

УДК 332.146.2
DOI: 10.14258/epb2019108

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МОНОГОРОДА

Т. А. Якушина

АО «СУЭК-Кузбасс» (Ленинск-Кузнецкий, Россия)

В статье рассматриваются вопросы развития современного моногорода с использованием механизмов муниципально-частного партнерства. Особенностью экономики моногорода является ее зависимость от деятельности градообразующего предприятия. В этой связи механизмы муниципально-частного партнерства моногорода и его градообразующего предприятия имеют ряд отличительных характеристик. Взаимодействие его субъектов в отличие от традиционных форматов муниципально-частного партнерства, предусматривающих реализацию отдельных проектов, носит постоянный и всеобъемлющий характер. Поэтому применительно к моногороду предлагается использовать программно-целевой подход, выделив в системе муниципального управления отдельную функцию — управление муниципально-частным партнерством. Помимо этого предлагаются нетипичные и выходящие за рамки традиционных форматов взаимодействия муниципалитетов и его хозяйствующих субъектов направления муниципально-частного партнерства к которым относятся: развитие инвестиционного потенциала градообразующего предприятия, развитие малого предпринимательства, сопряженного с деятельностью градообразующего предприятия, реализация мероприятий корпоративной ответственности.

Ключевые слова: экономика моногорода, управление муниципальным образованием, муниципально-частное партнерство.

MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE MANAGEMENT SYSTEM FOR THE DEVELOPMENT OF A SINGLE-INDUSTRY CITY

T. A. Yakushina

JSC SUEK-Kuzbass (Leninsk-Kuznetsk, Russia)

The article deals with the development of a modern single-industry city using the mechanisms of municipal-private partnership. A feature of the economy of a single-industry city is its dependence on the activities of the city-forming enterprise. In this regard, the mechanisms of municipal-private partnership between a single-industry city and its city-forming enterprise have a number of distinctive characteristics. In contrast to the traditional formats of municipal-private partnership, which provide for the implementation of individual projects, the interaction of its subjects is permanent and comprehensive. Therefore, in relation to a single-industry city, it is proposed to use a program — target approach, highlighting a separate function in the municipal management system—the management of municipal-private partnerships. In addition, the proposed atypical and beyond the traditional forms of interaction between municipalities and business entities directions of public-private partnerships which include: the development of the investment potential of the enterprise, the development of small businesses associated with the activities of the enterprise, implementation of corporate responsibility.

Keywords: economy of a single-industry city, municipal management, municipal-private partnership.

Введение. Развитие моногородов, как правило, сопряжено с деятельностью градообразующего предприятия. Подобная ситуация

характерна не только для Российской Федерации, но и для экономики развитых и развивающихся государств [1–3]. Такая ситуация типична для подав-

ляющего большинства моногородов Кемеровской области, включая г. Ленинск-Кузнецкий. Согласно приведенным данным, в структуре производства в Ленинск-Кузнецком городском округе угольная отрасль за 2018 г. занимает более 74%. С учетом деятельности предприятий по переработке и переработке угля, результаты которых учитываются по видам деятельности «Обрабатывающие производства» и «Транспорт и связь», показатель вклада предприятий, связанных с добычей, переработкой и транспортировкой угля, будет еще более весомым. При этом данные о производстве товаров и выполнении работ и услуг коррелируют с данными о численности занятого населения [4].

В настоящее время на территории Ленинск-Кузнецкого городского округа осуществляет деятельность единственная компания добывающей промышленности ОА «СУЭК-Кузбасс» — дочерняя компания ОА «Сибирская угольная энергетическая компания», являющаяся градообразующей для Ленинск-Кузнецкого городского округа.

В Ленинск-Кузнецке работают 16 предприятий СУЭК, из которых — 5 шахт и 11 вспомогательных предприятий (производственно-техническое обеспечение, ремонтно-сервисные компании и т. п.) [5].

На долю предприятий группы АО «СУЭК-Кузбасс» от общей величины показателей моногорода приходится:

- 74,4% объема отгруженных товаров собственного производства;
- 98% и более прибыли, полученной предприятиями городского округа;

- 97% и более инвестиционных вложений [6].

Однако несмотря на то, что в Ленинск-Кузнецком городском округе сосредоточен пул эффективно работающих компаний реального сектора экономики, муниципалитет не обладает ресурсами для обеспечения собственного развития, что подтверждается показателями бюджетной статистики. В 2019 г. доходы местного бюджета Ленинск-Кузнецкого городского округа составили 4 264,5 млн руб. Подавляющая часть из них (около 72%) была сформирована за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. За счет налоговых доходов было сформировано менее 25% доходов бюджета, из которых 2/3 приходится на федеральный налог на доходы физических лиц, в части, зачисляемой в местные бюджеты. Собственно местные и региональные налоги, зачисляемые в местный бюджет, дают менее 9% доходов бюджета Ленинск-Кузнецкого городского округа, при этом субъектами малого предпринимательства в виде единых налогов (налог на совокупный доход, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог) формируется около 3% доходной части бюджета [4].

По данным Администрации Ленинск-Кузнецкого городского округа, доля поступлений градообразующего предприятия составляет 30% от собственных доходов бюджета, что еще раз подтверждает значимость деятельности АО «СУЭК-Кузбасс» для экономики городского округа [6].

Таблица 1

Направления муниципально-частного партнерства развития моногородов

Направление деятельности	Содержание деятельности	Роль муниципалитета и градообразующего предприятия
Развитие инвестиционного потенциала градообразующего предприятия	Реализация проектов по развитию элементов инвестиционного потенциала, используемых в производственной деятельности градообразующего предприятия	Инициатор реализации мероприятий — муниципальное образование. Финансирование мероприятий — муниципальное образование. Пользователь — градообразующее предприятие
Развитие малого предпринимательства, сопряженного с деятельностью градообразующего предприятия	Создание малых предприятий — спутников градообразующего предприятия. Малые предприятия принимают на себе функции отдельных служб градообразующего предприятия	Инициатор реализации мероприятий — совместное решение градообразующего предприятия и муниципального образования Финансирование мероприятий по поддержке малого предпринимательства — муниципальное образование. Заказчик услуг и их оплата — градообразующее предприятие
Реализация мероприятий корпоративной ответственности градообразующего предприятия	Реализация мероприятий по созданию объектов социальной инфраструктуры, инициатив по улучшению социальной среды и экологической обстановки в муниципальном образовании	Инициатор реализации мероприятий — градообразующее предприятие Финансирование мероприятий — градообразующее предприятие. Пользователь созданных объектов — муниципальное образование

Муниципально-частное партнерство в условиях моногорода, его направления и подходы к организации. Будущее развитие Ленинск-Кузнецкого муниципального округа определяется деятельностью АО «СУЭК-Кузбасс». От эффективного взаимодействия с АО «СУЭК-Кузбасс» зависит развитие экономики и социальной сферы муниципального образования. Данное обстоятельство обуславливает необходимость выработки согласованной политики его развития и градообразующего предприятия [7] в рамках механизмов муниципально-частного партнерства, направления которого представлены в таблице 1. При этом следует отметить, что предлагаемые направления муниципально-частного партнерства выходят за рамки стандартно рассматриваемых [8] и имеющих практику реализации в РФ [9].

Предложенные направления обеспечивают развитие градообразующего предприятия (применительно к Ленинск-Кузнецкому муниципальному округу — это АО «СУЭК-Кузбасс»), бизнеса и социальной сферы, сопряженных с его деятельностью, а также они могут быть использованы и при создании в г. Ленинск-Кузнецкий территории опережающего развития [10].

Учитывая то обстоятельство, что муниципально-частное партнерство АО «СУЭК-Кузбасс» и МО Ленинск-Кузнецкий городской округ должно носить согласованный и прогнозируемый характер, в муниципальном образовании следует сформировать систему управления, отвечающую за обоюдное соблюдение участниками муниципально-частного партнерства взятых на себя обязательств [11].

В качестве основных задач создаваемой системы управления муниципально-частным партнерством АО «СУЭК-Кузбасс» и МО Ленинск-Кузнецкий городской округ можно выделить:

1) обеспечение эффективного использования ресурсов участников муниципально-частного партнерства;

2) привлечение дополнительных ресурсов (в том числе государственных) для реализации проектов муниципально-частного партнерства на территории присутствия АО «СУЭК-Кузбасс»;

3) расширение сферы реализации муниципально-частного партнерства и вовлечение в реализацию его проектов иных организаций, работающих в МО Ленинск-Кузнецкий городской округ.

Система управления муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс» должна быть утверждена на уровне муниципальных органов власти и в документе, ее регламентирующем, следует определить:

- уровни управления и функционал каждого из органов, принимающих управленческие решения при реализации муниципально-частного партнерства;
- участники муниципально-частного партнерства с проработкой функций каждого из них.

Для управления муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс» предлагается создать организационно-ролевую структуру, построенную на принципах проектного управления, определяющую основные процессы управления и разграничивающие зоны ответственности. Проектные роли должностных лиц и организаций, участвующих в управлении муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс», как его градообразующего предприятия, приведены в таблице 2.

Таблица 2

Проектные роли должностных лиц (организаций), участвующих в управлении муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс»

Проектная роль	Должностное лицо (организация)
Руководитель проекта	Заместитель главы Ленинск-Кузнецкого городского округа по экономике, промышленности и финансам
Координационный орган муниципально-частного партнерства	Координационный совет по поддержке муниципально-частного партнерства (специально создаваемый и работающий на общественных началах орган из числа представителей МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс»)
Офис мониторинга муниципально-частного партнерства	Отдел экономического анализа и прогнозирования МО Ленинск-Кузнецкий городской округ
Основные исполнители муниципально-частного партнерства	Подразделения администрации МО Ленинск-Кузнецкий городской округ; хозяйствующие субъекты и организации, подведомственные МО Ленинск-Кузнецкий городской округ; АО «СУЭК-Кузбасс»; иные организации, вовлеченные в проекты муниципально-частного партнерства
Экспертная группа	Экспертная группа, создаваемая из представителей сторон муниципально-частного партнерства и общественных организаций и представителей, реализация проектов муниципально-частного партнерства для которых имеет существенное значение (родительский комитет, ТСЖ, общественная палата МО и пр.)

Управление муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс» предусматривает использование программно-целевого метода управления. Учитывая то обстоятельство, что в проекты этого партнерства будут вкладываться средства муниципального бюджета, требуется нормативное закрепление всех процедур, устанавливающих порядок и условия участия муниципального образования в проектах муниципально-частного партнерства, для чего необходимо:

- определение целей, задач, основных понятий, принципов муниципально-частного партнерства МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс»;
- установление формата, условий и форм участия муниципалитета в проектах муниципально-частного партнерства;
- определение объектов и прав собственности в рамках соглашений о реализации проектов муниципально-частного партнерства;
- разработка порядка подготовки проектов муниципально-частного партнерства, их отбора и реализации;
- разработка порядка использования бюджетных средств МО Ленинск-Кузнецкий городской округ в проектах муниципально-частного партнерства;
- разработка системы контроля за реализацией муниципально-частного партнерства МО Ленинск-Кузнецкий городской округ и АО «СУЭК-Кузбасс».

В рамках системы управления муниципально-частным партнерством МО Ленинск-Кузнецкий го-

родской округ и АО «СУЭК-Кузбасс» предлагается создать Координационный совет по его поддержке. Это основной орган данной системы, состоящий из представителей как МО Ленинск-Кузнецкий городской округ, так и АО «СУЭК-Кузбасс» и работающих на общественных началах.

Выводы. Подводя итоги проведенного исследования, следует отметить, что характер и объемы участия АО «СУЭК-Кузбасс» в решении задач социально-экономического развития МО Ленинск-Кузнецкий городской округ обуславливают необходимость включения этого участия в программу развития рассматриваемого округа с использованием механизмов муниципально-частного партнерства, которое, в свою очередь, может быть реализовано по следующим направлениям:

- развитие инвестиционного потенциала градообразующего предприятия;
- развитие малого предпринимательства, сопряженного с деятельностью градообразующего предприятия;
- реализация мероприятий корпоративной ответственности градообразующего предприятия.

В целях обеспечения согласованного и прогнозируемого характера муниципально-частного партнерства АО «СУЭК-Кузбасс» и МО Ленинск-Кузнецкий городской округ, учитывая его новый характер как для градообразующего предприятия, так и для муниципального образования, должна быть сформирована соответствующая система управления, отвечающая за обоюдное соблюдение его участниками взятых на себя обязательств на основе программно-целевого метода управления с созданием организационно-ролевой структуры, построенной на принципах проектного управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Dinius O., Vergara A. *Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities* (Geographies of Justice and Social Transformation). Athens, Georgia, 2011.
2. Littlewood D. "Cursed" communities? Corporate Social Responsibility (CSR), company towns and the mining industry in Namibia // *Journal of business ethics*. 2014. № 120 (1). Pp. 39–63.
3. Землянский Д. Ю., Куликов Д. А., Медведникова Д. М. Развитие агропромышленного сектора как способ диверсификации экономики и рынка труда моногородов (на примере моногородов Кемеровской области) // *Colloquium-journal*. 2020. № 1–8 (53). С. 129–136.
4. Паспорт муниципального образования «Ленинск-Кузнецкий городской округ» за 2015–2019 гг. // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики Кемеровской области. URL: https://rosstat.gov.ru/scripts/db_inet2/passport/pass.aspx?base=munst32&r=32719000 (дата обращения: 15.05.2020).
5. Годовой отчет АО «СУЭК-Кузбасс» за 2019. URL: http://www.suek.ru/investors/reporting/#year_19 (дата обращения: 15.02.2020)
6. Итоги социально-экономического развития Ленинск-Кузнецкого городского округа за 2019 год. URL: <https://leninsk-kuz.ru/economy/results/> (дата обращения: 15.05.2020).

7. Karmanova T. E., Podsevalova E. N., Mityurnikova L. A., Suslova I. A. and Zikirova S. S. Optimal planning of socio-economic development of Russian monotowns for the purpose of creating economic growth points on their basis // *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. № 15 (8). Pp. 163–176.
8. Есин В. В. Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 9. С. 63–69.
9. Чахкиев Г. Г. Особенности становления государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в Российской Федерации // *Муниципальная академия*. 2017. № 3. С. 38–42.
10. Shvakov E., Shcherbakova N. and Kulay S. Special Economic Areas in Multicultural Regions of Russia: Problems and Perspectives of State Management // *Public Administration and Regional Management in Russia*. 2020. Pp. 203–212.
11. Шваков Е. Е., Чистякова И. С. Инструментарий инвестиционной стратегии муниципального образования и управление ее реализацией // *Вестник НГУЭУ*. 2017. № 3. С. 60–73.

REFERENCES

1. Dinius O., Vergara A. *Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities (Geographies of Justice and Social Transformation)*. Athens, Georgia, 2011.
2. Littlewood D. «Cursed» communities? Corporate Social Responsibility (CSR), company towns and the mining industry in Namibia // *Journal of business ethics*. 2014. № 120 (1). Pp. 39–63.
3. Zemlyansky D. Yu., Kulikov D. A., Medvednikova D. M. development of the agro-industrial sector as a way to diversify the economy and labor market of single-Industry towns (on the example of single-industry towns in the Kemerovo region) // *Colloquium-journal*. 2020. No. 1–8 (53). Pp. 129–136.
4. Passport of the municipal formation «Leninsk-Kuznetsky city district» for 2015–2019 // Territorial body of the Federal state statistics service of the Kemerovo region. URL: https://rosstat.gov.ru/scripts/db_inet2/passport/pass.aspx?base=munst32&r=32719000 (date of access: 15.05.2020).
5. Annual report of SUEK-Kuzbass JSC for 2019. URL: http://www.suek.ru/investors/reporting/#year_19 (date of access: 15.02.2020).
6. Results of socio-economic development of Leninsk-Kuznetsk city district for 2019. URL: <https://leninsk-kuz.ru/economy/results/> (date of access: 15.05.2020).
7. Karmanova T. E., Podsevalova E. N., Mityurnikova L. A., Suslova I. A. and Zikirova S. S. Optimal planning of socio-economic development of Russian monotowns for the purpose of creating economic growth points on their basis // *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. № 15 (8). Pp. 163–176.
8. Esin V. V. the scope of municipal-private partnership and public-private partnerships // *Constitutional and municipal law*. 2017. № 9. Pp. 63–69.
9. Chakhkiev G. G. Features of formation of public-private partnership and municipal-private partnership in the Russian Federation // *Municipal Academy*. 2017. № 3. Pp. 38–42.
10. Shvakov E., Shcherbakova N. and Kulay S. Special Economic Areas in Multicultural Regions of Russia: Problems and Perspectives of State Management // *Public Administration and Regional Management in Russia*. 2020. Pp. 203–212.
11. Shvakov E. E., Chistyakova I. S. Tools of the investment strategy of the municipality and management Of its implementation // *NSUEU Bulletin*. 2017. № 3. Pp. 60–73.

Поступила в редакцию: 19.10.2020.

Принята к печати: 02.11.2020.