

## Механизмы повышения эффективности формирования и функционирования институтов развития монопрофильных территорий

© 2013 Пьянкова Светлана Григорьевна  
кандидат экономических наук

Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук  
620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29  
E-mail: silen\_06@list.ru

Рассмотрены механизмы оценки эффективности реализации мероприятий, проанализированы результаты развития моногородов Свердловской области после поддержки из федеральных институтов развития, предложена схема повышения эффективности формирования и функционирования институтов развития монопрофильной территории.

*Ключевые слова:* монопрофильные территории, институты развития, оценка эффективности.

В настоящее время повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления становится важной и необходимой задачей, особенно в периоды кризисных явлений. От рациональных решений зависят выполнение всех социальных обязательств, поставленных на региональном и федеральном уровнях, в частности Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., реализация инфраструктурных вопросов, достижение приоритетных целей стратегического развития города, уровень жизни населения города.

Особенно эффективные решения важны на монопрофильных территориях России, которых наибольшее количество среди всех стран мира. В настоящее время отражением неэффективных действий органов местного самоуправления и государственных органов являются, в частности, рейтинги России по показателям индексов развития человеческого потенциала.

В Докладе о развитии человека, изданном специализированной международной организацией - Программой развития ООН (ПРООН), приводятся *индексы развития человеческого потенциала* в 177 странах мира, рассчитанные за 2005 г. Лидирующую позицию занимает Исландия, 2-е место в рейтинге принадлежит Норвегии, 3-е - Австралии, 5-е - Канаде, США находятся на 12-м месте. Самый низкий показатель индекса развития человеческого потенциала имеет Сьерра-Лионе. Россия, согласно данным ПРООН, в 2005 г. занимала 67-е место в списке. По данному показателю нашу страну опережают Панама, Белоруссия, Мексика, Уругвай<sup>1</sup>.

Основополагающим документом определения эффективности является ГОСТ Р ИСО 9000-2001<sup>2</sup>. В основных положениях этого ГОСТа приводит-

ся следующее определение: *эффективность* - связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами. Здесь же рассматривается результативность как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Из этих определений следует, что оценка эффективности формирования институтов развития монопрофильной территории должна предполагать связь между целями разработки, достигаемыми результатами и затратами.

Механизмы оценки эффективности реализации мероприятий представили значительное число ученых и исследователей. Подходы некоторых из них представлены автором в таблице.

Автор считает, что любое решение, принятое органами местного самоуправления, должно оцениваться в комплексе по трем направлениям:

1) экономическая эффективность (чистый дисконтированный доход, новые рабочие места, исключение кадровой и производственной диспропорции в городе, диверсификация продукции города и т.д.);

2) бюджетная эффективность (рациональное распределение бюджетных средств, повышение доходов бюджета и т.д.);

3) социальная эффективность (улучшение экологической и инфраструктурной ситуации в городе, исключение жалоб населения, дополнительные и трансформированные услуги, повышение комфортных условий проживания и т.д.).

Экономическую и бюджетную эффективность можно оценивать с помощью общепринятого критерия максимизации выгод, представленного в Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов<sup>3</sup>.

Социальную эффективность разумно оценивать по мнениям и пожеланиям населения города.

**Механизмы оценки эффективности реализации мероприятий**

Исследователи	Механизмы оценки
М.В. Федоров, Е.Г. Анимидца, Э.В. Пешина и др.	<p>По мнению ученых, оценку социально-экономической эффективности реализации стратегических документов целесообразно осуществлять путем расчета изменения эффективности экономики муниципального образования при реализации различных сценарных вариантов документов. Процесс производства, совершающийся в различных общественных условиях, всегда предполагает наличие трех основных факторов: средств труда, предметов труда и рабочей силы. Результатом их взаимодействия является готовый продукт. Степень целесообразной производительной деятельности живого конкретного труда отражается в уровне его производительности</p> <p>Поэтому авторы указывают, что главным источником роста общественного продукта является рост производительности труда<sup>1)*</sup></p>
А.Н. Петров	<p>Предлагает в процессе определения показателей эффективности стратегического плана развития региона (города, отрасли) в состав основных результатов его реализации включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• региональные (отраслевые) - доходы от реализации продукции, произведенной предприятиями региона (отрасли), за минусом производственного потребления;</li> <li>• социальные и экологические, которые достигаются в регионе (на предприятиях отрасли);</li> <li>• косвенные финансовые, которые получают предприятия и население региона (предприятия отрасли).</li> </ul> <p>В качестве дополнительных показателей при оценке реализации стратегических планов предлагает использовать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• коэффициент действенности плана, который может определяться как отношение между достигнутыми и намеченными (запланированными) результатами;</li> <li>• коэффициент экономичности плана как отношение между намеченными (запланированными) и фактическими затратами;</li> <li>• производительность, которая может рассчитываться как отношение достигнутых результатов к фактическим затратам;</li> <li>• коэффициент уровня жизни населения (работников), определяемый как отношение между достигнутым и намеченным (запланированным) уровнем жизни населения (работников);</li> <li>• прибыльность, определяемая как отношение доходов в целом к общей сумме расходов<sup>2)*</sup></li> </ul>
А.В. Герасимов	<p>Указывает, что экономический эффект может быть определен:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• показателями коммерческой (финансовой) эффективности, учитывающей финансовые последствия реализации проекта диверсификации определенного вида деятельности;</li> <li>• показателями бюджетной эффективности, отражающими финансовые последствия осуществления проекта для бюджета какой-то организации</li> </ul> <p>Эффект в производственно-технологической сфере может быть определен показателями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ростом производительности труда и снижения себестоимости работ в результате расширения сферы деятельности, повышения уровня загрузки мощностей организации;</li> <li>• переходом на новые технологии производства</li> </ul> <p>Эффект в сфере управления может быть определен следующими показателями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• повышения уровня напряженности управления путем централизации функций управления;</li> <li>• перераспределения функций управления;</li> <li>• установления адресной ответственности в управлении</li> </ul> <p>Социальный эффект определяется показателями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• снижением безработицы на местах;</li> <li>• использованием местных традиций и опыта населения региона</li> </ul> <p>Экологический эффект определяется показателями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• снижением уровня загрязненности территории;</li> <li>• уменьшением профессиональной заболеваемости в определенном производстве и отдельных регионах и др.</li> </ul> <p>Организационный эффект определяется:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• снижением уровней управления организации;</li> <li>• снижением брака при проведении организационных мероприятий по повышению качества производства и др.<sup>3)*</sup></li> </ul>
Л.М. Чистов	<p>Выбор лучшего варианта инвестиционного объекта предлагает осуществлять с помощью экономико-математической модели, в состав которой входят следующие компоненты: критерии оптимальности; ограничения (условия), которые необходимо учитывать при выборе лучшего варианта инвестиционного объекта; метод выбора лучшего варианта инвестиционного объекта. В качестве отправного критерия оптимальности им предлагается использовать показатель "максимум ресурсоотдачи". Под ресурсоотдачей в его работе подразумевается показатель, характеризующий отношение используемой (потенциальной) мощности совокупности применяемых ресурсов к среднегодовой стоимости применяемых ресурсов в их совокупности<sup>4)*</sup></p>

Окончание таблицы

Исследователи	Механизмы оценки
А.С. Ахременко, Е.А. Юрескул	<p>Указывают, что наиболее значимыми представляются динамические связи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• между оценкой эффективности как отношения выходов к входам и институциональными реформами, если таковые проводятся. Рост параметров, характеризующих реформы, должен с определенным лагом приводить к увеличению показателей эффективности;</li> <li>• между "техническими" и "социальными" выходами системы;</li> <li>• между показателями социальной эффективности и поддержки политической системы (как текущей, так и интегральной);</li> <li>• между выходом и входом модели<sup>5)*</sup></li> </ul>

<sup>1)\*</sup> Разработка комплексных инновационных планов развития моногородов / М.В. Федоров, [и др.] // Материалы к семинару-совещанию, 15-16 янв. 2010 г., Екатеринбург / Федеральное агентство по образованию, УрГЭУ. Екатеринбург, 2010. С. 60-61.

<sup>2)\*</sup> Стратегическое планирование: учеб. пособие / под ред. А.Н. Петрова. 2-е изд. СПб., 2004. С. 111-113.

<sup>3)\*</sup> Герасимов А.В. Оценка эффективности диверсификации строительной деятельности: дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 65-66.

<sup>4)\*</sup> Пуряев А.С. Теория и методология компромиссной оценки эффективности инвестиционных проектов в машиностроении: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2009. С. 55-56.

<sup>5)\*</sup> Ахременко А.С., Юрескул Е.А. Эффективность государственного управления: политологический и экономический подходы // Общественные науки и современность. 2013. № 1. М. С. 77-88.

В последнее десятилетие большой интерес вызвало формирование институтов развития на федеральном, региональных и местных уровнях, а также результаты развития городов после поддержки из институтов развития.

После кризиса 2009 г. особое внимание акцентировалось на развитии монопрофильных территорий.

С помощью созданной системы федеральной и региональной господдержки, а также льготного софинансирования объектов Внешэкономбанком удалось улучшить ситуацию во многих моногородах России.

Например, по данным Министерства экономики Свердловской области, в рамках региональных адресных программ "Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на территории Свердловской области" и "Переселение граждан на территории Свердловской области из аварийного жилищного фонда", реализованных в 2009-2012 гг. с привлечением средств ГК "Фонд содействия реформированию ЖКХ", принимали участие 13 монопрофильных городов Свердловской области. Общий объем бюджетных средств, направленных за этот период на данные цели, превысил 5,7 млрд руб., в том числе:

- на капитальный ремонт многоквартирных домов - 4,4 млрд руб.;

- на переселение граждан из аварийного и ветхого жилья - 1,3 млрд руб.

В общей сложности отремонтировано 1539 многоквартирных домов общей площадью свыше 4,4 млн м<sup>2</sup>, в результате чего более 223,5 тыс. чел. улучшили свои условия проживания. Наибольшие объемы работ по капитальному ремонту многоквартирных домов за период 2009-2012 гг. выполнены в городах:

- Нижний Тагил - 597 домов (2,3 млн м<sup>2</sup>), 94,8 тыс. жителей;

- Каменск-Уральский - 522 дома (1,54 млн м<sup>2</sup>), 68,9 тыс. жителей;

- Асбест - 46 домов (153,5 тыс. м<sup>2</sup>), 7,1 тыс. жителей.

Из аварийного жилого фонда переселено 2685 чел. Общая расселяемая площадь превысила 40,8 тыс. м<sup>2</sup> (снесен 161 многоквартирный дом, находящийся в аварийном состоянии или признанный ветхим). Наибольшие объемы работ по отселению граждан из аварийного и ветхого жилья выполнены в городах: Нижний Тагил (1538 жителей, 77 домов, расселенная площадь - 24,4 тыс. м<sup>2</sup>); Серов (571 житель, 50 домов, расселенная площадь - 7,7 тыс. м<sup>2</sup>); Карпинск (306 жителей, 20 домов, расселенная площадь - 4,4 тыс. м<sup>2</sup>).

В результате выполнения такого объема работ было создано либо сохранено более 2,0 тыс. рабочих мест.

В целях реализации мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства в Свердловской области 15 монопрофильным муниципальным образованиям выделено в 2010-2012 гг. из средств областного бюджета более 187 млн руб., из бюджетов разных уровней выделено более 668 млн руб. Получателями поддержки в монопрофильных муниципальных образованиях (города Нижний Тагил, Асбест, Каменск-Уральский) в 2010 г. стали 5199 субъектов малого и среднего предпринимательства, в 2011 г. - 2320, в 2012 г. - более 500 субъектов малого и среднего предпринимательства, что позволило только в 2012 г. сохранить более 700 рабочих мест.

Всего за 2011-2012 гг. в монопрофильных населенных пунктах Свердловской области при привлечении средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по содействию занятости населения: трудоустроено 74,4 тыс. чел., 6,8 тыс. чел. оказаны услуги профессионального обучения,



0,78 тыс. чел. трудоустроено на временные работы, 1,26 тыс. чел. оказано содействие самозанятости безработных граждан (зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей)<sup>4</sup>.

Однако нужно отметить, что недостаточно эффективный подход при формировании заявок на федеральное финансирование и при распределении общего объема финансовой поддержки в 2011 и 2012 гг. отмечен в отношении таких монопрофильных городов Свердловской области, как Краснотурьинск и Верхняя Тура.

В сентябре 2012 г. собственниками ОАО «Богословский алюминиевый завод» (филиал ОК «РУСАЛ») было принято решение о закрытии электролизного производства, что могло привести к сокращению до 1,4 тыс. чел. В настоящее время при участии Правительства РФ, Минэкономразвития России с собственниками градообразующего предприятия достигнуты договоренности и подписано соглашение между Свердловской областью и ОК «РУСАЛ» о поэтапной модернизации действующего производства.

Общий объем производства за период с 2007 г. по 2011 г. сократился на Верхнетуринском машиностроительном заводе (бывший ФГУП «Верхнетуринский машиностроительный завод») более чем в 2 раза (с 327 млн руб. в 2007 г. до 160 млн руб. в 2011 г.) в результате сокращения (неразмещения) гособоронзаказа. С 18 июля 2012 г. на предприятии организованы временные работы для находящихся под угрозой увольнения 500 работников градообразующего предприятия ОАО «Верхнетуринский машиностроительный завод». Необходимо принятие решения о размещении государственного оборонного заказа или предоставлении финансовой поддержки на организацию производства новых видов продукции гражданского назначения.

Исключением из возникшей ситуации должны стать *развитие государственно-частного партнерства на территориях, более рациональное формирование заявок на федеральное финансирование, более эффективное распределение бюджетных средств.*

По Свердловской области можно отметить, что в поддерживаемых из институтов развития моногородах Нижнем Тагиле и Асбесте значение уровня регистрируемой безработицы в 2013 г. ниже среднеобластного, в остальных - преимущественно выше.

В частности, по состоянию на 1 апреля 2013 г. среднеобластной уровень регистрируемой безработицы составил 1,4 %. Превышение среднеобластного значения указанного показателя отмечено в моногородах: Североуральский городской округ (3,34 %), Волчанский городской округ (2,9%), городской округ Карпинск (2,83 %), городской округ Верхний Тагил (2,83 %), Нижнесергинское городское поселение (2,76 %), городской округ Краснотурьинск (2,47 %), городской округ Красноуральск (2,45 %), городской округ Верхняя Тура (2,25 %),

Качканарский городской округ (2,13 %) и Серовский городской округ (1,74 %). В моногородах Асбесте и Нижнем Тагиле отмечается значение показателя по уровню регистрируемой безработицы ниже среднеобластного уровня: 1,11 % и 0,66 %, соответственно<sup>5</sup>.

Автором определено содержание институтов развития монотерриторий, отличающееся от официального понимания институтов развития как одного из инструментов государственной политики, стимулирующего инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства, более широким подходом. Под *институтом развития монопрофильной территории* автором предложено понимать также совокупность организаций, формальных норм и правил, создаваемых с участием государства, стимулирующих реализацию новых источников роста экономики монотерритории, обеспечивающих стратегически долгосрочное повышение устойчивости их развития.

Автор предлагает в целях повышения эффективности формирования и функционирования институтов развития монопрофильной территории использовать схему, представленную на рисунке.

Предложенный механизм позволит повысить эффективность формирования и функционирования институтов развития монопрофильной территории, а также при деятельности органов местного самоуправления города учитывать мнение населения, интересы частного бизнеса, развивать государственно-частное партнерство, повышать инвестиционную активность города, отслеживать и снижать инфраструктурные провалы монотерритории.

Автор считает, что эффективное формирование институтов развития и совершенствование государственно-частного партнерства в монопрофильных территориях является прямым источником выполнения задач, поставленных на вышестоящих уровнях власти, и эффективного бюджетного планирования, ориентированного на результат.

<sup>1</sup> Экономическая эффективность. Современная экономическая теория. URL: <http://modern-econ.ru/vvedenie/problemy/potrebnosti-i-resursy/effektivnost.html>.

<sup>2</sup> ГОСТ Р ИСО 9000-2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь: [принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 15 авг. 2001 г. □ 332].

<sup>3</sup> Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. 2-я ред. / М-во экон. РФ, М-во фин. РФ ГК по стр-ву, архит. и жил. политике; рук. авт. кол.: В.В. Коссов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. М., 2000.

<sup>4</sup> Официальный интернет-ресурс Министерства экономики Свердловской области. URL: <http://me.midural.ru>.

<sup>5</sup> Там же.