населения независимо от места проживания на основе устойчивых темпов экономического роста, усиления конкурентных позиций России, ее регионов и городов в современном мире. Поэтому при формулировании и раскрытии генеральной цели разных типов моногородов не бывает больших, принципиальных различий.

Принимая во внимание миссию и целевые установки стратегического развития моногорода, можно считать основными принципами будущего развития моногорода: активное саморазвитие на основе всемерного повышения экономической самостоятельности и финансовой дееспособности; приоритетность интересов населения города; партнерство при достижении стратегических целей; учет постиндустриальных тенденций развития; использование имеющихся и создание новых конкурентных преимуществ; устойчивое развитие.

Эти основополагающие принципы развития моногородов находятся в русле требований Европейской Хартии городов, а также Программы устойчивых городов Центра ООН по изучению населенных пунктов (НАВИТАТ).

Итак, стратегический план моногорода содержит принципы и идеи, дающие ориентиры для населения, бизнеса, потенциальных инвесторов, властей города, помогая им принимать оперативные решения с учетом видения перспективы.

3. Технология разработки и реализации «Стратегии развития моногорода»

3.1. Этапы разработки Стратегии

В процессе разработки документа «Стратегия развития моногорода» (далее – Стратегия) выделяют три основных этапа.

На **первом этапе** в соответствии с постановлением Главы муниципального образования о процессе формирования Стратегии развития города проводятся совещания, консультации, «круглые столы», конференции, семинары со всеми, кто заинтересован в разработке стратегии. Определяется организационная структура, ответственная за разработку и продвижение Стратегии (рис. 1).

Для разработки и продвижения Стратегии моногорода формируется *Координационный совет* по стратегическому планированию, в состав которого входит Глава муниципального образования, представитель правительства субъекта Российской Федерации, представители науки, общественности, бизнеса. Порядок их взаимодействия также представлен на рисунке.

Выделение данных групп в структуре Координационного совета происходит по функциональному принципу.

Представители науки осуществляют научное руководство разработкой стратегических направлений и программ, создают для них фундаментальную научную базу.

Представители бизнеса отвечают за продвижение программ, привязку их к практике и осуществляют дополнительное финансирование проектных разработок.

Представители властей всех уровней отвечают за общую координацию работы по подготовке и продвижению стратегических программ.

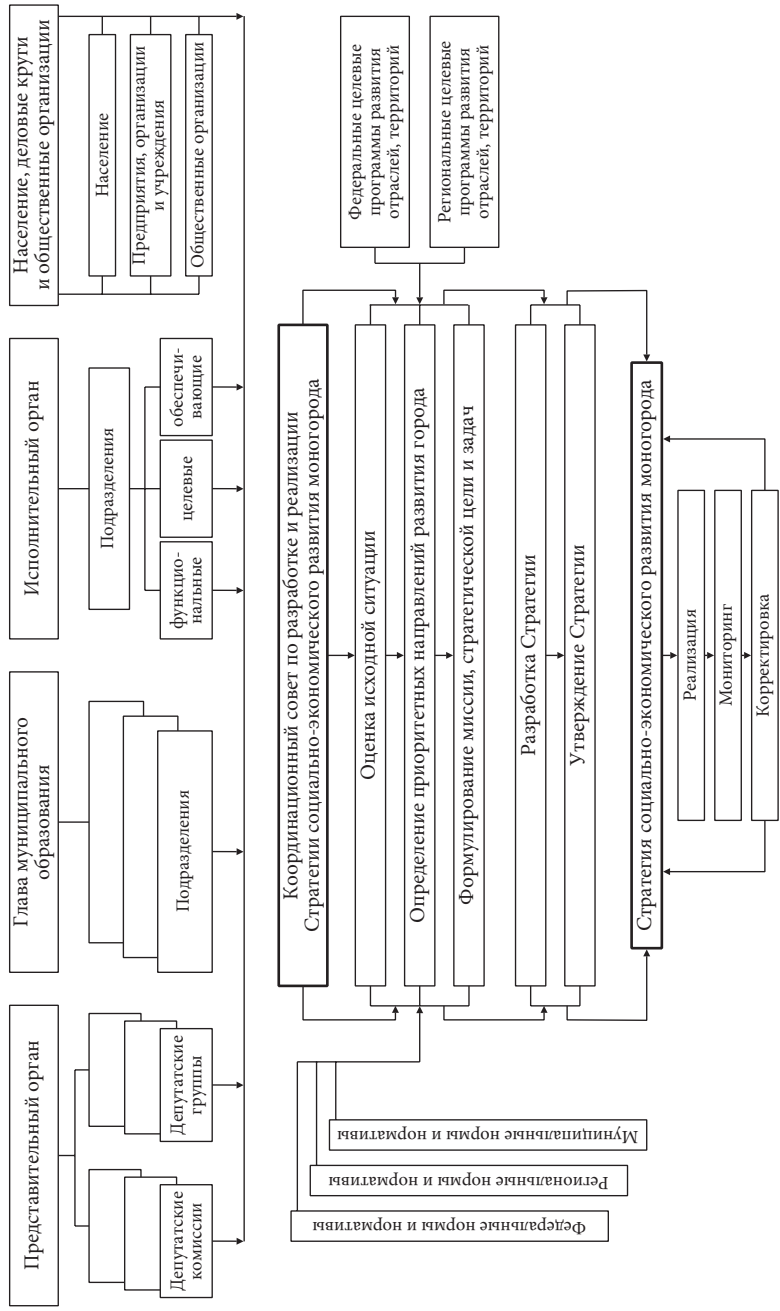


Рис. 1. Схема организационной работы над Стратегией социально-экономического развития моногорода

Наиболее активную деятельность по координации разработки стратегических направлений и программ осуществляют представители муниципальной исполнительной власти, что соответствует ее целевой и функциональной роли.

Представители общественности осуществляют связь с населением города и широкое освещение всех этапов формирования стратегических направлений и программ в СМИ.

Соблюдение принципа представительства различных категорий граждан обеспечивает формирование четырех по сути различных, но взаимодополняющих составов Координационного совета, что позволяет всесторонне подходить к разработке стратегии, максимально эффективно использовать городской человеческий потенциал и наиболее полно учитывать интересы всех социальных групп и слоев городского населения.

Структура Координационного совета не является закрытой, а следовательно, не может быть законченной. Любой житель города, ответственно и сознательно относящийся к своим гражданским правам и обязанностям, может принять участие в разработке программы лично либо в составе творческого коллектива, в зависимости от профессиональной сферы или области собственных интересов.

Координационный совет обеспечивает разработку Стратегии в целом: определяет как методологию формирования стратегических направлений, так и критерии отбора стратегических проектов; организует публичное обсуждение и общественную презентацию Стратегии; устанавливает тесные горизонтальные и вертикальные связи при ее разработке.

Экспертный совет осуществляет экспертизу стратегических направлений, стратегических программ и проектов, готовит предложения по их разработке. Члены экспертного совета избираются из состава Координационного совета с соблюдением представительства в каждом совете экспертов от науки, бизнеса, администрации города и городской общественности.

Организацию разработки текстов стратегических программ и их утверждение осуществляют руководители стратегических направлений на совместных совещаниях.

Как правило, за каждым стратегическим направлением должен стоять определенный комитет администрации города, который выступает в качестве ведущего и отвечающего за его разработку.

Тематические (рабочие) группы (обычно из 4–5 чел.) являются непосредственными разработчиками Стратегии. На первом этапе они анализируют, обобщают и систематизируют мировой и российский опыт стратегического планирования в городах, проводят анализ и оценку стартового потенциала территории на основе изучения внутренних и внешних условий формирования. При этом на основе анализа критериев и показателей, включенных в Паспорт муниципального образования, выявляются позитивные и негативные тенденции развития моногорода.

Второй (основной) этап – составление разработчиками собственно стратегического плана развития моногорода при активной деятельности экспертов. Это требует от них специальных знаний по организации творческого процесса, выработки идей, обсуждения и разработки согласованных решений.

На данном этапе следует прежде всего определить *миссию* и *стратегическую цель* развития моногорода, затем – выделить основные стратегические направления развития, обусловленные сформулированными миссией и целевыми установками и охватывающие экономическую, социальную, демографическую и пространственную сферы его развития.

Рабочие (тематические) группы проводят открытые заседания с обсуждением поступивших замечаний и предложений по каждому из выделенных направлений.

В составе каждого стратегического направления разрабатываются стратегические программы и входящие в их состав стратегические проекты. Одновременно эксперты дают оценку выдвигаемым программам и проектам, фиксируют и обрабатывают результаты обсуждений, создают творческую атмосферу в процессе заседаний. Далее обосновываются сценарные варианты развития моногорода, обусловленные изменениями внешних и внутренних условий. Результатом являются материалы по основным стратегическим направлениям развития моногорода в разрезе каждого сценария стратегии по основным группам показателей.

По итогам проделанной работы публикуется дискуссионная (базовая) версия Стратегии, которая после общественных слушаний, обсуждений, «круглых столов», пресс-конференций, теле- и радиопередач с участием населения, депутатов, администрации, бизнесменов, членов профессиональных ассоциаций, различных общественных организаций и т. п. дорабатывается, редактируется, согласовывается и после утверждения представительным органом принимается к утверждению.

На **третьем этапе** разработанная Стратегия увязывается с ее реализацией.

Реализация Стратегии сопряжена с определенными проблемами, которые не всегда удается успешно разрешить. Можно подготовить и принять идеальный, безукоризненный с теоретических и методических позиций документ, но он скорее всего останется красивой книжкой, если не будет разработан конкретный механизм реализации.

Продвижением, презентацией, маркетингом стратегического плана должна заниматься отдельная группа специалистов, глубоко знающих и владеющих этими видами деятельности.

Единственно реальной, действенной силой, способной осуществить реализацию Стратегии, могут и должны быть городские органы местного самоуправления. Но для этого необходимо, чтобы у них сформировались готовность, гражданская ответственность и глубокое политическое понимание необходимости развиваться городу на основе его стратегического плана.

3.2. Содержание и структура Стратегии

Как показывает анализ, авторы методических рекомендаций по разработке стратегий городов, представляющие различные научные школы, в основном следуют некоему типовому алгоритму составления стратегических документов научно-индикативного характера. В частности, Стратегию развития города предлагается рассматривать как динамическую совокупность пяти основных взаимосвязанных процессов (рис. 2).

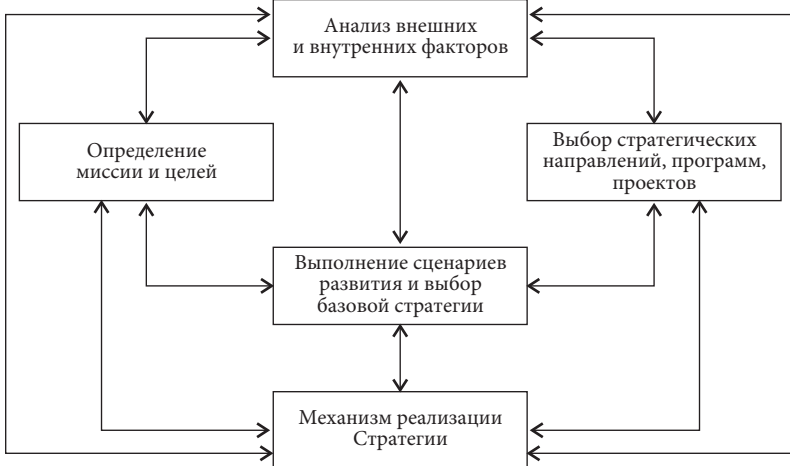


Рис. 2. Принципиальная схема разработки Стратегии развития моногорода

Эти процессы логически вытекают (или следуют) один за другим. Вместе с тем существуют и устойчивая обратная связь, и соответственно обратное влияние каждого процесса на остальные и на всю их совокупность. В этом заключается важная особенность структуры стратегического планирования моногорода.

3.2.1. Анализ внешней и внутренней среды моногорода и оценка исходных конкурентных возможностей. Анализ внешней и внутренней среды города обычно считается началом процесса разработки собственно Стратегии, ибо он обеспечивает базу как для определения миссии и стратегических целей развития города, так и для выработки документа в целом. Поэтому разработка Стратегии развития моногорода невозможна без всестороннего изучения сложившейся в городе ситуации, без постановки «диагноза», позволяющего выявить не только причины сложившейся социально-экономической обстановки, но и основные проблемы, оценить возможности их преодоления и выхода из кризисной ситуации.

Анализ внешней и внутренней среды города осуществляется в разрезе определенных внешних и внутренних факторов.

Фактор (лат. *factor* – делающий, производящий) – это движущая сила, причина процесса, явления, события. Поэтому факторный анализ служит необходимым методом выявления причин изменений, происходящих в городе.

Крайне важно анализировать всю совокупность факторов, оказывающих влияние на функционирование и развитие моногорода.

В современной литературе сложились различные подходы к классификации факторов как внешней, так и внутренней среды; анализируются десятки факторов, оказывающих прямое или опосредованное влияние на социально-экономическое развитие городов, в том числе и монопрофильных.

Первая группа факторов – факторы внешней среды, которые формируются на глобальном, национальном и региональном уровнях; они практически не поддаются регулированию со стороны местной администрации, но играют важную роль с учетом стратегических возможностей развития города. Их следует рассматривать либо в качестве благоприятных возможных путей развития города, либо в качестве носителей потенциальных опасностей или ограничителей.

«Вызовы» внешней среды имеют достаточно широкий характер (диапазон) и могут охватывать различные области природной среды, сферы человеческой жизни, включая экономику, политику, культуру.

Анализ внешних условий осуществляется путем изучения количественных и качественных характеристик факторов, по результатам чего составляется матрица STEEPV-анализа.

STEEPV – аббревиатура названия факторов: социальных (*S* – social), технологических (*T* – technological), экономических (*E* – economic), окружающей природной среды (*E* – environmental), индивидуальных ценностей (*PV* – personal values).

В соответствии с методологией STEEPV-анализа общемировые, общенациональные и региональные факторы включают в себя следующие факторы:

- 1) *социальные (социодемографические)* – определяют динамику основных демографических показателей (рождаемость, смертность, миграционные процессы), обуславливают по-

требительские предпочтения жителей города, изменения в базовых ценностях, в уровне, образе и стиле жизни, отношении к труду и отдыху, характеризуют конфессиональные предпочтения и т. п.;

- 2) *технологические* – определяют тенденции развития новых технологий и НИОКР в отдельных сферах экономики города, которые повышают производительность труда, способствуют улучшению качества продукции, а также расширяют возможные области применения и сбыта товаров. Появление таких высоких технологий, как компьютерная, лазерная, микроволновая, полупроводниковая, а также использование атомной энергии, синтетических материалов, миниатюризация приборов и производственного оборудования оказывают благоприятное влияние на функционирование и развитие города;
- 3) *экономические* – позволяют определить местоположение города в экономическом пространстве страны. Компонентами экономико-географического положения города являются: транспортно-географическое положение (по отношению к транспортной сети); промышленно-географическое (относительно источников энергии, центров обрабатывающей промышленности и научно-технических баз); рыночное, или сбыто-географическое (относительно рынков сбыта продукции); демографическое или демогеографическое (относительно концентрации населения, трудовых ресурсов и научно-технических кадров); рекреационно-географическое (относительно мест отдыха и туризма).

Экономические факторы предполагают выяснение картины распределения ресурсов на уровне государства, региона, что является важнейшим условием развития как города в целом, так и его отдельных подсистем. Состояние мировой и национальной экономики влияет на уровень инфляции, динамику курса рубля, рост безработицы, на стоимость ресурсов и способность приобретать товары и услуги;

- 4) *политические* – определяют внешнюю среду развития города и получение ключевых ресурсов для его деятельности:

изменение законодательства РФ и субъекта РФ в экономической сфере, государственное регулирование конкуренции, выборы на всех уровнях власти и управления и т. п.

Для города, осуществляющего международную деятельность, особое значение имеет политическая стабильность государства, а также установка специальных госпошлин на импорт товаров, экспортные квоты и т. д.;

- 5) *факторы окружающей природной среды*. Важную роль в развитии моногорода играет группа экологических (природно-климатических) факторов, так как они непосредственно связаны с использованием природных ресурсов, обеспечением условий жизнедеятельности населения и во многом определяют направленность и структуру экономики в целом.

Индивидуальные ценности определяют уровень развития социальных отраслей и анализируются на микроуровне. Это, прежде всего, жизненные ценности и стандарты, традиции, которые существенно влияют на деятельность города. Характер взаимоотношений с местным сообществом очень важен для учета и планирования на любой территории. Так, в каждом сообществе существуют специфические, писанные и неписанные законы, обычаи, установки по вопросам бизнеса и ведения деловых отношений, которые сказываются на развитии города.

Каждая характеристика STEEPV-анализа записывается в соответствующую матрицу-таблицу.

Моногород должен быть внутренне способен к собственному социально-экономическому развитию (саморазвитию), адаптации к изменяющимся внешним условиям.

Вторая группа факторов – факторы, формирующие внутренние условия:

- 1) *природно-ресурсные* – совокупность природных ресурсов территории города, которые могут быть использованы с учетом достижений научно-технического прогресса для удовлетворения материальных и духовных потребностей человека. Включают в себя следующие виды ресурсов: минерально-сырьевые, растительные, земельные, водные, животный мир;

- 2) *научно-технические* – определяются уровнем развития научно-технического прогресса и степенью использования достижений НТП в экономике города;
- 3) *экономические* – факторы, обусловленные структурой экономики муниципального образования;
- 4) *финансовые* – характеризуются структурой доходной и расходной частей бюджета, а также финансовой инфраструктурой города;
- 5) *инвестиционные* – определяются объемом и структурой инвестиций, источникам и направлениям вложений, а также привлекательностью города;
- 6) *информационные* – характеризуются активностью коммуникационных процессов, позволяющих обмениваться информацией на микро-, мезо- и макроуровне, косвенно связаны с инфраструктурами связи и транспорта;
- 7) *человеческий потенциал* – отражает как сложившуюся демографическую ситуацию, обусловленную показателями естественного и миграционного движения населения, его половозрастной структурой, брачностью и разводимостью, так и основные характеристики населения (здоровье, образовательный уровень, уровень благосостояния, характеризуемый структурой доходов и расходов);
- 8) *социальные* – обусловлены распределением населения по группам со схожими социально-экономическими характеристиками и могут быть оценены как посредством учета количества нуждающихся в социальной защите и поддержке, так и объема средств, выделяемых на данные мероприятия;
- 9) *инфраструктурные* – определяются уровнем развития систем, поддерживающих функционирование муниципального образования (в частности, транспортной, инженерной, социальной, рыночной, материально-бытовой и т. д.);
- 10) *экологические* – обусловлены антропогенным воздействием на окружающую среду; характеризуются как ее состоянием, так и расходами на мероприятия по ее защите и восстановлению;

11) *организационно-управленческие* – характеризуют качество управления муниципальным образованием.

Данный перечень не является исчерпывающим и может быть модифицирован в соответствии со спецификой моногорода.

Оценка элементов внутренней среды позволяет вскрыть потенциал и возможности, на которые может рассчитывать город в конкурентной борьбе в процессе достижения своих целей. Анализ внутренней среды позволяет глубже уяснить цели развития города, более точно сформулировать миссию.

Исходя из сложившейся практики стратегического планирования подробный анализ внутренних факторов проводится с помощью метода SWOT-анализа. Задачи SWOT-анализа – выявление сильных сторон (*S – strengths*), слабых сторон (*W – weaknesses*), возможностей (*O – opportunities*) и угроз (*T – threats*), оказывающих противоречивое влияние на развитие моногорода в целом и его отдельных структур в частности.

1. *Сильные стороны* развития города – то, в чем он преуспевает или какая-то уникальная особенность, предоставляющая ему дополнительные возможности. Сила может заключаться в имеющемся позитивном опыте, доступе к уникальным ресурсам, наличии передовых технологий и современного оборудования, высокой квалификации персонала, молодой структуре населения, высокой доле населения трудоспособного возраста с образованием не ниже среднего, достаточном качестве трудовых ресурсов и т. п.
2. *Слабые стороны* развития города – отсутствие чего-то важного для функционирования и развития, т. е. того, что пока не удается сформировать по сравнению с другими городами и ставит моногорода в неблагоприятное положение. В качестве примера можно привести слишком узкую специализацию (монопрофильность), изношенность материально-технической базы инфраструктуры.
3. *Возможности* – благоприятные обстоятельства (условия, события, отношения), которые город может использовать для получения преимуществ (например, развитие рекреационно-туристской деятельности, разработка разведанных

запасов природных ресурсов, рост уровня доходов населения, появление новых технологий).

4. *Угрозы* – политические события, экономические процессы, природные катаклизмы, наступление которых может оказать неблагоприятное воздействие на развитие и функционирование города. Угрозы, в случае их осуществления, могут лишить части возможностей.

Сильные и слабые стороны – это внутренние характеристики города, и, следовательно, подконтрольные ему. Возможности и особенно угрозы связаны с характеристиками, в первую очередь, рыночной среды, политической ситуации и неподвластны воздействию самого города.

По результатам исследования составляется матрица SWOT-анализа. Все слабые стороны, угрозы и потенциальные опасности становятся проблемами города, которые могут привести его к деградации, а сильные стороны и возможности, определяемые внутренними и внешними факторами, становятся резервами развития города. Глубокий SWOT-STEPPV-анализ является сегодня непреложным требованием обоснованного стратегического направления развития города. Результаты SWOT-STEPPV-анализа призваны стать отправной точкой при формировании базовой стратегии развития моногорода, прояснить выбор необходимых стратегических направлений его развития и новых секторов роста.

3.2.2. *Формулирование миссии и стратегической цели развития моногорода.* Рассмотренные выше принципиальные установки позволяют выделить следующие основные требования к формулированию миссии города (муниципального образования):

- 1) *лаконичность* – формулировка миссии города не должна быть чрезмерно конкретной или излишне расплывчатой, ее следует выражать в виде одного–двух предложений;
- 2) *реалистичность* – соответствие миссии ресурсным возможностям муниципального образования;
- 3) *конкретность* – соответствие миссии исключительно данному муниципальному образованию и включение конкретных ориентиров;

- 4) *специфичность* – основанность на характерных (уникальных) особенностях муниципального образования, позволяющих ему занять конкурентные позиции в территориальном разделении труда;
- 5) *действенность* – направленность миссии на совершение определенных действий, на проявление активности, мотивацию всех субъектов стратегического планирования.

Миссия города рассматривается не как конечный, застывший результат, а как растянутый во времени результирующий процесс, включающий в себя и интегрирующий все стороны функционирования и развития города.

Миссия каждого моногорода формулируется с учетом сформировавшихся ожиданий, ресурсных возможностей, а также места в системе регионального и национального (международного) разделения труда.

Желательно, чтобы разработчики миссии, исходя из названных принципиальных позиций и особенностей моногорода, в формулировку миссии своего моногорода включали идеи и представления о возрождении, сохранении и развитии города в качестве многокомпонентной специфической среды, обеспечивающей нормальную жизнедеятельность населения, устойчивое социально-экономическое и пространственное развитие с учетом места и роли города в региональном, национальном и мировом пространстве.

В соответствии с основными направлениями политики государства, нацеленными на создание благоприятных условий для достойной жизни граждан, главной (базовой, генеральной) *стратегической целью* развития моногородов должно стать обеспечение стабильного улучшения качества жизни горожан на основе модернизации и активного развития профильных отраслей экономики, создания новых рабочих мест, активизации процесса преобразований в социальной сфере.

Конкретная цель развития определенного моногорода должна быть сформулирована в результате декомпозиции и детализации главной (базовой, генеральной) стратегической его цели.

Каждому моногороду необходимо разработать свои частные подцели, которые должны быть существенными, действенными, значимыми, а не тривиальными и пассивными.

Хотя подцели развития отдельных моногородов не одинаковы и их нельзя механически переносить из одного города на другой, всё же можно выделить наиболее характерные, *типичные подцели*:

- а) *в области создания эффективной городской экономики*: рост валового муниципального продукта; диверсификация общей структуры экономики; развитие (модернизация) градообразующих предприятий; формирование малого и среднего предпринимательства; создание новых бизнес-структур; обеспечение роста инвестиций; создание новых высококонкурентных рабочих мест; привлечение квалифицированных кадров; формирование благоприятного социально-экономического и правового климата для развития предпринимательства и т. п.;
- б) *в области системы жизнеобеспечения*: развитие социальной инфраструктуры, модернизация инженерной инфраструктуры, непрерывное повышение качества городской среды, реализация доступности городских услуг, эффективное использование всех ресурсов городского развития и т. п.;
- в) *в области социально-политических отношений*: формирование элементов гражданского общества; развитие партнерства в экономической, социальной и культурной сферах; обеспечение активного взаимодействия всех заинтересованных групп населения в достижении стратегических целей.

Приведенные варианты формулировок генеральной цели и подцелей образуют в единстве целевой блок верхнего уровня при главенстве целевой установки повышения качества жизни горожан.

3.2.3. Определение стратегических направлений развития. Искусство разработчиков стратегии заключается в том, чтобы правильно определить решающие направления, на которых концентрируются основные ресурсы и волевые действия. Определение стратегических направлений по праву считается сердцевинной стратегии развития моногорода, ибо в этом разрезе принимаются и обосновываются решения по поводу того, что предстоит сделать, как и в каких направлениях его развивать, преобразовывать, трансформировать, создавать.

В процессе разработки стратегических направлений развития моногорода необходимо соблюдать три основных принципа:

- а) *взаимобусловленность* – стратегические направления не должны затруднять реализацию друг друга, а наоборот, каждое должно содействовать общему развитию;
- б) *непротиворечивость* – стратегические направления находятся в русле стратегических целевых установок и определяют дальнейшие программные мероприятия по достижению базовых прогнозных показателей;
- в) *минимизация количества показателей*, которые при сохранении полноты информации должны быть достижимыми, достоверными, сопоставимыми и соответствующими основным стратегическим направлениям.

Разработать оригинальные направления будущего развития моногорода достаточно трудно. Наиболее важным этапом при определении стратегических направлений развития является разработка их (направлений) концепции и деталей реализации.

Для разработки каждого стратегического направления моногорода целесообразно воспользоваться следующим *алгоритмом*:

- а) стратегическая цель (целевой вектор);
- б) основные задачи;
- в) стратегические преимущества и угрозы, выявленные на основе SWOT-анализа;
- г) стратегическое видение будущего;
- д) способы и методы решения стратегических задач;
- е) ожидаемые результаты реализации направления.

Основные показатели на весь прогнозируемый период, определяющие, в какой мере будут достигнуты целевые установки, следует оформить в виде сводной таблицы.

В составе каждого стратегического направления выделяются и разрабатываются программы, направленные на решение наиболее важных проблем.

Постановка *проблем* и определение *методов и путей* их решения составляют суть (ядро) программной организации работы.

С позиций современной экономической науки *целевую программу* можно определить как систему предстоящих четких, взаимосвя-

занных производственных, социально-экономических, организационно-управленческих и других мероприятий, согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам и обеспечивающих эффективное решение тех или иных проблем, в частности проблемы городского развития.

В управлении реализацией целевой программы выделяются следующие основные этапы:

- а) отбор проблем для программной проработки;
- б) принятие решения о начале разработки целевой программы;
- в) экспертиза и оценка целевой программы;
- г) утверждение целевой программы;
- д) управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее исполнения.

По каждому стратегическому направлению программной проработке подвергаются две–три проблемы. В связи с этим следует увязать между собой отдельные целевые программы, показать их комплексный характер и рассчитать кумулятивный эффект от их совместной реализации.

Следует особо отметить, что цели крупной многоаспектной программы могут реализовываться «по частям», путем разбиения, структурирования на отдельные конкретные, четко сформулированные задачи, которые решаются в рамках отдельных проектов. Понятие «*проект*» трактуется как совокупность документов (расчетов, чертежей, схем, пояснительных записок, финансовых, технологических, организационных и иных обоснований), увязанных по конкретным исполнителям, регламентам, ресурсам, мероприятиям (активным действиям) и необходимых для достижения поставленных целей (создание инновационного продукта, процесса, решение конкретной локальной задачи) в условиях ограниченности ресурсов и времени.

Программная и проектная организация работ по предвидению будущего различаются принципиально, начиная от их разработки и кончая реализацией. Мы особо выделяем то обстоятельство, что программа, в том числе региональная или городская, долговечна: она существует до тех пор, пока есть проблема. Напротив, проекты,

включая региональные и городские, недолговечны: они заканчиваются, когда задача решена.

Достаточно дробное деление программ на проекты позволяет повысить их управляемость и реализуемость Стратегии в целом.

В условиях ограниченности ресурсов и времени организация инвестиционной и организационной деятельности в форме проектов позволяет наиболее рациональным путем определить приоритеты для инвестиций, дает возможность оценить эффект для всех участников, включая государство, существенно повышает эффективность управления ресурсами, обеспечивает процесс контроля за реализацией с помощью критериев и показателей. С учетом вышесказанного должны быть выработаны единые методологические подходы к разработке проектов, проведены их согласование и принятие представительным органом местного самоуправления.

Все проектные мероприятия в рамках стратегического управления можно разделить по их направленности на инвестиционные, коммерческие и социальные.

Инвестиционный проект – это документ, содержащий совокупность взаимосвязанных обоснований, целевых установок, диагнозов внешних и внутренних условий, рисков, расчетов других действий исполнителя с указанием источников финансирования мероприятий (в том числе федеральных, региональных, местных, конкретных инвесторов и кредиторов и т. п.), объемов необходимых финансовых средств, периода окупаемости, сроков возвратов кредитов и т. п.

Инвестиционные проекты должны разрабатывать специалисты, ибо от того, насколько грамотно и обоснованно проработана та или иная его стадия, зависят скорость и эффективность прохождения проекта через последующие стадии и процедуры, а в конечном счете, быстрота принятия решения об открытии финансирования.

Необходимой следует признать консультативную помощь Федерального центра проектного финансирования, уполномоченного вести работу в рамках программы поддержки моногородов.

Инвестиционные проекты, которые выполняются с привлечением федеральных средств, должны иметь заключения соответс-

твующих отраслевых министерств, пройти государственную экспертизу, внешнюю экспертизу и др. Только после этого проекты могут получить соответствующую государственную поддержку в лице Внешэкономбанка или одного из банков этой банковской группы.

Проекты, предлагаемые к софинансированию из регионального бюджета, подлежат согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Коммерческие проекты – это такие стратегические разработки, которые способны при реализации приносить выгоду. Они должны осуществляться частными юридическими лицами, преследующими в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. В этих проектах участвует (организационно или финансово) и администрация моногорода. Право на реализацию наиболее значимых для города проектов предприниматели будут получать на конкурентной основе.

Социальные проекты должны реализовываться за счет бюджетных средств. Но это – не общее правило: следует максимально использовать принципы привлечения бюджетных средств (гранты, инвестиции, добровольные взносы и пр.), а также принципы возможностей сочетания коммерческой выгоды с социальным эффектом (самоокупаемость).

Особо следует выделить так называемые поведенческие и поселенческие проекты. Однако такое деление в некоторой степени условно, поскольку отдельные проекты могут иметь направленность и поселенческого, и поведенческого характера:

- под *поселенческими проектами* понимаются проекты, направленные на изменение физической среды города, т. е. на создание, реконструкцию или улучшение тех или иных объектов, которые будут позитивно влиять на социально-экономическое развитие города. Результат реализации таких проектов – жилье, объекты инженерно-технической, транспортной, социальной и деловой инфраструктур, производственные помещения, новые учреждения, организации, т. е. то, что существует реально;

- *поведенческие проекты* предполагают воздействие на сознание жителей города с целью привития или изменения тех или иных жизненных ценностей и установок. Такие проекты направлены, например, на пропаганду здорового образа жизни или распространение основ экологической культуры. Результаты поведенческих проектов в общем случае физически не ощутимы, однако они призваны улучшать наше общество, создавая мощнейшее конкурентное преимущество – комфортную социальную среду, комфортную для жизни и благоприятствующую ведению бизнеса.

Выделение, наряду с поселенческими проектами, поведенческих вызвано необходимостью комплексного решения социальных задач, формирования устремленности населения к позитивным изменениям.

Необходимо составить предварительный список всех конкретных проектов в городе, разбив их на три группы в зависимости от приоритетности (высший, высокий и средний приоритет) и длительности исполнения проектов.

Хотя в моногородах сложились различные социально-экономические и иные условия, тем не менее стратегические направления развития могут быть сведены в наиболее типичные блоки.

Первое стратегическое направление – **диверсификация экономики моногорода и улучшение хозяйственного климата.**

Стратегическая цель – создание эффективной, конкурентоспособной многопрофильной городской экономики.

Основные задачи, решаемые в рамках данного направления:

- 1.1. Реструктуризация, модернизация градообразующего предприятия или его репрофилирование на инновационной основе в связи с потерей сырьевой базы и устойчивого спроса на его продукцию.
- 1.2. Поддержка развития малого и среднего предпринимательства, которое ориентировано на использование местных возможностей и предпосылок; способствует быстрому обороту капитала, росту мест приложения труда; имеет более высокий потенциал развития и в итоге превращается в новый очаг деловой активности.

- 1.3. Возрождение и развитие как традиционных, так и новых промыслов, ремесел, видов деятельности, отвечающих современным требованиям (создание и развитие новых объектов V и VI технологических укладов, среди которых нанотехнологии, электроника, биотехнологии, медтехника и т. п.; переработка сельскохозяйственного сырья в продовольственные товары; переработка древесины; создание технопарков, бизнес-инкубаторов и кластеров основных производств; формирование особых экономических зон; развитие рекреационной и туристической деятельности; развитие логистики; формирование различных форматов торговли, включая торговые сети, и т. п.).
- 1.4. Развитие рыночной инфраструктуры, в том числе финансово-банковской, обеспечивающей привлекательность вложений средств в местную экономику; совершенствование рекламной деятельности; обеспечение современными средствами связи и переработки информации; организация комплексных бизнес-центров с функциями юридического, консалтингового производственно-хозяйственного и информационного обеспечения и обслуживания; организация проката оборудования и лизинга.
- 1.5. Улучшение хозяйственного климата и развитие правового поля, что способствует активизации инвестиционного процесса и предпринимательства (снижение административных барьеров; выделение грантов на открытие бизнеса; использование технологии франчайзинга; предоставление льготной аренды и гарантированного муниципального заказа; предоставление субсидий на открытие компаниями филиалов в городе; субсидирование процентной ставки; стимулирование кредитования от микрокредитования до кредитования бизнеса до 60 млн р., что покрывает практически весь спектр кредитования малого и среднего бизнеса, включая индивидуальное предпринимательство).

Обоснование стратегических программ и составление перечня соответствующих стратегических проектов.

Второе стратегическое направление – **формирование устойчивой социальной среды и благоприятного социального климата, обеспечивающих свободное развитие личности.**

Стратегическая цель – создание здоровой и безопасной социальной среды, позволяющей сохранить физическое и духовное здоровье горожан, развить их профессиональные, интеллектуальные и личностные качества, повысить образовательный и культурный уровень, обеспечить производство человеческого капитала, сблечь социальный мир, укрепить этнонациональное согласие.

Основные задачи, решаемые в рамках данного направления:

- 2.1. Улучшение здоровья жителей; формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать передовым достижениям медицинской науки.
- 2.2. Формирование социально- и профессионально компетентного горожанина путем развития непрерывного и мобильного образования, расширение доступности качественного образования, способствующих в итоге повышению индекса человеческого потенциала в соответствии с требованиями инновационного развития экономики.
- 2.3. Формирование наукоемких рабочих мест, заблаговременная профессиональная подготовка кадров для предприятий и организаций, намечаемых к репрофилированию и размещению в моногороде, способствующих в итоге росту квалификации и образованности населения.
- 2.4. Формирование рынка труда и расширение возможностей трудоустройства; организация профилактических мероприятий по обеспечению безопасности условий труда.
- 2.5. Сохранение и развитие культурной среды, способствующей повышению уровня интеллектуального и культурного развития горожан, реализации потребности в культурно-творческом самовыражении, освоению накопленных обществом культурных и духовных ценностей.
- 2.6. Соблюдение принципов социальной справедливости, сокращение бедности, облегчение ее негативных последствий,

- уменьшение социального неравенства, обеспечение социальных гарантий малоимущим слоям населения.
- 2.7. Усиление адресной социальной помощи.
 - 2.8. Формирование гармоничной социальной структуры.
 - 2.9. Укрепление межнационального согласия (толерантности) и взаимопонимания.
 - 2.10. Укрепление законности и правопорядка, обеспечение личной и общественной безопасности.

Обоснование стратегических программ и составление перечня соответствующих стратегических проектов.

Третье стратегическое направление – **создание высококачественной городской среды, в рамках которой реализуются основные жизнеобеспечивающие потребности населения.**

Стратегическая цель – превращение моногорода в благоустроенный, комфортный город, привлекательный для жизни, бизнеса, отдыха, посещений.

Основные задачи, решаемые в рамках данного направления:

- 3.1. Увеличение объемов и повышение качества культурно-бытовых и жилищно-коммунальных услуг населению.
- 3.2. Соблюдение стандартов качества и бесперебойности при предоставлении населению энергоресурсов, горячей и холодной воды.
- 3.3. Создание условий для развития конкурентной среды в управлении жилищным фондом.
- 3.4. Повышение уровня технической безопасности жилищного фонда.
- 3.5. Снижение потерь энергоресурсов при их производстве и транспортировке.
- 3.6. Снижение аварийности на транспортных, инженерных сетях и объектах инженерной инфраструктуры.
- 3.7. Строительство инженерных и транспортных систем, обеспечивающих развитие города.
- 3.8. Эффективное использование историко-культурного, архитектурно-градостроительного и природного наследия – важного компонента формирования благоприятной среды жизнедеятельности.

3.9. Повышение качества благоустройства и содержания городской территории.

3.10. Формирование комфортной окружающей среды и развитие экологической культуры населения города.

Обоснование стратегических программ и составление перечня соответствующих стратегических проектов.

3.3. Разработка сценарных вариантов развития моногорода

Вероятностный характер экономических, социальных, политических и иных процессов, происходящих в моногородах, непосредственно связан с многовариантностью развития города как сложного социально-экономического образования, когда достижение главной стратегической цели возможно не в одной форме или одним путем, а при наличии ряда возможных вариантов. На практике, как правило, реализуется лишь один из них. Учитывая долговременность тенденций, а также возможные в будущем ситуацию и стратегические направления развития моногородов, следует рассмотреть, как минимум, следующие два сценария-варианта.

1. *Инерционный (пессимистический) сценарий.* Определяется сроками взаимосвязанного функционирования и развития градообразующего предприятия и города, жестким сцеплением судьбы монопрофильного города с участием градообразующего предприятия.

Остановка деятельности градообразующего предприятия, сохранение отсталости, неактивное движение вперед могут только усугубить отставание города от других конкурирующих с ним городских поселений, привести к сокращению жизненного пространства города и, наконец, к его деградации.

2. *Инновационно-прорывной (оптимистический) сценарий.* Этот сценарий связывают с обретением городом «второго дыхания», когда градообразующее предприятие меняет свой функциональный профиль (модернизируется, диверсифицируется, saniруется и т. п.), и, наряду с этим, находят новые пути экономического развития города, обуслов-

ленные максимальным использованием инвестиционного и инновационного потенциала города.

Когда альтернативы выявлены и обоснованы, а сценарии прописаны, органы местного самоуправления, учитывая многообразие интересов в общественном поле, принимают решение, по какому сценарию следует реализовывать стратегию города. Это всегда тяжелый и ответственный выбор, ибо в той или иной степени блокируются, ущемляются другие сценарии (варианты) развития города.

3.4. Механизм реализации и корректировки Стратегии

Трудности реализации Стратегии развития моногорода связаны с многокомпонентностью, сложностью и рекомендательным характером этого документа. Для того, чтобы Стратегия была успешно реализована, должно проводиться эффективное управление ее реализацией, учитывающее меняющиеся во времени обстоятельства, условия и интересы ключевых субъектов.

В реализации Стратегии моногородов заинтересовано несколько субъектов: органы местного самоуправления, администрация субъекта РФ, руководство градообразующих предприятий, предприниматели (малый и средний бизнес), инвесторы, население в лице общественных организаций и объединений. Различные мероприятия, предусмотренные в Стратегии, затрагивают, как правило, интересы нескольких субъектов. Действия одного субъекта могут быть выгодны или, наоборот, не выгодны другим. Поэтому управлять ее реализацией целесообразно с учетом прямого или косвенного участия всех заинтересованных субъектов.

Лидерство в реализации Стратегии должно принадлежать муниципальным органам власти, которые способны учитывать объективные потребности и интересы всех жителей города. Это тем более важно, что речь идет о судьбе тысяч горожан, и неверное стратегическое решение может подвергнуть чрезвычайно риску их жизнедеятельность в будущем.

Вместе с тем в современных условиях, когда согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

деятельность муниципалитетов ограничивается лишь решением «вопросов местного значения», органы местного самоуправления, в том числе и моногородов, не располагают реальными возможностями влиять на большинство процессов, протекающих в пространстве городов. Поэтому в принятии и реализации управленческих стратегических решений и рекомендаций по проблемам моногородов объективно требуется объединение и координация усилий, средств и ресурсов федеральных, региональных и муниципальных органов власти, а также субъектов хозяйственной деятельности при активном участии населения как непосредственно, так и через объединения граждан.

Исходя из этих принципиальных позиций, механизм реализации стратегии моногорода можно определить как *совокупность принципов, форм, методов и инструментов целенаправленного управленческого воздействия на процессы социально-экономического развития моногорода в целях реализации стратегического выбора.*

К важнейшим принципам построения механизма реализации стратегического выбора моногорода относится принцип баланса интересов, т. е. согласование и соблюдение интересов различных слоев населения, предприятий и организаций разных форм собственности, субъектов управления различных иерархических уровней, участвующих в реализации стратегического выбора города.

С принципом баланса интересов тесно связан принцип гласности, следование которому предполагает своевременное и полное информирование всех участников работ о полученных результатах, возникающих проблемах.

К основным методам управления, используемым в процессе реализации стратегии города, относятся экономические, организационно-управленческие, правовые и социально-психологические. Современная ситуация, сложившаяся в сферах экономики и местного самоуправления, существенно изменила акценты в использовании тех или иных методов управления. В настоящее время ориентируются на использование, в основном, «мягких» методов управления – экономических, правовых и социально-психологических. В частности, среди методов продвижения Стратегии моногорода можно выделить:

- 1) проведение презентаций Стратегии на городском, региональном и национальном уровнях;
- 2) использование Стратегии для улучшения инвестиционного имиджа города и привлечения инвесторов к проектам Стратегии;
- 3) продвижение в сети Internet;
- 4) использование маркетингового подхода.

Особо следует выделить стратегический мониторинг, под которым понимается деятельность по периодическому сбору и оценке информации на основе специально разработанной системы показателей, достаточной для контроля и корректировки реализации стратегии (рис. 3).

Стратегический мониторинг позволяет получить информацию о сложившейся ситуации в муниципальном образовании, определить существующие проблемы в области социально-экономического развития, отследить изменения, произошедшие в результате выполнения стратегии, и в то же время обеспечить население муниципального образования и все заинтересованные стороны достоверной, достаточной и легко интерпретируемой информацией.

Мониторинг реализации стратегии должен осуществляться в следующих направлениях:

- 1) *функциональный мониторинг*, который предполагает сбор необходимой информации и ее анализ по стратегическим направлениям реализации Стратегии;
- 2) *индикативный мониторинг* – предполагает отбор и сопоставление отдельного перечня фактических показателей с их прогнозными значениями, определенными в Стратегии;
- 3) *организационный мониторинг* – осуществляется посредством оценки используемых механизмов, обеспечивающих реализацию разработанной Стратегии: программно-целевого планирования, системы муниципального управления, нормативно-правовых документов и т. д.;
- 4) *социологический мониторинг* – позволяет оценить мнение жителей муниципального образования о реализации Стратегии, включая функционирование и различных его подсистем, и органов местного самоуправления.

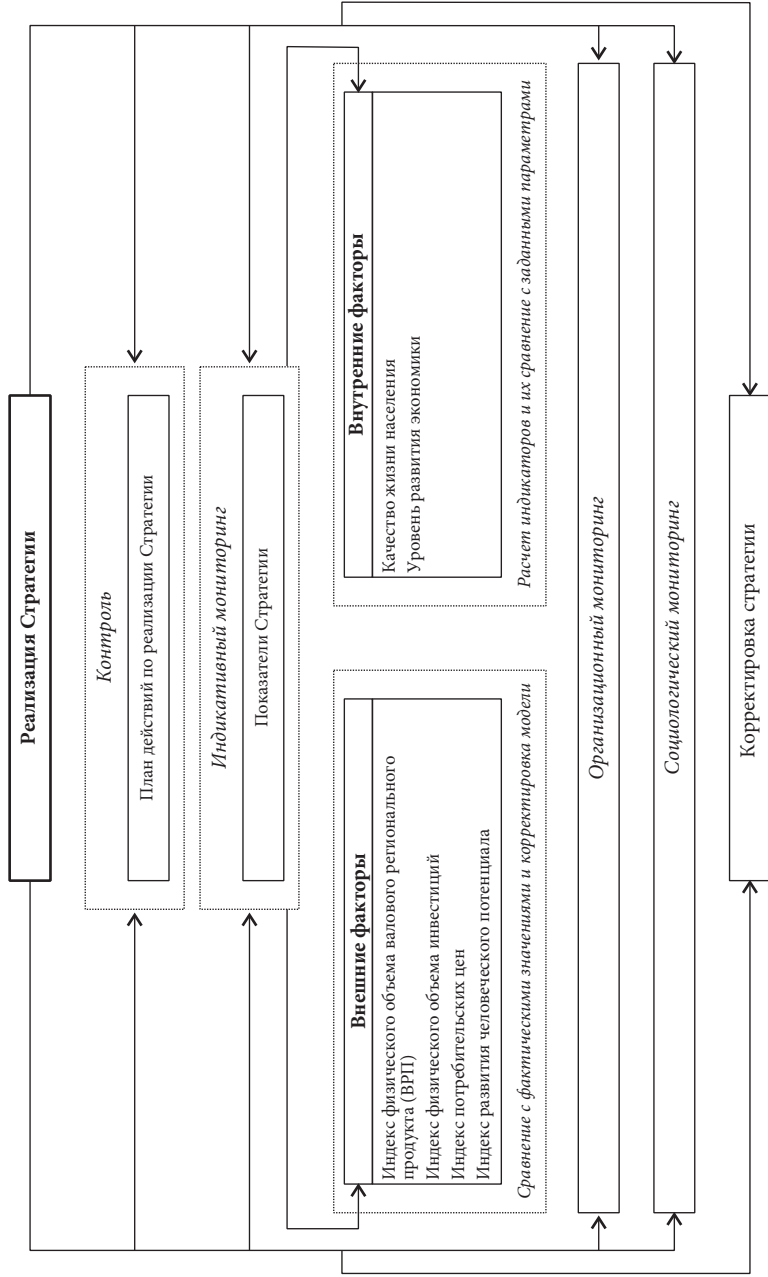


Рис. 3. Мониторинг, контроль и корректировка реализации Стратегии моногорода

Первостепенное значение в мониторинге имеет наиболее формализованное второе направление, предполагающее сбор и анализ статистических данных, которые являются основой мониторинга Стратегии. Отслеживание индикаторов – хороший стимул для организации муниципальной статистики и создания муниципальных информационных систем. Это позволяет организовать электронный документооборот между подразделениями администрации.

Таким образом, мониторинг реализации Стратегии рассматривается как система мер контроля, инспектирования и непрерывного отслеживания процессов на основе специально созданной информации.

3.5. Институты трансформации экономики моногородов

Механизм реализации Стратегии развития моногорода следует, в первую очередь, раскрыть через институты управления, совокупность которых и реализует процесс достижения намеченных стратегических целей и приоритетов.

Институты управления – это особый вид субъектных отношений в управленческой деятельности, связанный с процессами трансформации, модернизации и диверсификации экономики моногородов.

Для моногородов, которые попадают в программу финансовой правительственной поддержки, следует на период трансформационных действий ввести частично измененную систему управления их социально-экономическим развитием. Для этого нужно разделить сферы управленческой деятельности моногородов на:

- 1) управление текущей деятельностью;
- 2) управление трансформационными преобразованиями.

Управлением текущей деятельностью, т. е. решением текущих, каждодневных задач, по-прежнему должен заниматься такой важный институт, как органы местного самоуправления, в соответствии с действующими положениями Конституции РФ, федеральными и региональными законами, Уставом муниципального образования.

Управление трансформационными преобразованиями следует поручить специально созданному временному органу (институту),

сформированному на базе принципов корпоративного государственно-муниципально-частного соглашения. Оно должно включать в себя соглашение четырех сторон: Министерства регионального развития РФ, субъекта РФ, моногорода и бизнеса, занимающегося освоением федеральных средств. Такая новая дополнительная форма управления трансформационным развитием моногородов должна носить *временный характер*, т. е. действовать лишь на период освоения выделенных федеральных средств.

Задача временного государственно-муниципально-частного управления, вводимого на время осуществления проекта преобразования моногорода, состоит в координации действий всех структур, причастных к освоению федеральных средств, и обеспечении перевода моногорода на прогнозируемый облик его развития.

Чтобы четырехстороннее корпоративное соглашение эффективно работало, им должен управлять специальный орган, действующий на общественных началах и называемый, например, «Совет по реализации проекта трансформационных преобразований моногорода». В составе Совета следует предусмотреть наличие «золотого голоса», которым должен обладать Минрегионразвития РФ как орган, вкладывающий специально выделенные федеральные денежные средства.

Поскольку существование схемы управления трансформационными преобразованиями моногорода расценивается как особая мера, то следует часть функций местного самоуправления, касающихся использования средств местного бюджета, по взаимному согласию сторон сориентировать на поддержку инновационного проекта, координируемого Советом по реализации проекта трансформационных преобразований моногорода. Кроме того, для дополнительного наполнения бюджета моногорода и создания условий для полноценного формирования налогооблагаемой базы за счет местных источников необходимо передать в его распоряжение 100% возникающих налоговых доходов.

Фирмам, открывшим в моногороде рабочие места в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ или высоких технологий, государство должно предоставлять специальные субсидии, как это делается в Германии, Австрии, Швеции.

Для успешного развития территорий моногородов принципиальное значение имеет *успешное функционирование градообразующих предприятий*. Несмотря на то, что они являются самостоятельными хозяйствующими субъектами и экономически не зависят от местных органов власти, влиять на их деятельность можно и необходимо. Оптимальным способом согласования действий могут выступать договорные отношения по поводу решения как вопросов самого предприятия, так и социальных проблем территории, на которой оно находится.

В рамках подобных соглашений следует предусматривать организацию на предприятиях *сопутствующих производств*, которые смогут обеспечить комплексное использование базовых технологий, отходов заводской деятельности, а также привлечь дополнительную рабочую силу. Вариантом такого решения может стать *закрепление за предприятием-изготовителем функций технического обслуживания, ремонта и утилизации производимой продукции*.

Создание *своей сети сервисного обслуживания* также становится важным вариантом формирования новых рабочих мест и диверсификации производства на территории.

Ко всему вышеизложенному следует добавить меры, обеспечивающие *совместные действия местных властей и градообразующих предприятий*. Они могут быть выражены в совместной разработке комплексной инвестиционной программы, обеспечивающей переход на среднеевропейский уровень технологий и производительности труда, в согласовании с муниципалитетом перспективного плана предприятия по преодолению кризисных явлений в производственно-экономической деятельности, в формировании социальных проектов, содействующих развитию территории. Крупным предприятиям под покровительством местных властей следует пойти навстречу малому и среднему бизнесу *посредством предоставления своих площадей для организации* как сопутствующих производств, так и дополняющих основное производство сервисным и иным обслуживанием.

В зависимости от специфики моногорода после освоения выделенных федеральных средств орган управления муниципальной стратегией может создаваться и функционировать в различных

юридических формах, в том числе и как Совет по реализации проекта трансформационных преобразований моногорода. В частности, в составе городской администрации может быть создана специальная структура, в обязанности которой входили бы продвижение и реализация стратегического плана. Для обеспечения административной поддержки первоочередных мер Стратегии распоряжением Главы города формируется и утверждается план действий администрации по ее реализации. Он предусматривает процедуру ежегодного межведомственного мониторинга реализации положений Стратегии и подготовку по его результатам отчетности, позволяющей обнаружить отклонения от заданных параметров, выявить и учесть новые тенденции развития мировой и региональной экономики, откорректировать целевые параметры.

Ответственные за реализацию Стратегии структуры разрабатывают собственные планы мероприятий по достижению целевых параметров, учитывающих приоритетные направления социально-экономического развития муниципального образования. Например, включение в городской бюджет определенного стратегического проекта служит дополнительным стимулом (аргументом) для привлечения средств частных инвесторов.

План действий по реализации положений Стратегии предусматривает повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе разработки и внедрения системы оценки результативности, вовлечения структур гражданского общества в контроль за деятельностью власти, за счет морального и материального поощрения результативных инициатив и инноваций в муниципальном управлении.

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что стратегическое управление – это философия, идеология развития, сложное и мощное орудие, с помощью которого город может противостоять изменяющимся условиям. Стратегия может помочь городу повысить эффективность развития. Поэтому как инструмент управления она заслуживает самого серьезного внимания со стороны всех секторов городского сообщества.

4. Особенности формирования отношений гражданского общества моногородов

Специфика стратегического планирования городов, включая и монопрофильные города, заключается в том, что стратегия может быть разработана и реализована на основе обсуждения, согласования, прояснения действий всех заинтересованных участников городского развития, и в первую очередь институтов гражданского общества.

Однако требуется сложная, кропотливая и длительная работа, ибо традиции в этом деле в современной России практически отсутствуют. Советское долгосрочное планирование и прогнозирование ориентировались на персонал органов управления, на чиновников разного уровня и, как правило, не требовали поддержки со стороны населения. В современный период бессмысленно разрабатывать и реализовывать стратегию города, отказываясь от активного участия широкой общественности. Потенциал гражданских инициатив гораздо шире, чем возможности любых чисто управленческих технологий.

Проблема формирования гражданского общества обширна и многогранна. Она включает в себя все аспекты построения взаимоотношений в человеческом сообществе, начиная с правовых и заканчивая нравственно-этическими. В рамках трансформационного преобразования моногородов больше внимания следует уделять таким социально-экономическим сторонам гражданского общества, как:

- 1) постоянный рост платежного спроса населения и повышение экономического благосостояния людей;
- 2) консолидация действий, усилий, инициатив, ресурсов и средств бизнеса и общественности для формирования и реализации стратегии развития территории;

- 3) развитие социального партнерства;
- 4) ориентация производства и социальных мероприятий на потребности населения микрорайонов, социальных, профессиональных и возрастных групп;
- 5) подготовка и переподготовка высококвалифицированных работников, умеющих эксплуатировать новые поколения техники и технологий;
- 6) ускоренное развитие социальной сферы;
- 7) использование разнообразных поведенческих факторов (психологических, нравственных, мотивационных) с целью облагораживания взаимоотношений граждан, улучшения территории и повышения эффективности производства товаров и услуг;
- 8) формирование социально ответственной личности.

Органам местного самоуправления моногородов следует учитывать, что гражданское общество формируется исключительно на основе практических действий всех властных структур и населения. В связи с этим при диверсификации экономики моногородов местным руководителям важно не упустить возможность объединения действий по реализации инвестиционных и иных проектов с проведением целенаправленных встреч, собраний, конференций по их осмыслению и включению в общественное сознание горожан мысли о их причастности к проводимым преобразованиям. С помощью системы многочисленных мероприятий следует донести до населения тот факт, что развитие городского пространства, его селитебной и промышленных зон, зон рекреации и отдыха, реконструкция старых микрорайонов и возникновение новых осуществляются не только благодаря решениям администрации и архитекторов, но и с одобрения самих горожан.

Важным элементом формирования отношений гражданского общества выступает *социальное партнерство*, которое обеспечивает доступ социальных групп и отдельных граждан к социально значимым благам. Социальное партнерство отличает самая высокая степень общественного участия в разработке и реализации стратегии развития моногорода.

Важно при проведении мероприятий по диверсификации экономики развивать различные формы участия населения в управлении как на уровне города, так и на уровне организаций. При этом следует особо выделить такую форму участия, как *общественный конструктивный диалог*. Он предполагает привлечение к разработке и реализации стратегии моногорода представителей различных общественных организаций (союзов, ассоциаций, фондов), которые объединяются в консультативные группы «при власти» (комиссии, рабочие и экспертные группы и др.), а также принимают непосредственное участие в общественных мероприятиях (слушания, «круглые столы», конференции, семинары, опросы, интервью и т. п.).

Готовность к общественному диалогу следует рассматривать с двух сторон – со стороны местных городских сообществ и со стороны городских властных структур.

Консолидированное местное сообщество может возникнуть на основе признания большинством общей цели и важнейших социальных ценностей, т. е. на основе доверия к преобразованиям, проводимым в городе.

Гражданская креативность – это процесс творческого решения, направленный на достижение общественного блага. Гражданская креативность дает возможность членам городских сообществ, заинтересованным в общественном благе, эффективно применять свои способности и воображение для совершенствования жизни в городе с учетом социальных и политических ценностей.

Формирование гражданского общества тесно связано с развертыванием *инновационного хозяйствования*. Индивидуальное образование, перерастая в образованность нации, ведет к созданию материальных условий, которые позволяют в полной мере реализовать духовное развитие личности как цель и смысл человеческой жизни. В этих условиях хозяйствование перестает быть лишь процессом создания товаров и услуг, оно превращается в творческое взаимодействие людей по производству и продаже товаров (услуг), по изобретению способов реализации всего, что ими создано, по изучению новых процессов и явлений, по разработке новой техники и технологий. Именно такой подход к пониманию

хозяйствования позволяет увязать его с гражданским обществом. Инновационное хозяйствование обуславливает сближение экономической и социальной эффективности; оно порождает и разворачивает единый механизм развития гражданского общества, когда хозяйствование становится не частью жизни людей, а самой их жизнью.

Следует подчеркнуть, что сегодня именно молодежь определяет темпы и масштабы социального и научно-технического прогресса, инновационного хозяйствования. Решение любой локальной, региональной и страновой проблемы напрямую связано с деятельностью молодежи, с ее нравственной и профессиональной позицией. В частности, вся современная информационная сеть (электронные СМИ, сеть Интернет, локальные и региональные компьютеризированные каналы информации) на 85% занята и контролируется молодежью. Молодежь в первую очередь должна быть заинтересована в своевременном и оптимальном решении городских проблем, ибо это касается ее настоящего и будущего. Молодежь может стать стратегическим ресурсом развития.

Растущий интеллект пронизывает буквально все стороны жизни, превращает современное гражданское общество в *гражданское общество образованных людей*, понимающих законы и принципы развития как природы, так и самого человеческого сообщества. Это – новая ступень в развитии общества, вызываемая к жизни инновационным хозяйствованием. В то же время гражданское общество образованных людей своей материальной основой имеет социально ориентированную экономику.

Интеллектуальный уровень основной массы населения является главным фактором инновационного развития страны или ее отдельной территории. Он определяет возможности разработки, тиражирования и эффективного использования новшеств во всех сферах жизнедеятельности горожан. По своему потенциалу интеллектуальная составляющая успешного экономического развития значительно выше финансовых операций или нефтегазовых доходов, поскольку она обеспечивает эффективное и рациональное

использование всех факторов производства, включая биржевые, сырьевые, управленческие и т. д.

Не случайно возрастает значение социологических опросов населения и оценок экспертов на разных этапах разработки и реализации стратегии.

Согласно п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается обязательность проведения процедуры публичных слушаний для обсуждения планов и программ развития муниципальных преобразований. Это позволяет в полной мере использовать его организационный и интеллектуальный потенциал, а включение в процессы разработки и реализации стратегии населения обеспечивает ее легитимность, устойчивость во времени и независимость от смены должностных лиц в муниципальных органах власти.

Но если население города не обладает достаточным интеллектуальным уровнем для разработки, использования и обслуживания новшеств, то никакие заимствования технического и технологического характера, никакой импорт управленческих институтов не в состоянии продвинуть экономику. Импортированные технологии и институты всегда будут существовать временно, т. е. в течение периода, пока они пригодны к использованию без «капитального» ремонта. Если же они «сломались», то общество с недостаточным интеллектуальным техническим и управленческим уровнем не сможет их ни обновить, ни самостоятельно запустить без внешней (иностранной) помощи.

Можно констатировать, что в целом «Стратегия развития города» является результатом огромной согласованной работы всех основных институтов гражданского общества, складывающихся в пространстве городского поселения, в том числе и с монопрофильной специализацией.

5. Основные направления межмуниципального сотрудничества моногородов

Межмуниципальное сотрудничество – относительно новое правовое явление для России. Согласно п. 4 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть созданы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Монопрофильные города в качестве муниципальных образований согласно вышеназванному Федеральному закону вправе учреждать с соседними муниципальными образованиями хозяйственные организации в форме закрытых акционерных обществ с ограниченной ответственностью. Межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в сфере организации (координации) работы общественного транспорта, в частности автобусного движения между городами, а также выбора земельных участков под жилищное строительство. Речь может идти о совместных межгородских программах (проектах) газо, тепло- и водоснабжения, переработки отходов, развития рекреации.

Для совместного решения социальных задач рекомендуется создавать межмуниципальные некоммерческие организации в форме автономных организаций и фондов, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», иными федеральными законами.

Особо благоприятные возможности для развития складываются для тех моногородов, которые входят в состав агломераций разного территориального уровня и масштаба. В частности, учитывая близкое расположение поселений, часть жителей моногорода при хорошем транспортном обслуживании может быть занята на предприятиях и в учреждениях более крупных или соседних городов. Например, в зоне влияния Екатеринбурга как центра (ядра) крупнейшей агломерации на Урале находятся такие моногорода – муниципальные образования, как Ревда, Дегтярск, Верхняя Пышма, Полевской и даже Асбест.

В зоне пристального внимания Минрегионразвития РФ находятся 14 мегаполисов страны, в орбите которых находятся десятки монопрофильных городов.

Представлять и защищать общие интересы моногородов перед органами государственной власти могут союзы (советы, ассоциации), объединяющие муниципальные образования, а именно Конгресс муниципальных образований, Союз российских городов, межрегиональные союзы и иные объединения муниципальных образований (например, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала»). Эти объединения муниципальных образований должны принимать активное участие в разработке и реализации нормативных правовых актов, затрагивающих интересы моногородов, в том числе при составлении перечня монопрофильных городов, в которых в первую очередь необходимо разрабатывать и начинать реализацию комплексных инновационных планов модернизации под эгидой Минрегионразвития РФ.

Заключение

Экономическое, социальное и общественно-гражданское развитие российских моногородов находится в кризисном состоянии. Очевидно, что проблемы моногородов не удастся решить быстро, в течение нескольких ближайших лет, и экономика их будет медленно, болезненно и тяжело адаптироваться, приобретая новые функции; кроме того, ее, по существу, следует рассматривать в контексте несовершенства всей российской экономики, и поэтому проблемы моногородов будут стоять на повестке дня всё время, пока экономика страны будет модернизироваться и реконструироваться. Любая стратегия, какой бы отдаленной она ни была, вырастает и стартует из сегодняшнего дня, из сложившихся позитивных и негативных условий.

Однако современные реалии сами по себе не подсказывают городу, как выбрать и как реализовать курс на будущее. Они ставят непростые вопросы, на которые каждый моногород должен самостоятельно ответить, и именно найденные ответы будут служить основанием для разработки стратегии дальнейшего развития моногорода. Если у моногорода нет стратегического плана, то нет и способа определить, какие действия и решения будут способствовать достижению желаемых результатов, либо, наоборот, могут повести развитие города в ложном направлении и только распылят дефицитные ресурсы.

Анализ отечественного и зарубежного опыта показывает, что инвестиции на восстановление экономики в моногородах первоначально (кратко- и среднесрочный периоды) должны направляться не только на реконструкцию градообразующего предприятия, но и в отрасли, обеспечивающие удовлетворение текущих потребностей населения: переработка продукции растениеводства и животноводства; индивидуальный пошив одежды и обуви; производство

строительных материалов из местного сырья (дерева, камня, песка); ремонт бытовой техники и транспортных средств; различные услуги, включая рекреационные, туристические, информационные. Такая направленность инвестиций позволит сделать экономику моногорода многоотраслевой и многофункциональной. При этом важно решать задачу в двух направлениях: с одной стороны, ориентироваться на создание наукоемких рабочих мест, а с другой – расширять трудоемкие производства, чтобы увеличивать занятость населения, поскольку трудоемкость не противоречит наукоемкости.

Выстраивание экономических, в том числе инвестиционных, отношений между градообразующими предприятиями и органами местного самоуправления соответствующего моногорода является самостоятельной проблемой, которая может быть решена лишь при содействии государства в лице федеральных или региональных органов власти. Совершенно очевидно, что пока моногорода придерживаются стратегии выживания и приспособления.

Для того, чтобы кардинально решить проблемы моногородов, ответить на вызовы времени, перейти на инновационную траекторию развития, нужны воля и решимость городских, региональных и федеральных властей, предпринимателей и особенно горожан, которые в состоянии сделать очень много действительно полезного.

Современные стратегии успешно реализуются в том случае, если люди, живущие и работающие в городе, признают эти стратегии своими, если они начнут выступать в качестве соавторов, когда их видение будущего станет составной частью городской стратегии.

По большому счету, стратегия развития моногорода, как и города вообще, – это всегда процесс комбинирования, согласования разных мнений, интересов (зачастую противоположных), причем скомпонованных таким образом, чтобы они не противоречили, а по возможности поддерживали, дополняли друг друга.

Стратегия – это целостная, мозаичная, красочная картина будущего моногорода, которая является итогом искусства реализации территориальной стратегии.

Библиографический список

1. Анимица, Е.Г. Стратегическое планирование развития территорий: сущность, основные принципы, проблемы / Е.Г. Анимица // Известия Урал. гос. экон. ун-та. 2005. № 12.
2. Концептуальные основы стратегического плана развития города Екатеринбурга / Е.Г. Анимица, В.С. Бочко, А.Г. Высокинский, Я.П. Силин, А.М. Чернецкий. Екатеринбург : Изд-во АМБ, 2002.
3. Бочко, В.С. Свердловская область в период реформ (тенденции преобразований) / В.С. Бочко. Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2006.
4. Бочко, В.С. Инновационное хозяйствование и гражданское общество / В.С. Бочко // Известия Урал. гос. экон. ун-та. 2007. № 2 (19).
5. Бочко, В.С. Формирование территории муниципального образования как интеллектуально-инновационного пространства / В.С. Бочко // Вестник Урал. гос. техн. ун-та – УПИ. Сер. «Экономика и управление». 2008. № 4 (93).
6. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Ветров Ю.Г. и др. 2-е изд. М.: Фонд «Ин-т экономики города», 2002.
7. Иоффе, О. Моноструктурный сдвиг / О. Иоффе // Губернский деловой журнал. 2009. № 10. Октябрь.
8. Ключевская, Е. Бизнес-план для малой родины: уральские моногорода ищут пути повышения конкурентоспособности территорий / Е. Ключевская // Российская газета. 2010. 4 февр.
9. Любовный, В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации / В.Я. Любовный. М. : ГУ ИМЭИ, 2009.

10. Майзлер, И. Г. Методика разработки стратегии развития города / И. Г. Майзлер. Режим доступа : <http://www.asmegroup.ru>.
11. Маслаков, В. В. Концептуальные подходы к разработке стратегического развития Екатеринбурга / В. В. Маслаков, В. Ю. Пленкин, К. И. Зубков. Екатеринбург : УрО РАН, 2000.
12. Методика описания показателей развития города : руководство = Urban Indicators Tool Kit Guide. UN-НАВИТАТ : пер. с англ. Тюмень : Изд-во ИПОС СО РАН, 2002.
13. Методические основы и опыт городского стратегического планирования : материалы к науч.-практ. семинару / науч. рук. Б. М. Гринчель. СПб. : Ин-т «Евроград», 1999.
14. Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. М. : Минрегион, 2009.
15. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. М. : РИЦ «Муниципальная власть», 2000.
16. Методические рекомендации по формированию территориальных специальных программ содействия развитию занятости в монопрофильных городах / В. Я. Любовный, Н. И. Власова и др. М., 2002.
17. Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций. М. : Ин-т регион. политики, 2008.
18. Монопрофильные города и градообразующие предприятия // Человек и труд. 2000. № 11.
19. Монопрофильные города и градообразующие предприятия. Режим доступа : <http://www.union.invest.ru/citymong.html>.
20. Монопрофильные города и градообразующие предприятия : обзорный доклад / под ред. И. В. Липсица. М. : Экспертный ин-т, 2000.
21. Нецадин, А. Феномен города: социально-экономический анализ / А. Нецадин, Н. Горин. М. : Изограф, 2001.

22. Опыт разработки стратегий развития в российских городах / науч. рук. Б. М. Гринчель. СПб. : Ин-т «Евроград», 2000.
23. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / под ред. Г. Ю. Кузнецова, В. Я. Любовного. М. : Моск. общ. науч. фонд, 2004.
24. Разработка концепции стратегического развития муниципального образования : материалы проекта Taxis Bistro. Стратегическое планирование в муниципалитетах Ленинградской области. СПб., 2001.
25. Рохчин, В. Е. Проблемы научного обеспечения стратегического планирования развития муниципальных образований / В. Е. Рохчин, К. Н. Знаменская. Режим доступа : <http://citystrategy.leontief.ru>.
26. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методический аспект) / науч. рук. авт. колл. Е. Г. Анимица, В. С. Бочко. Екатеринбург, 2003.
27. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации. СПб., 1999.
28. Стратегический план Екатеринбурга. Екатеринбург, 2003.
29. Стратегический план города : программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года. Н. Новгород : НИМБ, 2000.
30. Стратегический план Санкт-Петербурга. СПб., 1998.
31. Стратегическое планирование в муниципальном управлении. М. : Моск. общ. науч. фонд, 2000.
32. Стратегическое планирование в городах и регионах России : сервер для специалистов по территориальному стратегическому планированию. Режим доступа : <http://www.citystrategy.leontief.ru>.
33. Сумленный, С. Что спасет Монобург? / С. Сумленный // Эксперт. 2009. № 33.
34. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб. : МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003.
35. Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия / Б. С. Жихаревич и др. СПб. : МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2000. Вып. 1.

36. Территориальное стратегическое планирование: первые уроки российской практики. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002. Вып. 2.
37. Территориальное стратегическое планирование: как разработать стратегический план : практ. пособие. СПб. : МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. Вып. 3.
38. Территориальное стратегическое планирование. Технология успеха : доклады участников Второго Общерос. форума лидеров стратег. планирования. СПб. : МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2004.
39. Тургель И.Д. Отечественный и зарубежный опыт реализации антикризисной городской политики // Научный вестник Урал. академии гос. службы. 2007. № 1. Ноябрь.
40. Экономические стратегии активных городов. СПб. : Наука, 2002.

Оглавление

Введение	3
1. Современные тенденции и проблемы развития моногородов	8
1.1. Моногород как специфическое социально-экономическое образование	8
1.2. Современные проблемы диверсификации моногородов	17
2. Методологические вопросы стратегического развития моногорода. ..	23
2.1. Значение стратегического развития для моногородов	23
2.2. Сущность и особенности стратегического развития моногорода	26
3. Технология разработки и реализации «Стратегии развития моногорода»	36
3.1. Этапы разработки Стратегии	36
3.2. Содержание и структура Стратегии	40
3.3. Разработка сценарных вариантов развития моногорода	58
3.4. Механизм реализации и корректировки Стратегии	59
3.5. Институты трансформации экономики моногородов	63
4. Особенности формирования отношений гражданского общества моногородов	67
5. Основные направления межмуниципального сотрудничества моногородов	72
Заключение	74
Библиографический список	76

Научное издание

Анимица Евгений Георгиевич,
Бочко Владимир Степанович,
Пешина Эвелина Вячеславовна,
Анимица Полина Евгеньевна

**Концептуальные подходы
к разработке стратегии развития
монопрофильного города**

Редактор и корректор
М. В. Баусова

Технический редактор
А. А. Гребенищикова

Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной воли, 62 / 45

Поз. 87. Подписано в печать 29.04.2010.
Формат бумаги 60 × 84 / 16. Уч.-изд. л. 3,58. Усл. печ. л. 4,76.
Тираж 500 экз. Заказ .

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
«Уральский центр академического обслуживания»
620219, г. Екатеринбург, ул. Первомайская, 91