



## Дослідження/

### Антоніна Ряховська

Доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст Російської Федерації,  
завідувач кафедри "Економіка та антикризове  
управління" Фінансового університету  
при уряді Російської Федерації,  
ректор Інституту економіки  
та антикризового управління

# Реалізація державних програм у мономістах Росії: досвід, проблеми, шляхи вирішення

*Проблеми соціально-економічного розвитку монопрофільних міст (мономіст), економіка яких повністю залежить від одного-двох підприємств (декострі з них працюють стабільно, інші мають серйозні фінансові труднощі, а треті стали повністю неконкурентоспроможними за нових ринкових умов), є нині для Росії надзвичайно гострими в соціальному, економічному і політичному плані. Тому одним із важливих завдань модернізації російської економіки є розробка і реалізація системи заходів щодо підтримки монопрофільних муніципальних утворень.*

Комплекс заходів державної підтримки модернізації монопрофільних муніципальних утворень реалізується в Росії з 2009 року. Це пов'язано з тим, що в результаті глобальної економічної кризи, яка призвела до часткової чи повної зупинки діяльності містоутворюючих комплексів, була порушена життєдіяльність багатьох російських монопрофільних міст. Унаслідок цього склалися унікальні умови, коли одночасно необхідно вирішувати завдання адаптації вітчизняної економіки мономіст до процесів посилення глобалізації, подолання наслідків світової фінансової кризи та нарощування інноваційного зростання.

Важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку відіграють державні програми як інструмент регулювання економіки, за допомогою якого можна досягати перспективних цілей і добиватися виконання завдань із використанням наявних ресурсів. При проведенні аналізу державних програм, котрі реалізуються в мономістах, слід керуватися таким положенням: економічні відносини між регіонами і центром у Росії будуються на принципах федеральної держави, в якій функціонують три рівні управління: федеральний, державне управління на рівні

суб'єктів федерації та місцеве самоврядування, націлене на реалізацію спільних інтересів жителів монопрофільних територіальних утворень.

Така багаторівнева система передбачає синхронну їх взаємодію під час реалізації державних програм у мономістах. Збої в механізмі державної підтримки, сформованому на федеральному рівні, можуть викликати додаткові імпульси дестабілізуючого характеру соціально-економічного розвитку монопрофільного міста. І навпаки, елемент механізму держпідтримки вищого порядку (механізм федерального рівня) може посилюватися на регіональному рівні й на рівні монопрофільного міста. Зміст державних програм, які формуються на різних рівнях управління, обсяги і джерела їх фінансування значною мірою залежать від особливостей функціонування конкретних монопрофільних муніципальних утворень.

На сьогодні в країні налічується 333 мономіста в 56 суб'єктах Російської Федерації з загальною чисельністю населення понад 15 млн. чоловік<sup>1</sup> (див. таблицю 1).

До сформованого списку монопрофільних муніципальних утворень входять населені пункти з найширшим

діапазоном чисельності жителів: від однієї тисячі до понад 700 тис. чоловік. Найбільше монопрофільних міст знаходиться в Центральному економічному районі. Велика кількість монопрофільних селищ міського типу зосереджена як у Далекосхідних районах, так і в ряді регіонів середньої смуги Росії. За кількістю жителів монопрофільних населених пунктів лідирують Приволзький, Уральський та Сибірський економічні райони<sup>2</sup>.

Різноманітність типів монопрофільних муніципальних утворень, різний рівень можливостей регіональної та місцевої влади щодо модернізації їх економіки спричинили істотні відмінності у формуванні державних програм розвитку моноструктурних територій. При цьому, незважаючи на невеликий досвід державного регулювання розвитку монопрофільних територій, можна виділити основні риси формування та реалізації в них державних програм.

До позитивних тенденцій регулювання галузевого сектору мономіст належать: програми їх підтримки, програми фінансової підтримки містоутворюючих підприємств, підвищення темпів випуску інноваційної

<sup>1</sup> <http://www.regnum.ru./newes/120071.htm>.

<sup>2</sup> Об актуализации перечня моногородов. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23.12.2011 г. № 597.

**Таблиця 1. Розподіл монопрофільних міст за федеральними округами Росії**

Федеральні округи	Загальна кількість міст	Монопрофільні міста, од.	Частка монопрофільних міст у загальній кількості міст, %	Суб'єкти федерації, в яких частка монопрофільних міст перевищує 50% від загальної кількості міст
Центральний	308	122	40	Брянська, Володимирська, Воронежська, Івановська, Рязанська, Тульська області
Північно-Західний	145	60	41	Республіка Карелія, Ленінградська область
Південний	135	39	29	
Приволзький	135	85	63	Пермський край, Кіровська, Нижегородська області
Уральський	115	71	62	Свердловська, Тюменська, Челябінська області
Сибірський	130	65	50	Алтайський, Красноярський краї, Кемеровська, Читинська області
Далекосхідний	66	26	39	Сахалінська область, Чукотський автономний округ
Російська Федерація	1096	468/333	43	20 суб'єктів РФ

продукції, модернізація існуючих підприємств, лібералізація основних механізмів ринкової економіки. Завдяки їм нині формуються комплексні взаємопов'язані організаційні зміни в усьому ланцюжку управління

Схема 1. Алгоритм прийняття взаємопов'язаних управлінських рішень щодо розвитку мономіст



Схема 2. Багаторівнева система державної підтримки розвитку мономіст



розвитком досліджуваних структурних утворень (див. схему 1).

У результаті формування багаторівневої системи управління розвитком цих територій відбувається диференціація завдань їхніх органів управління щодо вирішення проблем даних регіонів, а також створення багаторівневої системи підтримки монопрофільних муніципальних утворень (див. схему 2).

Особливе значення в комплексі заходів, які вживаються, має підтримка містоутворюючих підприємств, механізм надання державної допомоги яким істотно змінився в 2010 році: нині за основу береться фінансовий стан підприємств, причому всі вони продиференційовані за чотирма групами<sup>3</sup> (див. таблицю 2).

Нещодавно уряд Росії прийняв рішення щодо підприємств 27 мономіст четвертої групи, де проживає близько 3 млн. чоловік, згідно з яким на співфінансування програм передбачається надати 10 млрд. руб. прямих бюджетних субсидій та ще 10 млрд. руб. – у вигляді трирічних кредитів. Іншим монопрофільним населеним пунктам буде надано 10 млрд. руб. шляхом зарахування до статутного капіталу Внешнекономбанку для надання коштів на реалізацію інвестиційних програм і 10 млрд. руб. – на інші форми держпідтримки, зокрема перепрофілювання підприємств, що входять до складу державної компанії “Ростехнології” (20 підприємств, у тому числі АвтоВАЗ); передачу непрофільних активів; фінансування на ринкових умовах переїзду працівників до інших міст. На жаль, деякі із заходів, що вживаються, неефективні або не реалізуються.

Проблеми мономіст справді дуже непрості, тож їх вирішення може розтягнутися на кілька десятиліть. Свої шляхи виходу зі становища розробляє багато вчених і практиків, зокрема й науковці з Фінансового університету при уряді Російської Федерації<sup>4</sup> та Інституту економіки й антикризового управління, які запропо-

<sup>3</sup> Ряховская А.Н., Арсенова Е.В., Кован С.Е., Крюкова О.Г. Предотвращение банкротства градообразующих организаций монопрофильных городов. – М.: Магистр, 2012.

<sup>4</sup> Отчёт о научно-исследовательской работе “Разработка эффективных форм государственной финансовой поддержки в целях предотвращения банкротства неплатежеспособных градообразующих организаций монопрофильных городов”. Финуниверситет, 2009 (Образовательный портал Финуниверситета <http://www.fa.ru/Pages/Home.aspx> для преподавателей и студентов).

Таблиця 2. Диференціація містоутворюючих підприємств

№ групи	Класифікаційні ознаки	Галузі (види діяльності)	Заходи державної підтримки
1 група	Мономіста, бюджетують підприємства яких мають стабільний фінансовий стан	Підприємства нафтогазової, атомної промисловості	Моніторинг фінансового стану
2 група	Містоутворюючі підприємства, які мають тимчасові труднощі з реалізацією продукції внаслідок різкого скорочення ринків збуту	Металургія, машинобудування, виробництво будівельних матеріалів	Короткострокова антикризова підтримка шляхом кредитування через держбанки, надання держзамовлення, реалізація програм сприяння зайнятості
3 група	Підприємства з низькою продуктивністю праці, високим зносом основних фондів, неконкурентоспроможною продукцією на зовнішньому та внутрішньому ринках	Підприємства різних видів діяльності	Сприяння в модернізації виробництва: співфінансування з регіональними бюджетами проектів модернізації, залучення кредитів під державні гарантії, надання грантів, упровадження енергозберігаючих технологій, а також націоналізація чи банкрутство підприємства
4 група	70–90-відсотковий знос основних фондів, застарілі технології (30–40 років), географічна віддаленість від ринків збуту	Підприємства різних видів діяльності	Перепрофілювання чи переселення населення

нували свій алгоритм дій. Вони провели значну роботу, результати якої свідчать про те, що в основу кризового становища мономіст закладено нестабільний фінансовий стан містоутворюючих підприємств. При цьому часто їх платоспроможність зумовлена внутрішніми чинниками, які залежать від діяльності самого підприємства (їх вплив посилюється в результаті світової фінансової кризи).

Основними причинами кризи містоутворюючих підприємств є:

- недооцінка ризиків їх розвитку та необхідності впровадження антикризових заходів фінансового оздоровлення;
- висока залежність від позикових джерел фінансування, неефективний менеджмент;
- несвоєчасне проведення профілактичних і попереджуючих заходів та виконання соціально-економічних функцій (наявність на балансі об'єктів інженерної інфраструктури, що обслуговує значну частину населення міста);
- застарілі технології, фізичний і моральний знос виробничих потужностей, що призводить до низької ефективності виробництва, високої собівартості та низької конкурентоспроможності продукції;
- слабка соціальна відповідальність власників;
- залежність від галузевих ринків, монопрофільність;
- особливості географічного розташування;
- структурна незбалансованість і залежність від експорту.

У рамках дослідження особливе значення надавалося загрози руйнування бізнесу містоутворюючих підпри-

ємств мономіст. При цьому були виявлені суб'єкти економічних відносин, які найбільше страждають від руйну-

Схема 3. Суб'єкти економіки, на діяльність яких впливає руйнування бізнесу містоутворюючих підприємств



вання бізнесу таких підприємств<sup>5</sup> (див. схему 3).

Зважаючи на названі чинники, ми виходимо з того, що **з урахуванням особливості економічної і соціальної значущості цих підприємств для економіки Росії держава може і має бути ефективним контролером діяльності містоутворюючих підприємств та їх власників.**

<sup>5</sup> Отчёт о научно-исследовательской работе “Разработка эффективных форм государственной финансовой поддержки в целях предотвращения банкротства неплатежеспособных градообразующих организаций монопрофильных городов”. Финуниверситет, 2009 (Образовательный портал Финуниверситета <http://www.fa.ru/Pages/Home.aspx> для преподавателей и студентов).

Головне завдання полягає в тому, щоб зберегти бізнес і підвищити ефективність функціонування менеджменту. Допомога, яка надається і надаватиметься державою, має бути адресною, ефективною. У зв'язку з цим основною метою є вдосконалення механізмів надання державної фінансової підтримки містоутворюючим підприємствам мономіст для збереження бізнесу, майнового комплексу, запобігання їх банкрутству<sup>6</sup>.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити зокрема такі завдання:

- виявлення чинників і причин загрози бізнесу;
- обґрунтування можливості використання категорії “фінансова стійкість” у ролі комплексної характеристики для діагностики фінансово-економічного стану організацій;
- обґрунтування необхідності проведення антикризового моніто-

рингу, розробка відповідної методології та методів оцінки фінансової стійкості містоутворюючих підприємств монопрофільних міст;

- проведення аналізу існуючих форм і методів державної підтримки;
- розробка механізмів удосконалення принципів, критеріїв та алгоритмів державної фінансової підтримки з метою запобігання банкрутству, збереження бізнесу і еди-

<sup>6</sup> Ряховская А.Н., Арсенова Е.В., Алферов В.Н., Кован С.Е., Крюкова О.Г., Распопов В.М., Ушапов П.В. Антикризисное бизнес-регулирование”. М.: Магистр, 2012.

Схема 4. Стратегії, застосовувані щодо містоутворюючих підприємств

	Характеристика організацій	Заходи підтримки
Досудова санація	Фінансове оздоровлення та попередження банкрутства за рахунок власних можливостей підприємства і його власників	Створення сприятливих умов із застосуванням заходів нормативно-законодавчого та організаційно-розпорядчого характеру
	За нестачі власних ресурсів підприємства і власника	Надання державної підтримки у формі прямої фінансової допомоги з метою попередження банкрутства
У судових процедурах банкрутства	За неефективності вжитих заходів чи визнання їх недоцільними – перехід до судових процедур банкрутства	Для збереження бізнесу, підвищення ефективності використання наявного виробничо-майнового комплексу – продаж бізнесу чи заміщення активів
	За відсутності економічної доцільності збереження бізнесу	Ліквідація підприємства з одночасним вирішенням соціальних та економічних проблем мономіста

ного майнового комплексу;

- розробка методичних рекомендацій щодо оптимізації державної фінансової підтримки;

- розробка проектів нормативних організаційно-розпорядчих документів і пропозицій щодо підвищення відповідальності власників за фінансовий стан підприємства.

Для підвищення ефективності заходів державної підтримки містоутворюючих підприємств необхідно отримати детальну й вичерпну інформацію про реальний фінансово-економічний стан підприємств. У першу чергу треба виділити ті з них, котрі мають можливість відновити платоспроможність, фінансову стійкість і необхідний для подальшого розвитку потенціал, а також фінансово неблагополучні підприємства, щодо яких доцільно застосувати (або вже застосовуються) відповідні процедури банкрутства. У деяких випадках доцільна заміна власника на ефективнішого, реструктуризація виробництва та здійснення інших дій, відповідно до закону про банкрутство, для забезпечення ефективного функціонування бізнес-одиниці або ліквідації підприємства з виведенням із реєстру юридичних осіб.

Для збору необхідної і достатньої інформації про стан підприємств доцільне проведення моніторингу фінансово-економічного стану, який дає змогу:

- вчасно виявляти загрози руйнування бізнесу;
- знаходити ознаки банкрутства;

- завчасно розробити й реалізувати необхідні антикризові заходи;
- прийняти дієві форми державної підтримки;
- забезпечити стійкий стан бізнесу.

Для вирішення цього завдання науковцями Фінансового університету:

- розроблена методика проведення моніторингу фінансово-економічного стану підприємств;
- запропонована система оцінки фінансової стійкості підприємств та проведена їх класифікація за групами ризику неспроможності й загрози руйнування бізнесу;
- запропоновані проекти нормативних документів для організації та проведення моніторингу містоутворюючих підприємств мономіст.

Розроблений алгоритм дослідження фінансово-економічного стану включає:

- проведення моніторингу;
- стратифікацію підприємств і формування груп за рівнем їх фінансової стійкості;
- розробку заходів підтримки для збереження бізнесу і стратегію розвитку.

Важливим аспектом роботи є обґрунтування комплексної характеристики категорії “фінансова стійкість”, яку також розроблено вченими університету. Вона включає структуру активів та міру їх покриття пасивами, джерела фінансування та їх структуру, рівень ліквідності, платоспроможності, безпеки вкладення засобів, а також рівень оборотності й

рентабельності оборотних коштів.

Крім того, нами розроблено модель індикаторів фінансової стійкості, яка включає цілий комплекс абсолютних і відносних показників, котрі використовуються для виявлення резервів відновлення платоспроможності підприємств.

У загальному (укрупненому) вигляді всі містоутворюючі підприємства можна поділити на два види: ті, які мають потенціал для розвитку, а також фінансово неспроможні.

Заходи, які застосовуються до підприємств залежно від їх фінансового стану, також відрізняються. За наявності потенціалу для розвитку пропонується такий їх комплекс:

- надання різноманітної допомоги з метою відновлення платоспроможності;

- підвищення фінансової стійкості на основі розробки стратегії розвитку.

Щодо фінансово неспроможних підприємств застосовуються інші заходи:

- реалізація передбачених чинним законодавством процедур банкрутства<sup>7</sup>;

- реструктуризація статутного капіталу, активів підприємства, дебіторської і кредиторської заборгованості тощо;

- заміна власника на ефективнішого;
- збереження бізнесу.

Залежно від фінансового стану підприємства пропонується різні стратегії, які укрупнено розділені на: досудову санацію і судові процедури банкрутства (див. схему 4).

При цьому надання допомоги держави в рамках досудової санації доцільне лише у випадку недостатньої кількості власних ресурсів підприємства і власника.

У результаті дослідження ми визначили такі найважливіші завдання державної підтримки містоутворюючих підприємств:

- розробка заходів щодо підвищення стійкості підприємств до чинників кризи;
- забезпечення фінансової стійкості;

- проведення заходів щодо попередження наслідків криз;
- антикризова реструктуризація з метою збереження бізнесу;

- ефективне використання майнового комплексу підприємств.

<sup>7</sup> Федеральний Закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ.