

УДК 338.24.01

## ПРОЕКТЫ РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ МОНОГОРОДА

Татьяна В. Юрьева<sup>1</sup>. @

<sup>1</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, 82

@yuryeva@ranepa.ru

Поступила в редакцию 01.02.2018. Принята к печати 27.03.2018.

**Ключевые слова:** моногород, градообразующая организация, проекты развития, приоритетные проекты, проектное управление.

**Аннотация:** Показано, что проекты развития моногородов должны обеспечивать тесную взаимосвязь между целями стратегического развития, государственными расходами, конечными результатами, а также принципами и инструментами проектного подхода. Осуществлена классификация проектов развития моногородов. Обосновано, что проекты развития моногородов, ориентированные на инновационное развитие, часто реализуются в рамках антикризисной стратегии, ограниченности инвестиционных ресурсов, специалистов, обладающих необходимыми профессиональными компетенциями в области проектного управления. Работники, исполняющие проекты развития моногородов, должны обладать элементами поведенческой (лидерство, творчество, этика и др.), контекстуальной (ориентация на проект, финансы, юридические аспекты проекта и др.) и технической компетентности (требования и цели проекта, заинтересованные стороны, риски и возможности и др.). Наличие такого рода компетенций, соответствующих международным стандартам в области проектного управления, позволит эффективно управлять проектами развития моногородов в условиях постоянных изменений, повышенного уровня рисков и недостаточного развития институтов.

**Для цитирования:** Юрьева Т. В. Проекты развития как инструмент диверсификации экономики города // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 172–176. DOI:10.21603/2500-3372-2018-2-172-176.

Такие категории, как «градообразующая организация» и «моногород», появились в современном российском законодательстве в 90-е гг. XX в., в связи с чем возникла необходимость их более глубокого изучения. В середине 90-х гг. XX в. было принято «Положение о порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации [1]. В этом документе содержались признаки градообразующей организации: численность занятых в такой организации составляет не менее 30 % от общего числа проживающих в населенном пункте; на балансе имеются объекты социальной сферы, подразделения жилищно-коммунального хозяйства, социально-коммунальной сферы и инженерно-технической инфраструктуры, которые обслуживают не менее 30 % жителей города (посёлка). Отметим, что в данном документе в основном рассматривались различные аспекты приватизации указанного типа организаций, а не механизм их восстановления и развития, что в дальнейшем способствовало их устойчивому кризисному состоянию. В дальнейшем в статье 132 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (1998 г.) отмечается, что градообразующей считается организация, на которой трудится (включая членов семей работников) не менее половины количества жителей данного населенного пункта [2]. В современном федеральном за-

конодательстве о несостоятельности указывается, что градообразующей организацией является юридическое лицо, на котором занято не менее 25 % общего количества работающего населения территориального образования. Действующее российское законодательство также включает в данную категорию юридические лица, в которых количество работников превышает 5 тысяч человек [3]. Отметим, что категория «градообразующая организация» характерна в основном для экономики России и стран СНГ, что связано с предыдущим периодом экономического развития этих стран.

Анализ приведенных выше определений градообразующей организации показывает, что главным критерием отнесения юридического лица к данной категории является количество занятых. Таким образом, устанавливается взаимосвязь между организацией и населенным пунктом, на территории которого оно осуществляет свою деятельность. Данные территориальные образования именуется моноориентированными, монопрофильными или просто «моногородами». При разработке стратегии диверсификации этого типа территорий необходимо учесть имеющуюся социально-экономическую взаимосвязь города и градообразующей организации. Кроме того, надо учитывать, что многие градообразующие организации могут находиться в кризисной ситуации, являться объектом несостоятельности или банкротства, что оказывает

негативное влияние на разработку стратегии диверсификации экономики города.

Первый этап формирования монопрофильных поселений связан с созданием суконных мануфактур и железоделательных заводов (Тула, Урал, Подмосковье) в период Петра Первого. В этот период не было свободных наемных работников, что привело к использованию крепостных крестьян. Второй этап создания монопрофильных поселений начался в результате развития легкой промышленности в центральной части России в конце XVIII – начале XIX вв. (Шуя, Павловский Посад, Орехово-Зуево и др.). Следующий этап образования моногородов относят к 30-м гг. XX в. и связывают с созданием крупных промышленных центров (Магнитогорск, Новокузнецк и др.). Многие моногорода появились на основе эвакуированных предприятий в военное время. В последующий период их становление происходило путем формирования закрытых административных образований, специализирующихся на военных и научных разработках (Арзамас-16, Снежинск, Дубна, Протвино, Зеленоград).

До недавнего времени различным аспектам градообразующих организаций и монопрофильных городов не уделялось существенного внимания, не проводилось глубоких научных исследований и статистических наблюдений. Все это способствовало возникновению негативных социально-экономических ситуаций в моногородах. Для разрешения кризисных ситуаций Президентом Российской Федерации 15 октября 2013 г. был подписан перечень поручений по различным аспектам государственного регулирования деятельности монопрофильных территорий [4]. В принятом 27 июля 2014 г. Постановлении Правительства Российской Федерации № 709 были определены количественные и качественные характеристики монопрофильных образований: численность поселения составляет более 3 тыс. человек; численность работников градообразующей организации составляет 20 % среднесписочной численности работников всех организаций, функционирующих на территории муниципального образования и др. [5].

В настоящее время разработан и утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (30 ноября 2016 г.), основной целью которой является снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих организаций. Отметим, что приоритетные проекты неразрывно связаны со стратегией развития социально-экономической системы в целом, их исполнение способствует достижению ее конкретных целей и задач. В соответствии с приоритетной программой «Комплексное развитие моногородов» ставится задача сформировать к концу 2018 г. 230 тыс. новых рабочих мест, не связанных с работой градообразующих организаций [6]. Кроме того, в целях развития моногородов предусматриваются меры, запланированные в рамках иных приоритетных проектов, включая такие сферы, как здравоохранение, образование, безопасные и качественные дороги, качественные услуги ЖКХ и создание комфортной городской среды, поддержка малого бизнеса.

В целях оказания поддержки развития моногородов, формирования условий, способствующих созданию новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, привлечения инвестиций, в том числе за счет внебюджетных источников, создана некоммерческая организация «Фонд развития моногородов».

В конце XX в. и особенно на рубеже XX и XXI вв. в связи со становлением инновационной экономики и необходимостью ускоренного развития актуальным стало формирование территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Подобные территории в настоящее время создаются в моногородах с целью повышения привлекательности для внешних инвесторов в условиях современной российской экономики.

Получение более достоверных данных, характеризующих социально-экономические процессы в моногородах, потребовало введения в Федеральный план статистических работ дополнительного подраздела, характеризующего развитие российских моногородов. Мониторинг социально-экономических процессов моногородов теперь ведется на основе данных по 15 показателям (численность населения; среднесписочная численность работников градообразующей организации; уровень регистрируемой безработицы; создание рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией; оценка устойчивости деятельности градообразующей организации и др.).

В утвержденном перечне российских моногородов находится 319 муниципальных образований, которые можно подразделить на 3 группы: сложное социально-экономическое положение; наличие рисков ухудшения положения и стабильное социально-экономическое положение. В настоящее время 99 моногородов включены в категорию «сложная социально-экономическая ситуация».

Развитие моногородов означает трансформацию их социальных и экономических характеристик, образование новых признаков и структурных подразделений. При этом любое развитие социально-экономической системы происходит через такие процессы, как рост, расширение, улучшение, совершенствование, которые сопровождаются определенными количественными и качественными изменениями, охватывающими различные сферы жизнедеятельности человека.

Концепция развития субъекта экономики должна быть тесно связана со стратегической целью, а также комплексом задач, необходимых для ее достижения. В связи с этим большое значение имеют правильная постановка целей и задач, выбор инструментов и технологий, необходимых для их реализации. Если цели выбраны правильно и получены ожидаемые результаты, то можно сделать вывод, что объект управления имеет прогрессивную тенденцию развития. Например, на уровне моногорода прогрессивные модификации можно оценивать посредством изменения совокупности таких показателей, как количество новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, оценка устойчивости деятельности градообразующей организации, средне-

списочная численность работников градообразующей организации, оценка населением социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, привлечение инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных и др.

В управлении развитием моногородом можно выделить следующие основные этапы: формирование миссии; определение целей и задач; разработка стратегии; планирование развития. Управление развитием осуществляется исходя из имеющихся целей и задач, а также с учетом постоянно изменяющихся условий внешней и внутренней среды.

Управление развитием наиболее эффективно осуществляется на основе проектного подхода. Инструменты и технологии проектного управления позволяют достигать запланированных результатов в условиях ограниченных ресурсов [7]. Программы развития моногородов предусматривают реализацию мер по диверсификации экономики, улучшению городской среды, развитию человеческого капитала и др. Сложность разработки и реализации программ развития моногородов заключается в том, что во многих случаях проекты и программы должны осуществляться в рамках антикризисной стратегии. Значит необходимо одновременно управлять процессами восстановления, функционирования и инновационного развития моногородов, требующих привлечения весомых инвестиций.

Существует множество видов проектов и программ развития. Что касается моногородов, то можно выделить следующие виды программ развития:

- программа развития моногорода в целом;
- программа развития отдельных сегментов моногорода (градообразующая организация, сектора «новой экономики», трудоспособное население, нуждающееся в переквалификации и трудоустройстве и т. д.);
- программы развития с прямой отдачей (строительство, выход на новый рынок);
- программы развития с непрямой отдачей (маркетинговые, PR-кампании);
- программы организационного развития и др.

Программы развития моногородов должны обеспечивать тесную взаимосвязь между целями стратегического развития, государственными расходами, получаемыми результатами, а также принципами и инструментами проектного подхода. Программы развития реализуются посредством конкретных проектов, которые находятся между собой во взаимосвязи. В целях эффективного управления программами развития моногорода целесообразно предусмотреть систему управления ими, включающую проектный офис.

Дальнейшее совершенствование механизма управления программами развития должно быть, прежде всего, ориентировано на более тесную увязку со стратегией развития моногорода, обоснованность выбора приоритетов, усиление взаимодействия с бюджетными процессами, повышение роли проектных инструментов на основе цифровой экономики. Особую значимость имеет формулировка цели программ развития, конечного результата, понятных критериев его достижения. Все это позволит отчетливо оценить вклад

конкретного проекта в достижение или недостижение целей программы развития, повысить эффективность бюджетных расходов. Специальное внимание должно быть уделено управлению изменениями в процессе реализации программ развития, развитию механизмов обратной связи, определяющих, как результаты мониторинга и контроля используются при корректировке параметров программы [8].

По данным комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований на 01 июля 2017 г. в моногородах, имеющих поддержку за счёт средств Фонда развития моногородов, создано 2926 рабочих мест, объём привлечённых внебюджетных инвестиций оценивается в 23,3 млрд руб. В моногородах численность занятого населения составляет 5,9 млн человек, из которых 916 тыс. человек (15,4 %) заняты на градообразующих предприятиях, 1,5 млн человек (25,8%) – в сфере малого и среднего бизнеса (включая индивидуальных предпринимателей). Почти в половине моногородов уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель – 1,1 % численности экономически активного населения, в том числе в 70 моногородах – в 2 и более раза. В целом количество официально зарегистрированных безработных в моногородах достигает 93,1 тысячи человек.

По данным на 01 июля 2017 г. «Фонд развития моногородов» заключил 58 генеральных соглашений о сотрудничестве по развитию 65 моногородов. Кроме того, заключено 20 соглашений, предусматривающих софинансирование создания объектов инфраструктуры в моногородах, предусматривающих принятие финансовых обязательств в размере 8,98 млрд рублей. «Фондом развития моногородов» приняты обязательства в соответствии с заключёнными соглашениями об участии в финансировании в форме займа новых инвестиционных проектов в объёме 2,1 млрд рублей. В 17 моногородах созданы и функционируют ТОСЭР, в которых зарегистрированы 35 резидентов, проектами которых предполагается создание к 2026 г. более 7900 рабочих мест и привлечение 29,4 млрд руб. инвестиций [9].

Эффективное управление программами развития невозможно без наличия специалистов, обладающих современными компетенциями в области управления проектами, а также соответствующей системы их мотивации на конечный результат. С учетом требований Международной ассоциации управления проектами (International Project Management Association, IPMA) специалисты в области управления проектами должны обладать элементами поведенческой (лидерство, творчество, этика и др.), контекстуальной (ориентация на проект, финансы, юридические аспекты проекта и др.) и технической компетентности (требования и цели проекта, заинтересованные стороны, риски и возможности и др.) [10]. Наличие такого рода компетенций позволяет эффективно управлять проектами и программами в условиях постоянных изменений. Особое значение наличие компетенций имеет при управлении проектами и программами развития моногородов в условиях повышенного риска.

## Литература

1. О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими (прекратило действие). Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 года № 1001 // Гарант: информационно-правовое обеспечение. Режим доступа: <http://base.garant.ru/102149/> (дата обращения: 29.01.2018).
2. О несостоятельности (банкротстве). Федеральный закон от 08 января 1998 года № 6-ФЗ (утратил силу) // Гарант: информационно-правовое обеспечение. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12107720/> (дата обращения: 29.01.2018).
3. О несостоятельности (банкротстве). Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ // Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей человека по Мурманской области. Режим доступа: [http://51.rospotrebnadzor.ru/267/-/asset\\_publisher/19Gk/content/федеральный-закон-№127-от-26-октября-2002-года-о-несостоятельности-банкротстве](http://51.rospotrebnadzor.ru/267/-/asset_publisher/19Gk/content/федеральный-закон-№127-от-26-октября-2002-года-о-несостоятельности-банкротстве) (дата обращения: 29.01.2018).
4. Перечень поручений по вопросам государственной поддержки монопрофильных населённых пунктов Российской Федерации от 13 октября 2013 года // Президент России. 15.10.2013. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/19436> (дата обращения: 29.01.2018).
5. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2014 года № 709 // Правительство России. 29.07.2014. Режим доступа: <http://government.ru/docs/14049/> (дата обращения: 30.01.2018).
6. Паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». Утверждена президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11). Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/hZyhI428KMh69292CtUNqfVPPZF1cTAo.pdf> (дата обращения: 01.02.2018).
7. Юрьева Т. В. Проектное управление и финансирование // Вопросы экономики и права. 2017. № 6. С. 38–41.
8. О текущей социально-экономической ситуации в моногородах // Правительство России. 17.09.2017, 15:00. Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/405/29731> (дата обращения: 29.01.2018).
9. Переверзева В. В., Юрьева Т. В. Проекты развития в системе стратегического управления // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 4. С. 42–52.
10. The IPMA Individual Competence Baseline 4th Version (ICB4) // International Project Management Association. Режим доступа: <http://www.ipma.world/resources/ipma-publications/icb4/> (accessed 24.01.2018).

---

## DEVELOPMENT PROJECTS AS A TOOL FOR DIVERSIFYING THE ECONOMY OF A MONOTOWN

*Tatiana V. Yurieva*<sup>1</sup>. @

<sup>1</sup> *Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, 82, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119571*

@yuryeva@ranepa.ru

Received 01.02.2018. Accepted 27.03.2018.

**Keywords:** monotown, city-forming organization, development projects, priority projects, project management.

**Abstract:** The current study shows that the development projects for single-industry towns should provide a close relationship between the goals of strategic development, public expenditure, final results, as well as the principles and tools of the project approach. The paper introduces a classification of development projects for monotowns. Such projects, if oriented to innovative development, are often implemented within the framework of an anti-crisis strategy, limited investment resources, and a lack of qualified specialists in the field of project management. Effective project management, especially development projects, requires skilled personnel with modern competences in project management. Personal competences of the staff should comprise behavioral (leadership, ethics, etc.), contextual (project orientation, finances, etc.) and technological abilities (requirements and targets of the project, concerned parties, risks, etc.). Such competencies, consistent with international standards in the field of project management, will effectively manage by the development projects for monotowns in the conditions of constant changes, an increased level of risks and insufficient development of institutions.

**For citation:** Yurieva T. V. Proekty razvitiia kak instrument diversifikatsii ekonomiki goroda [Development Projects as a Tool for Diversifying the Economy of a Monotown]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 2 (2018): 172–176. DOI:10.21603/2500-3372-2018-2-172-176.

## References

1. *O poriadke otneseniia predpriatii k gradoobrazuiushchim i osobennostiakh prodazhi predpriatii-dolzhnikov, iavliaiushchikhsia gradoobrazuiushchimi (prekratilo deistvie)* [On the procedure for classifying enterprises as city-forming and the peculiarities of selling debtor city-forming enterprises (“ceased to operate”). Decree of the Government of the Russian Federation of August 29, 1994 No. 1001. Available at: <http://ivo.garant.ru/#/document/102149/paragraph/53:3> (accessed 29.01.2018).
2. *O nesostoiatel'nosti (bankrotstve)* [On insolvency (bankruptcy)]. Federal Law of January 08, 1998 (has become invalid) No. 6-FZ. Available at: <http://base.garant.ru/12107720/> (accessed 29.01.2018).
3. *O nesostoiatel'nosti (bankrotstve)* [On insolvency (bankruptcy)]. Federal law of October 26, 2002 No. 127-FZ. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39331/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39331/) (accessed 29.01.2018).
4. *Perechen' poruchenii po voprosam gosudarstvennoi podderzhki monopofil'nykh naseleennykh punktov Rossiiskoi Federatsii ot 13 oktiabria 2013 goda* [The list of instructions concerning the state support of monoprofile settlements of the Russian Federation of October 13, 2013]. 15.10.2013. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/19436> (accessed 29.01.2018).
5. *O kriteriakh otneseniia munitsipal'nykh obrazovani Rossiiiskoi Federatsii k monopofil'nym (mono-gorodam) i kategoriakh monopofil'nykh munitsipal'nykh obrazovani Rossiiiskoi Federatsii (monogorodov) v zavisimosti ot riskov ukhudsheniia ikh sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia* [On the criteria for classifying municipal entities of the Russian Federation as mono-profile (monotowns) and categories of mono-profile municipal entities of the Russian Federation (monotowns), depending on the risks of deterioration of their socio-economic situation]. Decree of the Government of the Russian Federation of July 27, 2014 No. 709. Available at: <http://government.ru/docs/14049> (accessed 29.01.2018).
6. *Pasport prioritnoi programmy «Kompleksnoe razvitie monogorodov»* [The passport of the priority program «Integrated development of monotowns». Approved by the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and Priority Projects (protocol of November 30, 2016 No. 11). Available at: <http://static.government.ru/media/files/hZyhI428KMh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf> (accessed 01.02.2018).
7. Yurieva T. V. Proektnoe upravlenie i finansirovanie [Project management and financing]. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*, no. 6 (2017): 38–41.
8. *O tekushchei sotsial'no-ekonomicheskoi situatsii v monogorodakh* [On the current socio-economic situation in monotowns]. 17.09.2017, 15:00. Available at: <http://government.ru/orders/selection/405/29731> (accessed 29.01.2018).
9. Pereverzeva V. V., Yurieva T. V. Proekty razvitiia v sisteme strategicheskogo upravleniia [Projects of development in the system of strategic management]. *Etap: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, no. 4 (2017): 42–52.
10. *The IPMA Individual Competence Baseline 4th Version (ICB4)*. International Project Management Association. Available at: <http://www.ipma.world/resources/ipma-publications/icb4/> (accessed 24.01.2018).