

## Создание механизма страхования ответственности бенефициаров градообразующего предприятия

© 2012 А.В. Молодцов

директор Центра прикладных разработок и консалтинга, г. Москва

E-mail: molodtsov.alexander@gmail.com

Предлагается к рассмотрению механизм обязательного страхования рисков, связанных со снижением объемов производства градообразующего предприятия, т.е. фактически страхования ответственности владельцев компаний.

*Ключевые слова:* градообразующее предприятие, страхование ответственности.

Вследствие масштабного финансового кризиса, приведшего к частичной или же абсолютной приостановке работы градообразующих предприятий в 2008–2009 гг., была нарушена жизнедеятельность множества монопрофильных населенных пунктов, в которых в настоящий момент сосредоточено 24 % городского населения страны. Принимая во внимание значимость указанной проблемы для страны, необходимо отметить, что инструментарий, а также стратегические и тактические приемы ее решения не имеют достаточного экономического обоснования. В исследовании отмечается, что вопрос поддержки моногородов является во многом “поворотным” для всей государственной политики, учитывая экономическую значимость данной проблемы, и от выбора направления зависит успех не только политики в области борьбы с кризисными явлениями и безработицей, а в более широком смысле – успех промышленной и региональной политики. В решении проблем моногородов переплетаются вопросы социальной политики, будущего малых городов, социальной ответственности бизнеса, диверсификации экономики страны и инновационного развития. Монопрофильные города составляют 14 % всех городов страны, в них проживает порядка 35 млн. чел. По данным Института регионального развития, порядка 500 моногородов требуется поддержка, причем, есть города, которые формально не подходят под этот статус, но находятся в той же зоне риска. Во многом при решении данной проблемы у государственных органов и общества нет “права на ошибку”, поскольку значительная часть промышленного производства и населения страны сосредоточена в моногородах и от их будущего в значительной степени зависит социально-экономическое развитие страны.

На основании разработанных Минрегионом России критериев отнесения населенных пунктов к монопрофильным Рабочая группа по вопросам снижения негативного воздействия фи-

нансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации (далее – Рабочая группа) при соответствующей Правительственной комиссии сформировала с учетом предложений субъектов Российской Федерации список из 335 монопрофильных населенных пунктов. В указанный перечень входят все населенные пункты, которые соответствуют утвержденным критериям, вне зависимости от типа муниципального образования, к которому относятся эти населенные пункты. Однако в целях данной работы и в соответствии с методикой исследования особенности различных типов населенных пунктов должны быть учтены в силу того, что они определяют специфику системы управления, полномочия органов местного самоуправления, институциональные особенности бизнес-среды и другие характеристики, влияющие на эффективность мер государственной поддержки и реализации комплексных инвестиционных планов.

Существующие меры государственной поддержки развития населенных пунктов и местного самоуправления (в том числе реализуемые по линии органов государственной власти, осуществляющих государственную политику в соответствующих отраслях, например, Минсельхозом России) предусматривают применение классификации, данной упоминавшимся выше Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Меры государственной поддержки, направленные непосредственно на монопрофильные населенные пункты, не предполагают учета этой типологии.

В 2010 г. в первоочередном порядке были разработаны комплексные инвестиционные планы модернизации (далее – КИП), а также утверждены Правительством Российской Федерации меры государственной поддержки 35 монопрофильных населенных пунктов. Приведем перечень монопрофильных населенных пунктов,

**Таблица 1. Монопрофильные населенные пункты, получившие поддержку в 2010 г.**

Тип муниципального образования	Количество муниципальных образований данного типа, получивших поддержку
Городской округ	33
Городское поселение	0
Сельское поселение	2
Муниципальный район	0

структурированный по типам муниципальных образований (табл. 1).

Основное количество монопрофильных населенных пунктов, получивших на сегодняшний день целевую поддержку государства, являются городскими округами, а при использовании мер государственной поддержки упор делается, в первую очередь, на классификацию получателей помощи, основанной на типе муниципального образования и «проблемности» МНП.

Распределение монопрофильных населенных пунктов по размеру города и масштабам социально-экономической деятельности требует выделения в обособленную группу наиболее крупных и наименьших по размерам и степени сложности экономической и общественной среды МНП. Структура моногородов по численности населения показывает, что, наряду с крупными городами, такими как Тольятти, Набережные Челны, Липецк, Новокузнецк, где численность населения превышает 500 тыс. чел., основную массу (110 городов) составляют города с численностью от 5 до 20 тыс. чел. (табл. 2).

тию кластерных проектов в различных отраслях экономики ряда регионов Российской Федерации.

Создание и развитие кластерных проектов даже при наличии кризисных условий и недостатка бюджетных средств являются для регионов инструментом по стимулированию экономического роста, преодолению технологической отсталости и привлечению квалифицированного населения.

Так, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. □ 2094-р, предусматривает формирование горнодобывающего кластера, состоящего из трех основных ареалов существующей и потенциальной добычи полезных ископаемых - Яно-Колымской золоторудной провинции, Южно-Омолонского рудного узла и Россошинского рудно-россыпного района, Шаманихо-Столбовского рудно-россыпного района и Ороекской металлогенической зоны, аграрно-промышленного кластера, а также нефте- и га-

**Таблица 2. Структура моногородов по численности населения**

Градации	Моногорода по численности населения							Итого
	500-1000 тыс. чел.	300-500 тыс. чел.	100-300 тыс. чел.	50-100 тыс. чел.	20-50 тыс. чел.	5-20 тыс. чел.	До 5 тыс. чел.	
Количество городов	5	3	24	49	96	110	48	335
Количество жителей	2779,36	1192,0	3851,61	3398,89	3203,74	1288,53	142,88	15 857,2

Особенности функционирования и условия создания МНП позволяют нам сделать вывод о схожести механизмов функционирования муниципальных образований, включенных в инфраструктуру кластерных проектов, реализуемых в настоящее время на территории Российской Федерации, и МНП. В этой связи необходимым представляется разграничение понятий производственного кластера и монопрофильного населенного пункта.

Необходимость разграничения связана с тем, что государственная политика в данной сфере сегодня фактически имеет разнонаправленный вектор. С одной стороны, значительное внимание уделяется диверсификации экономики МНП, с другой - активная поддержка оказывается разви-

зоэнергохимических кластеров. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. □ 833 предусмотрено создание туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгеи.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. □ 1734-р, в региональном аспекте развития транспортной системы страны предусматривает необходимость транспортного обеспечения процесса развития территориально-производственных кластеров, а именно:

- создание сети территориально-производственных кластеров, ориентированных на высо-

котехнологичные производства (в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности, в сфере производства новых материалов, в информатике и телекоммуникациях), с концентрацией таких кластеров в урбанизированных регионах;

- создание территориально-производственных кластеров, ориентированных на глубокую переработку сырья и производство энергии, обеспечивающих освоение новых территорий.

Создание территориально-производственных кластеров подразумевает, как правило, вовлечение более чем одного муниципального образования. Высокая степень зависимости предприятий, входящих в территориально-производственный кластер, от колебаний рыночной конъюнктуры на базовой для кластера продукции приводит к возникновению/усилению монопрофильности населенных пунктов. Указанная тенденция носит объективный характер в связи с тем, что создаваемые кластеры являются достаточно крупными для масштабов региональной экономики и несопоставимы с размерами экономики муниципальных образований (за исключением административных центров субъектов Российской Федерации).

Опыт создания внутрирегиональных кластеров имеется в Калужской области, на территории которой формируется высокотехнологичный автопромышленный кластер. Благодаря эффективному вложению заемных средств, привлеченных по линии Внешэкономбанка, даже в кризисный период экономика области за I квартал 2009 г. показала 16 %-ный рост объема промышленного производства (в 2010 г. прирост ВРП составил 14,6 %). Развитие кластерного проекта в регионе обеспечивалось за счет таких мер государственной поддержки, как предоставление значительных налоговых льгот, обеспечение свободного доступа к инфраструктуре (расходы по ее подведению к промышленному участку брала на себя администрация региона) и лояльность администрации к инвестору. Основу кластера составляют якорные инвесторы, для обслуживания которых в кластер стягиваются сопутствующие производства.

Еще одним примером формирующегося внутрирегионального промышленного кластера является проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», который нацелен, в первую очередь, на освоение природно-ресурсного потенциала региона посредством ликвидации двух «узких» мест в развитии инфраструктуры - дефицита электроэнергии и транспортных проблем. Источниками финансирования основных расходов являются средства федерального и регио-

нального бюджетов, а также средства ОАО «ГидроОГК», Внешэкономбанка и ООО «Базовый элемент». Параллельно со строительством Богучанской ГЭС и сети дорог осуществляется за счет частных инвестиций строительство газо- и нефтеперерабатывающих мощностей, производств по углубленной переработке леса, а также по добыче и переработке других природных ресурсов. Планируется, что данный масштабный проект, основанный на механизме частно-государственного партнерства, позволит диверсифицировать экономику всей Восточной Сибири (Дальневосточного федерального округа) и станет новой «точкой роста».

Однако при всем позитивном эффекте, возникающем в результате реализации подобных проектов, нельзя не отметить, что создание кластеров приводит к усилению монопрофильности экономики регионов, в которых они располагаются. Более того, само понятие кластера подразумевает наличие узкой специализации региона на производстве того или иного вида продукции. В результате реализации проектов (например, проекты комплексного развития Нижнего Приангарья в Красноярском крае и развития автомобильных кластеров в Калужской и Ленинградской областях) доля базовых для кластера отраслей в ВРП неуклонно увеличивается.

Следовательно, несмотря на то, что создается множество предприятий, принадлежащих различным компаниям, все они являются частями одной производственной цепочки, включающей в себя как производство основного товара, так и смежные производства. Падение спроса на основную продукцию кластера приведет к общему спаду в отрасли и к возникновению негативных последствий для экономики регионов и расположенных на их территории МНП. Фактически разница между МНП и кластерами состоит в том, на какой стадии жизненного цикла находится базовая для кластера (МНП) отрасль.

Однако необходимо отметить, что монопрофильность сама по себе не является негативным фактором, определяющим понижательный тренд развития, а лишь повышает риски функционирования населенного пункта и региона в целом, их зависимость от стадии жизненного цикла градообразующей отрасли. Значительная часть монопрофильных населенных пунктов не обладают характеристиками кризисных и вопрос об их перепрофилировании, диверсификации экономики не является первоочередным.

В данной связи при классификации МНП необходимо опираться, помимо общепринятой методологии, на критерии, позволяющие отделить МНП, сохранение и развитие которых

объективно требует вмешательства государства, от МНП, представляющих собой территориально-производственные кластеры или потенциально способных превратиться в кластеры. Подобный подход позволит избежать такой проблемы, как применение упрощенного подхода к большинству МНП. Так, общим местом выступает вопрос о необходимости диверсификации экономики МНП, однако в ряде случаев наиболее оптимальным путем для обеспечения развития является углубление специализации МНП и его превращение в территориально-производственный кластер.

Таким образом, наряду с классификацией на основании типа муниципального образования предлагается использовать такой критерий, как возможность для дальнейшего углубления специализации, кластеризации и развития базовой отрасли МНП.

МНП, обладающие подобным потенциалом, предлагается обозначать как “кластеризуемые монопрофильные населенные пункты” (КМНП).

Итак, мы видим, что создаваемые промышленные кластеры являются формой монопрофильного населенного пункта, для которой не свойственны проблемы, присущие ранее созданным МНП, однако набор рисков, генерируемых градообразующими предприятиями и сетевыми структурами, сложившимися в промышленных кластерах, одинаков. В силу этого возникает необходимость формирования механизма, снижающего указанные риски, связанные с высокой зависимостью социально-экономического положения в МНП и с конъюнктурой цен на базовый товар либо с общим состоянием отрасли.

Одним из первых проявлений того, что проблема монопрофильных населенных пунктов вошла в острую фазу, стал корпоративный конфликт, возникший в муниципальном образовании “Город Пикалево” между ООО “Базэл-цемент” (входит в группу компаний “Базэл”, ЗАО “Пикалевский цемент” (входит в ОАО “Евроцемент”) и др. Данная ситуация, а также общее состояние социально-экономического развития монопрофильных населенных пунктов, объем рисков, генерируемых градообразующими предприятиями, отсутствие значительного прогресса в решении комплекса проблем моногородов свидетельствуют, по нашему мнению, о том, что сегодня существует институциональная неурегулированность взаимоотношений хозяйствующих субъектов, входящих в крупнейшие отечественные финансово-промышленные группы, органами государственной власти и местного самоуправления и населением по вопросам сохранения и развития социальной среды, занятости и др.

Особую важность имеет рассмотрение вопроса о разграничении полномочий по управлению социальной средой между органами государственной власти, местного самоуправления и менеджментом градообразующих предприятий.

Цели, которые стоят перед государством и органами местного самоуправления и градообразующими предприятиями, как правило, являются разнонаправленными. Хозяйствующий субъект преследует цель снижения издержек, зачастую осуществляющуюся за счет сокращения персонала, которое обосновывается негативной динамикой ценовой конъюнктуры на производимую продукцию. Перед государством стоит задача по обеспечению занятости и текущего уровня жизни населения. Руководство предприятий демонстрирует негативные финансовые показатели, обосновывая необходимость сокращений. Таким образом, в связи с необходимостью сохранения стабильности в социальной среде основная нагрузка ложится на региональный и федеральный бюджеты.

При возникновении финансовых проблем на градообразующем предприятии, а вместе с тем и в муниципальном образовании, органы государственной власти и местного самоуправления включаются в процесс, однако в ряде случаев (за исключением приведенного примера с МО “Город Пикалево”) не учитывается тот факт, что градообразующие предприятия входят в крупные многопрофильные холдинги, характеризующиеся, как правило, сложной внутренней структурой, подразумевающей создание центров концентрации затрат и прибыли. Выбор системы работы относится к компетенции холдинговой компании, и конкретное градообразующее предприятие может выступать в качестве центра затрат или иметь бюджет, не предусматривающий расходов на развитие инфраструктуры, улучшение социальной среды и др.

Таким образом, основная нагрузка по финансированию мероприятий по развитию инфраструктуры ложится на государство, главным образом, федеральный и региональные бюджеты. Данный тезис может быть проиллюстрирован в результате анализа мер государственной поддержки МНП.

В связи с тем что градообразующее предприятие в совокупности с соответствующим населенным пунктом зачастую представляет собой бизнес-единицу крупного холдинга, т.е. возникает ситуация, когда федеральный и региональные бюджеты осуществляют развитие крупных холдинговых структур за счет предоставления субсидий и непосредственного выделения средств на развитие моногорода.

Фактически имеет место проблема разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и градообразующего предприятия. Данная сфера достаточно четко регулируется действующим законодательством в отношении обычных населенных пунктов, однако в случае с монопрофильными населенными пунктами имеет место неурегулированная ситуация, в которой органы государственной власти и местного самоуправления, принимая на себя формально относящиеся к ним функции, фактически занимаются развитием корпоративных населенных пунктов.

Отметим, что при создании новых территориально-производственных кластеров роль государства в значительной степени отличается от указанной выше ситуации, так как направлена на развитие, в первую очередь, магистральной инфраструктуры с целью развития производственной базы. Привлечение кадров и создание условий для работы персонала в проектах, реализуемых в рамках кластера, остаются в компетенции компаний-операторов. Для развития кластеров активно применяются механизмы госинвестиций, такие как инвестиционный фонд, региональные инвестиционные фонды, средства государственных институтов развития и компаний с государственным участием. В отличие от кластерных проектов, в случае с монопрофильными населенными пунктами возникает ситуация, когда предприятие теряет экономический интерес к развитию проекта и перекладывает издержки выхода из него на государство (а в ряде случаев просто осуществляет оптимизацию расходов).

Противоречие между целями субъектов процесса является в достаточной степени очевидным, для того чтобы можно было утверждать необходимость создания институционального механизма, позволяющего урегулировать взаимоотношения субъектов, снизить риски и трансакционные издержки, появляющиеся в результате длительных переговоров при возникновении проблем.

В связи со сказанным выше возникает необходимость в создании механизма обязательного страхования рисков, связанных со снижением объемов производства градообразующего предприятия, т.е. фактически страхования ответственности владельцев компаний. Создаваемый механизм позволит формировать фонды денежных средств в объеме, достаточном для компенсации основной части расходов по перепрофилированию населенного пункта и (или) отселению населения в случае возникновения длительной кризисной ситуации.

Предлагается в качестве инструмента использовать создание в субъектах Российской Федерации региональных фондов страхования рисков монопрофильных населенных пунктов. Оперативное управление средствами фонда передать территориальным подразделениям фонда социального страхования, а право принимать решения по расходованию средств фондов передать уполномоченным органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Средства фонда предназначены, в первую очередь, для компенсации выпадающих доходов и возникающих расходов бюджетов разных уровней, являющихся результатом прекращения деятельности градообразующего предприятия и возникновения необходимости перепрофилирования/расселения монопрофильного населенного пункта.

Создание механизма требует разработки и принятия соответствующего Федерального закона “О региональных фондах обязательного страхования ответственности бенефициаров градообразующих предприятий монопрофильных населенных пунктов”, а также соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, внесения изменения в Налоговый и Трудовой кодексы.

Указанные выше нормативные правовые акты должны содержать ключевые определения и описание механизма страхования. Диспозитивная часть нормативного акта должна опираться на содержащиеся в действующем законодательстве, в том числе в Налоговом и Трудовом кодексах, ключевые определения, например понятие “монопрофильный населенный пункт” и др. Также предлагается ввести определение понятия “бенефициар градообразующего предприятия” – это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, владеющие градообразующим предприятием на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании и создававшие и (или) извлекавшие доход из ранее созданной социальной и иной инфраструктуры, являющейся частью монопрофильного населенного пункта.

Особенностью конкретного предлагаемого механизма является фактическое сочетание механизма обязательного государственного страхования и страхования гражданской ответственности. Предполагается, что в результате страхования гражданской ответственности бенефициара градообразующего предприятия уплачиваемая страховая премия формирует внебюджетные фонды администраций субъектов Российской Федерации.

Таким образом, бенефициар градообразующего предприятия обязан за свой счет страховать в качестве страхователя имущественные интересы, связанные с обязанностью компенсировать расходы регионального бюджета на расселение и перепрофилирование монопрофильного населенного пункта, путем заключения договора обязательного страхования с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в течение всего срока функционирования градообразующего предприятия. Обязательность страхования должна быть обеспечена возможностью наложения на градообразующее предприятие и его бенефициара административного наказания.

Упрощенная схема взаимодействия между уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, градообразующим предприятием (в том числе бенефициа-

ного объема должно происходить в срок, не превышающий пять лет.

Страховым риском предлагается считать возможность наступления гражданской ответственности бенефициара градообразующего предприятия по обязательствам, возникающим вследствие ликвидации данного предприятия.

Страховым случаем является наступление гражданской ответственности владельца градообразующего предприятия по обязательствам, возникающим вследствие ликвидации данного предприятия, которое влечет за собой обязанность соответствующего внебюджетного фонда произвести выплату администрации монопрофильного населенного пункта.

Страховая премия определяется как произведение устанавливаемой уполномоченным органом и утвержденной межведомственной комиссией страховой суммы и страхового тарифа, у-



Рис. Схема формирования фонда

ром) и администрацией монопрофильного населенного пункта представлена на рисунке.

Размер страхового фонда должен определяться исходя из суммы потенциальных расходов на перепрофилирование или расселение каждого из монопрофильных населенных пунктов, а также вероятности возникновения критических кризисных явлений, приводящих к необходимости их перепрофилирования или расселения. Формирование фонда за счет страховой премии достаточ-

верждаемого соответствующим Постановлением Правительства Российской Федерации.

Структура и порядок применения страхового тарифа должны устанавливаться в зависимости от активности предприятия по развитию городской среды, диверсификации экономики и другой деятельности, снижающей уязвимость населенного пункта к негативным трендам на рынках производимого градообразующим предприятием товара.

При смене бенефициаров градообразующего предприятия права и обязанности страхователя переходят к новому владельцу. В случае, если в качестве владельца выступает юридическое лицо, то при определении субъекта страхования следует исходить из приведенного выше понятия холдингового монопрофильного населенного пункта.

В случае, если градообразующее предприятие перестает быть таковым, то страхователь вправе по согласованию с межведомственной комиссией отказаться от договора обязательного страхования и потребовать возврата части уплаченной им страховой премии в связи с уменьшением вероятности возникновения кризисной ситуации.

Подобный механизм позволит разграничить ответственность государства и бизнеса в данной сфере, так как исчезнет необходимость спасения монопрофильных населенных пунктов исключительно за счет бюджетных средств, которое в

значительном количестве случаев представляет собой субсидирование за счет бюджетных средств крупных финансово-промышленных групп компаний.

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ.
3. О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими: постановление Правительства РФ от 29 авг. 1994 г. □ 1001.
4. *Киреев А.А.* Города с градообразующими предприятиями в системе управления региона // Региональная экономика: теория и практика. 2010. □ 33. С. 33-38.
5. *Кирпичников В.М.* Стратегическое развитие моногорода в условиях экономического кризиса // Школа университетской науки: парадигма развития. 2011. □ 1-2. С. 95-100.

*Поступила в редакцию 02.09.2012 г.*