

Владимир ИШИМОВ, Владимир КАПИЦЫН

Акторы устойчивого развития крупного монопрофильного города

ЦЕНА ВОПРОСА

В 2008 г. ученые Института региональной политики насчитали в России 460 монопрофильных городов («моногородов») [1, с.18]. Среди них есть города с мощным градообразующим предприятием, например металлургическим комбинатом (Норильск, Липецк, Череповец, Новокузнецк, Магнитогорск). Металлургия связана с экспортно-ориентированной экономикой, что на определенных фазах экономического цикла придает устойчивость развитию города. Но и здесь возникают проблемы, прежде всего из-за глобальных кризисов, как это случилось в 2009 г., когда сильно пострадали экспортные производства металлургии. На одну треть сократились мировые цены, резко упал мировой и внутренний спрос на металлопродукцию. Металлургия трудоемка; занятость в ней сокращалась в постсоветский период не так значительно, как в других отраслях. Кризис изменил и эту пропорцию, вызвав довольно заметное сокращение спроса на рабочую силу.

В кризис моногорода особенно страдают: сокращаются программы развития; происходит «утечка» интеллектуального потенциала; молодежь ориентируется на более устойчивые регионы. Ухудшается человеческий капитал, начиная от демографической и миграционной составляющих и кончая качеством образования, уровнем общей и профессиональной культуры специалистов. Разрушается локальная городская идентичность. Во многих моногородах усиливаются экологические проблемы. В 2010 г., по данным Росстата России, наиболее неблагополучными предприятиями по количеству выбросов вредных веществ оказались города, перечисленные выше.

Управление в крупных моногородах – пример стремления приблизиться (в локальном срезе) к параметрам

Владимир КАПИЦЫН – доктор политических наук, профессор ИППК МГУ им. М.В. Ломоносова

Владимир ИШИМОВ – социолог, г. Магнитогорск

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 2.2011 г. Развивать инновации в регионах
№ 2. 2011 г. Технология государственного управления: делегирование полномочий *(автор О. Чиркунов)*
№ 3. 2011 г. Открытые коды управления регионом *(автор О. Чиркунов)*

устойчивого развития, сбалансировать интересы и ресурсы (субъектность) трех акторов: города, частного капитала, в том числе крупного, в лице работодателей и государства в лице федеральной и региональной властей. Складывается «треугольник», в котором возможен и баланс, и дисбаланс отношений, когда, например, одна сторона выигрывает за счет других или две стороны – за счет третьей. Во время кризиса дисбаланс усиливается.

В таком «треугольнике» возникает множество переменных, способных дестабилизировать положение горожан. Так, распространение краткосрочных контрактов работников, выгодных для работодателей в условиях кризиса, приводит к меньшей привязанности не только работников к предприятию, но и горожан – к городу. Р. Сеннет отмечает и такую переменную: рост неустойчивости трудовых отношений влечет за собой рост траты времени на попытки закрепления на рабочем месте (обучение, сверхсрочный труд), поиск новой работы, переобучение, труд на двух и более работах. Все это давит на семейные отношения. А стремление сохранить семью («островок благополучия в беспокойном мире»), в свою очередь, компенсируется за счет участия в городской жизни, внимания к тому, что происходит в подъезде, на улице [2, с.102-103]. И это не все противоречия, переплетающиеся в крупном монопрофильном городе.

Устойчивое развитие городов требует конфигурации субъектностей акторов, при которой достигается и поддерживается баланс, позволяющий городу иметь перспективу. Мировой кризис серьезно ударил по экономике, задев моногорода, ставшие «слабым звеном». Профессор МГУ Н.В. Зубаревич отмечает: «Экономика сырьевых и металлургических регионов в принципе не может быть устойчивой из-за колебаний мировых цен на их продукцию. В периоды кризиса монопрофильные регионы, как правило, сильнее сокращают объемы производства» [3].

В 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию назвал эту проблему приоритетной: «Особое и очень важное направление – нормализация ситуации в моногородах... 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».

ПАРАДИГМА РАЗВИТИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА

Проблемность «моногородов» порождает сложность методологических подходов к управлению. Ключевые вопросы – отношение крупного бизнеса к участию в городских процессах, корпоративная социальная ответственность (далее – КСО). Речь идет о добровольном вкладе бизнеса в развитие социальной, экономической и экологической сфер общества, связанном напрямую с основной деятельностью компании и выходящем за рамки определенного законом минимума. Это сопряжено с формированием местного самоуправления, городской идентичности муниципального руководства, готовности горожан к активному участию с тем, чтобы влиять на руководство города, побуждая его действовать в интересах большинства.

КСО крупных предприятий зависит от принятой ими парадигмы управления. Одни придерживаются хорошо организованных равновесных систем, используя эволюционную модель развития с постепенным переходом с более низких уровней на более высокие. Это, как правило, закрытые корпорации, с корпоративной идентификацией, ограничивающие взаимодействие со средой (городом) или господствующие над ней. Другая парадигма – диффузных систем – присуща предприятиям с активной экономической политикой, широкой географической и отраслевой экспансией, опорой на инновации и синергетику, где управление – постоянный творческий процесс, расширяющий связи системы с городом и регионом, делающий систему более открытой. Желателен поиск возможностей сочетания обеих парадигм.

Выбор парадигмы управления определяется как объективными, так и субъективными факторами (компетентность, личные цели и амбиции, связи мэра города и депутатов с бизнес-структурами, выход на разные уровни государственной власти). Внешнее воздействие на систему управления городом чаще всего представляет собой перекрестные отношения структур государственной власти (от Федерации до губернии) и бизнеса, действующего «за рубежом», в «столицах» и «на местах». Формальные нормы включаются в более широкий институциональный комплекс, что серьезно влияет на их реализацию. Локальные нормы испытывают давление национальных и глобальных принципов и символов.

Признаком открытости (закрытости) системы управления городом являются также учет бизнесом и властями общественного мнения при обсуждении важнейших вопросов, характер публикаций СМИ, существование экспертного сообщества, допуск общественности и экспертов к выработке решений. Все это может сказываться и на позиции руководства города. За его спиной могут стоять и местное сообщество, и просто влиятельные экономические группы, не ориентирующиеся на развитие города, а порой, как бывало кое-где в 1990-е г., и криминальные группировки [4]. Но под влиянием сплоченного местного сообщества даже мощный бизнес вынужден больше думать о развитии города, и глава муниципального образования, и депутаты усиливают свою городскую идентичность.

Корпоративная социальная ответственность бизнеса обсуждалась 13 декабря 2010 г. в Москве на конференции «Развитие территорий: роль и ответственность бизнеса». Участники встречи приводили примеры положительного взаимодействия властей, бизнеса и общественности в решении проблем территориального развития. В частности, речь шла об организации работы в Пермском крае, опыте ОАО «Северсталь» в Череповце. По ряду корпораций назывались абстрактные цифры расходов на КСО, которые в расчете на благотворительные цели выглядят

солидно, а с позиций инвестирования социальных и технических проектов – незначительно. Большое внимание было уделено вопросу «добровольности» участия корпораций в решении территориальных проблем.

МАГНИТОГОРСК И ММК

Магнитогорск – крупный моногород с населением 410 тыс. человек. Градообразующее предприятие – знаменитый ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (ММК). Славятся своими достижениями вузы, театры, хоккейный клуб «Металлург». Магнитогорск удален от соседних крупных городов: от Челябинска – на 300 км, Уфы – на 350 км, что объективно выдвигает его в центр социокультурного, экономического развития, занятости примерно для 650-700 тыс. жителей, в том числе населенных пунктов юга Челябинской области, нескольких районов Башкирии и даже соседних государств.

В советское время на ММК было занято свыше 60 тыс. работников; на его балансе находились городской трамвай, часть городских парков; большие средства комбинат вкладывал непосредственно в городское образование и здравоохранение. Тем не менее тогда промышленность города была более диверсифицирована, чем сейчас. Только на трех предприятиях – калибровочном, метизном заводах и тресте «Магнитострой» – работало более 40 тыс. (сейчас – около 7 тыс.). Были и другие солидные предприятия: «Горметмаш», «Ремстроймаш», швейная и обувная фабрики и т. д., которые теперь практически не действуют. Сейчас доля ММК в объеме производимой в городе продукции составляет около 82%. Значительная часть финансовой основы города – поступления от ММК, в том числе за 2010 г. в бюджет города – 60%. Фонд зарплаты комбината – 20 млрд руб.; на различные социальные программы выделено 900 млн руб.

Вопрос о достаточности этих средств затрагивает методологию, объясняющую взаимодействие предприятия такого уровня, города и государства. Это взаимодействие является многофакторным ресурсом, обеспечивающим не только развитие города, но и устойчивую работу самого ММК; он не может ограничиться приглашением специалистов из других регионов, необходимо использовать человеческий капитал Магнитогорска. Потенциально высокий уровень доходов комбината должен стимулировать более высокие темпы развития города, способствующие формированию инновационной среды.

Ранее в Магнитогорск приезжали люди с различным жизненным опытом, разного возраста и квалификации, чтобы трудиться, жить, учиться. Многие находили себе работу и место в городском сообществе. Магнитка «ковала» кадры и для других регионов. В настоящее время вследствие деформаций 1990-х, кризиса 2009-2010 гг., несмотря на высокую смертность горожан трудоспособного возраста, возник серьезный избыток рабочей силы. Значительное число высвобожденных с индустриальных предприятий занято в торгово-посредническом бизнесе и сервисе. Уменьшилась численность станочников, слесарей, электриков; вырос контингент охранников, грузчиков, автослесарей, сантехников; появились производители и установщики пластиковых окон, продавцы и операторы услуг мобильной связи. Торговля и сервис создают рабочие места, но уровень оплаты труда здесь невысок. Ее верхний порог в торговле (12-15 тыс. руб.) соотносим с нижним порогом зарплаты на ММК, где труд более тяжел и требует более высокой квалификации. Неудивительно, что часть молодежи закрепляется в торгово-сервисной сфере.

Мировой экономический кризис серьезно усилил неустойчивость развития города. Магнитогорск, по сравнению с регионами машиностроительного профиля, находится в относительно выгодном положении, но проблемы скрытой безработицы и здесь остаются серьезными. По некоторым расчетам, основанным на городской статистике, коэффициент трудовой занятости населения снижается: в 2000 г. – 75%, в 2007 г. – 67% [5]. По официальной статистике, в 2009 г. безработных было 1,2% [6]; по другим методикам, учитывающим скрытую безработицу, – 13,5% [7]. Разночтения объяснимы. Официально в целом по отрасли индекс металлургического производства и готовых металлоизделий в январе-мае 2009 г. по сравнению с тем же периодом 2008 г. составил 72,8%, а по оперативным данным, предприятия черной металлургии в январе-мае 2009 г. снизили производство готового проката на 70%. Наибольшее снижение объемов производства произошло на предприятиях Урала и европейской части страны [8].

Усиливается контраст в социальном положении занятых на ММК и тех, кто работает за его пределами на других промпредприятиях и в торгово-сервисной сфере, а также безработных. На комбинате более высокий уровень доходов и социального обеспечения при относительно насыщенном содержании труда, на других предприятиях – обычно малосодержательный труд и невысокая зарплата, низкие социальные гарантии.

ГОСУДАРСТВО И БИЗНЕС: УЧАСТИЕ В РАЗВИТИИ МОНОГОРОДОВ

Как и многие металлургические заводы, ММК принадлежит частному капиталу, но при этом он тесно связан с регулирующей деятельностью государства. Последнее поддерживает безопасность бизнеса, обеспечивает сбыт больших объемов продукции в рамках федеральных и международных проектов, гарантии под инвестиции в технологическую модернизацию производства. В свою очередь государство и города могут рассматривать металлургические компании как акторов политики устойчивого развития городов и регионов, в том числе путем участия в разработке перспективных проектов.

Содействуя развитию крупного частного капитала в металлургии, государство ожидает от крупного бизнеса в моногородах корпоративной социальной ответственности. Однако слабая институциональная база оптимизации социальных показателей с учетом региональной специфики препятствует тому, чтобы государственные структуры предъявляли достаточно обоснованные тре-

бования к градообразующим предприятиям по поводу конкретных направлений развития моногородов. ММК реализует технологические проекты мирового уровня, но в рамках города наблюдается дефицит технологий, обеспечивающих необходимые конфигурации интересов акторов устойчивого развития, диверсификацию экономики города, влияющих на повышение активности горожан. Удобнее и привычнее неформальное влияние менеджмента ММК на формирование органов городской власти и выбор подходов к решению городских проблем.

Уровень и объем помощи градообразующим предприятиям должен определяться национальными интересами России. Но при выборе решений достаточно велика доля субъективности. В случаях, аналогичных забастовке в Пикалево или аварии на шахте «Распадская», правительство принимает решения, существенно меняющие конфигурации акторов. Такая аварийно-ситуационная реакция властей и бизнеса не укрепляет уважение к законам и муниципальным органам. Методики диагностики ситуаций, предупреждения негативных и стимулирования положительных процессов в развитии регионов не срабатывают даже в системе взаимодействия государства с крупными компаниями.

Огромная территория страны, различная степень освоенности регионов, их экономических возможностей определяют своеобразие социальной политики в каждом из них. Необходимы сочетание унификации и дифференциации в законодательстве, оптимизация системы оценок вклада частных бизнес-структур в развитие территорий. Каждая территория могла бы иметь свой рейтинг КСО компаний для публичного обсуждения. Население должно знать, сколько вкладывают в развитие территории ММК, «Северсталь», Новолипецкий металлургический комбинат и т. п., для оценки перспективы развития территории, выбора личной жизненной траектории каждого жителя.

СОЗДАНИЕ НАУЧНОЙ СЕТИ

Не секрет, что региональные и муниципальные власти испытывают серьезные трудности с разработкой стратегических планов развития моногородов. Только для 27 моногородов планы развития были своевременно утверждены региональными властями («Российская газета», 2010, 20 апреля). Необходимо активное подключение академических учреждений, имеющих опыт регионального планирования (региональные институты экономики, институты права РАН), способных сориентировать научные сети на местах, выработать координаты взаимодействия власти, бизнеса, ученых, общественности. Создание сети территориальных и муниципальных советов по стратегическому (и устойчивому) развитию поможет осуществлению принципа «субсидиарности», реализация которого методологически и методически обоснована в докладе Приволжского центра стратегических исследований [9]. Интересно сравнить конфигурации субъектностей акторов в очень похожих моногородах Череповец и Магнитогорск. Следует использовать зарубежный научный и управленческий опыт. Шесть лет под руководством профессора Гарвардского университета Дж. Рагги разрабатывался документ «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», принятого 16 июня 2011 г. Советом ООН по правам человека. Впервые в истории создается международный стандарт ООН в области бизнеса и прав человека.

Местные научные силы могут вносить вклад в самоорганизацию населения, изучение местных ресурсов, проведение мониторинга социально-экономической и социокультурной ситуации. Взаимодействие бизнеса, губернских, федеральных и муниципальных властей, региональных и местных ученых способствовало бы созданию центров местного развития. Такой опыт уже существует. В Череповце с 1999 г. некоммерческое партнерство «Агентство городского развития» (один из учредителей – ОАО «Северсталь») осуществляет городское

СОЗДАНИЕ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНА О МОНОГОРОДАХ ПРОДИКТОВАНО НЕОБХОДИМОСТЬЮ

Проект модельного закона для субъектов РФ «О развитии монопрофильных территорий в Российской Федерации», разработанный юридической компанией Tenzor Consulting Group, поступил в Министерство регионального развития для рассмотрения и внесения изменений. Разработчики надеются, что предложенный законопроект сможет стать основой государственной политики субъекта РФ в сфере развития моногородов и создать концептуальную платформу для осуществления разнообразных мер поддержки монопрофильных территорий. В процессе разработки проекта был проведен анализ зарубежных моделей и учтен опыт их функционирования. Основной задачей нового закона назван перевод экономики моногородов на многоотраслевую структуру, что позволит снять проблему занятости населения.

Появление законопроекта было встречено неоднозначно. Со стороны научного сообщества и практиков-бизнесменов высказывались сомнения относительно некоторых аспектов его реализации. Отмечалось, что механизмы развития и функционирования монопрофильных городов недостаточно проработаны. В частности, проблемными считаются тезисы о финансовой самостоятельности таких территорий и о наращивании налогооблагаемой базы муниципальных образований. В дискуссию включились управленцы из регионов: многие подчеркивают важность наличия модельного закона, в котором разграничиваются такие понятия, как монопрофильная территория и моногород, дается определение градообразующей организации.

Сами авторы проекта подчеркивают, что их деятельность продиктована необходимостью формирования механизма выработки и реализации целенаправленной государственной политики в данной сфере, а также создания целостной системы правовых, административных и экономических мер по обеспечению экономической и социальной модернизации моногородов России.

планирование, помощь малому и среднему бизнесу, мониторинг ситуации. «Северсталь» – соучредитель фонда «Институт экономики города». Под руководством мэра реализуется программа стратегического развития «Форсайт 2020», программа комплексного преобразования моногорода. В соответствии с комплексным проектом области и города под Череповцом строится инноград «Шексна». Действует «Корпоративный университет» ОАО «Северстали». Проводятся и публикуются данные социологических исследований (в частности, исследование по социальному портрету населения г. Череповец).

В ряде моногородов страны сложилась практика стратегического прогнозирования на 10-15 лет вперед, отработаны соответствующие методики. Но для исследований и выбора качественных инвестиционных проектов необходим более серьезный уровень финансирования. Подходы «Северстали» отличаются активным поиском технологий, позволяющих обеспечить устойчивое развитие через оптимальные конфигурации субъектностей города, частного капитала и государственной власти. Диапазон использования возможностей крупного бизнеса в городе широк: от улучшения городской среды до оказания помощи государству в реализации программы диверсификации экономики города, в том числе в развитии ее индустриального сектора.

В Череповце используется подход к управлению с использованием парадигмы диффузных систем, самоорганизации (в условиях неопределенности информации) и многокритериальной оценки управленческих действий с применением показателей устойчивости, надежности, гибкости, адаптации, риска, жизнеспособности. Это позволяет оценить работу системы по прогнозируемой траектории движения. Использование опыта Череповца возможно только в процессе самоорганизации местного сообщества и научных сил и включения их в конфигурации с такими акторами, как региональные академические учреждения, областная и федеральная власть, бизнес и обязательно градообразующее предприятие. Толчком к этому процессу может быть инициатива губернской власти по организации городского исследовательского центра на базе вузов и отраслевых научных учреждений.

Литература

1. Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансового кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций. Институт региональной политики. М., 2008.
2. *Сеннет Р.* Капитализм в большом городе: глобализация, гибкость и безразличие // ЛОГОС. 2008. № 3. С. 102-103.
3. *Зубаревич Н.В.* Влияние кризиса на регионы России: мониторинг. Доклад // Сайт Центра социально-консервативной политики партии «Единая Россия». 13.02.2009. URL: http://www.cscp.ru/doclad/ (дата обращения: 19.03.2011).
4. *Якобсон Л.И.* Институты российского федерализма: поиски оптимума // Проблемы государственной политики регионального развития. М.: Научный эксперт, 2008. С.93.
5. *Испулова С.Н.* Социально-трудовые отношения на рынке труда монопрофильного города. Магнитогорск: Магнитогорский государственный университет, 2010.
6. Магнитогорск. Официальный сайт администрации города: www.magnitog.ru/ (дата обращения 14.03.2011).
7. *Попова Н.* Поминальная для моногорода // Аргументы недели. 2010. № 14 (204). 15 марта.
8. *Любовный В.Я.* Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М.: ЗАО Дортранспечать, 2009. С.10-11.
9. Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности // Стратег.Ру. URL: www.stra.teg.ru (дата обращения 16.04.2011).

Ольга МАЛИКОВА, Александр ДАВЫДЕНКО

Перспективы развития российского нефтесервисного рынка

Одной из ключевых проблем современного экономического развития Российской Федерации является вопрос о качестве экономического роста. Важны не только его высокие темпы, но и сбалансированный экономический рост, предполагающий гармоничное территориальное и отраслевое развитие, эффективное решение социальных проблем. Между тем достижение таких параметров для стран, имеющих в структуре экспорта высокую долю минерально-сырьевых ресурсов, «сырьевых» экономик, без эффективной государс-





Ольга МАЛИКОВА – доктор экономических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ

Александр ДАВЫДЕНКО – начальник отдела по реализации сервисных контрактов ОАО «Зарубежнефть»