

УДК 338.23:351.82

DOI: 10.26140/anie-2019-0803-0087

## ТРАНСФОРМАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МОНОГОРОДОМ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ И ГЛОБАЛЬНОЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ

© 2019

**Тюрина Юлия Габдрашитовна**, доктор экономических наук, доцент,  
профессор Департамента общественных финансов  
*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации*  
(125993, Москва, Ленинградский проспект, 49, e-mail: u\_turina@mail.ru)

**Троянская Мария Александровна**, доктор экономических наук, доцент,  
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления  
*Оренбургский государственный университет*  
(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, 13, e-mail: m\_troyanskaya@mail.ru)

**Аннотация.** В настоящее время необходимо констатировать, что существующие проблемы многих российских моногородов решаются методами и инструментами, не отвечающими в полной мере адекватными современным реалиям. При этом доминирующая роль в управлении принадлежит федеральному центру. Такой механизм не обеспечивает возможность моногородов к саморазвитию, что вызывает необходимость трансформации системы управления моногородами под новые вызовы экономики. Трансформация деятельности органов власти должна происходить с учетом темпов общественно-политических и экономических преобразований в нашей стране и с использованием инструментов интеграции и цифровизации. Основной ориентир в управлении должен быть смещен в сторону региональных и местных органов власти. Перспективными формами интеграции в управлении моногородами могут стать кластеры, государственно-частные партнерства, властно-общественные союзы, межмуниципальное сотрудничество. Авторами в статье представлены ключевые аспекты управления моногородами в условиях интеграции и цифровизации, задачи управления моногородами в цифровую эпоху, методы, механизмы реализации и инструменты их решения.

**Ключевые слова:** управление, моногород, интеграция, цифровизация, управление моногородом.

## TRANSFORMATION CONTROL ONE-INDUSTRY TOWN IN TERMS OF INTEGRATION AND GLOBAL DIGITALIZATION

© 2019

**Tyurina Yuliya Gabdrashitovna**, doctor of economic sciences, associate professor,  
Professor of the Department of public Finance  
*Financial University under the Government of the Russian Federation*  
(125993, Russia, Moscow, Leningradsky Prospekt, 49, e-mail: u\_turina@mail.ru)

**Troyanskaya Mariya Alexandrovna**, doctor of economic sciences, associate professor,  
head of the department of state and municipal management  
*Orenburg State University*  
(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: m\_troyanskaya@mail.ru)

**Abstract.** Currently, we have to state that the existing problems of many Russian single-industry towns are solved by methods and tools that are inadequate to modern realities. In this case, the dominant role in the management belongs to the Federal center. This mechanism does not provide the possibility of single-industry towns to self-development, which necessitates the transformation of the management system of single-industry towns under the new challenges of the economy. The transformation of the activities of the authorities should take into account the pace of socio-political and economic reforms in our country and using the tools of integration and digitalization. The main reference point in management should be shifted towards regional and local authorities. Promising forms of integration in the management of single-industry towns can be: clusters, public-private partnerships, power-public unions, inter-municipal cooperation. The authors present the key aspects of single-industry towns management in the conditions of integration and digitalization, the problems of single-industry towns management in the digital age, methods, mechanisms of implementation and tools for their solution.

**Keywords:** management, single-industry town, integration, digitalisation, single-industry town management.

*Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами.* Современные тенденции экономического развития повышают необходимость формирования партнерских отношений в сфере обеспечения устойчивого территориального развития. Интеграция потенциала различных сфер экономики (предпринимательского, государственного, общественного) с использованием широкого многообразия форм сотрудничества позволит принимать и успешно реализовывать в условиях постоянных внешних и внутренних вызовов стратегически ориентированные решения, встроенные в глобальный контекст и адаптированные к конкретным локальным условиям функционирования.

Содержанием интеграционных процессов с участием территорий с особым режимом (в т.ч. моногородов) является установление между ними и другими хозяйствующими, властными, общественными структурами стабильных и интенсивных кооперационных связей по обмену ресурсами, товарами, услугами, технологиями, кадрами, информацией и т.д., учитывая актуальность цифровизации всех сфер деятельности.

*Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и*

*на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы.* Kovalenko V.B., Kovalenko E.G. рассматривали вопросы влияния цифровизации на глобальную интеграцию и гиперконкуренцию [1], различные аспекты развития территорий с особым режимом и их связи с интеграционными процессами изучены Борщевской О.С. [2], Сергеевой И.Л. [3], Плаховой Л.В., Гайдаржи А.И. [4], Веселовой А.О., Хацкелевич А.Н., Ежовой Л. С. [5]. Методологические основы экономического развития и управления моногородами представлены в работах Цихан Т.В. [6], Махалина В.Н., Махалиной О.М. [7]. Помимо теоретических основ практико-ориентированные задачи и пути их решения представляются на конференциях и различных мероприятиях международного уровня, к примеру, при обсуждении китайско-российских моделей глобального взаимодействия в контексте цифровизации социально-экономических процессов [8], при принятии норм национального правового поля [9]. Наряду с отмеченным выше, отсутствуют исследования, посвященные управлению моногородами в условиях интеграции и глобальной цифровизации, наличие которых позволило бы учесть позитивные тенденции в российской практике.

*Формирование целей статьи (постановка задания).* Управление территориями с особым режимом в России должно осуществляться с учетом современных реалий, мировой практики, необходимости переключения применения одних инструментов управления на другие более эффективные. На основании этого целью данной статьи стали обобщение и мониторинг содержания, методов, механизмов и инструментария управления моногородом в условиях трансформационных процессов интеграции и цифровизации.

*Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.* В российской практике представлено многообразие форм интеграции в системе развития моногородов, к числу которых относятся: кластеры, государственно-частные партнерства, властно-общественные союзы, межмуниципальное сотрудничество на уровне органов местного самоуправления (таблица 1).

Таблица 1 – Формы интеграции в механизме развития территорий с особым режимом

Название	Субъекты	Выгоды
Кластер	Группа предприятий и организаций, функционирующих на территории с особым режимом	- Активизация инновационных процессов на фоне одновременной кооперации и конкуренции. - Свободное течение информации внутри кластера, что обеспечивает конкурентные преимущества участников на внешних рынках, что в дальнейшем обеспечит рост экспорта. - Создание новых рабочих мест. - Рост производства качественной продукции (появление возможности импортозамещения).
Государственно-частное партнерство	Органы государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структуры	- Разделение рисков между партнерами. - Объединение финансовых активов и их совместное использование повышает экономический эффект за счет снижения рисков и повышения доходов каждой стороны. - Снижение капитальных и операционных расходов, связанных с обеспечением жизнедеятельности общества. - Повышение качества производимых товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ.
Властно-общественные союзы	Органы местного самоуправления, лидеры общественного уровня, лидеры предпринимательского сектора, население, независимые научные эксперты	- Реальная возможность участия населения и предпринимательского сектора в процессах формирования и реализации стратегий развития территории. - Снижение конфликтных ситуаций в отношениях между властью и общественностью при одновременном повышении репутации представителей власти и уровня легитимации управленческих решений. - Независимая научная оценка разрабатываемых решений.
Межмуниципальное сотрудничество	Органы местного самоуправления разных муниципальных образований	- Рационализация использования ресурсов при решении общих проблем. - Повышение согласованности и упорядоченности отдельных процессов и качества функционирования. - Повышение степени удовлетворенности населения качеством жизни.

Кластеры представляют собой группу географически соседствующих взаимосвязанных субъектов и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга. Выделяются три главных подхода к формированию кластеров:

- территориальный, когда кластеры образуются внутри одного региона на основе взаимовыгодных кооперационных отношений и экономии логистических, транзакционных и прочих издержек;
- функциональный, в рамках которого объединяются технологически (функционально) связанные предприятия на основе вертикальной производственной цепочки, охватывающей глубокую переработку исходного сырья;
- отраслевой, предприятия объединяются в рамках отраслевого комплекса с высоким уровнем агрегации: химический кластер, агропромышленный кластер и т.д. (т.е. макрокластеры) [6].

Государственно-частные (муниципально-частные) партнерства также являются перспективным направлением развития моногородов. Как правило, интеграция государственно-частных (муниципально-частных) усилий происходит в двух направлениях:

- предоставление смешанных общественных благ в значимых для муниципалитета сферах: транспорт, инфраструктурное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, экологическая безопасность и др.;
- поддержание функционирования градообразующего предприятия.

Стратегическое управление и развитие территорий с особым режимом требует консолидации усилий не только со стороны власти и бизнеса, но и всех заинтересованных в результатах развития сторон: населения,

представителей научного сообщества. Собрать всех указанных субъектов в один реальный постоянно действующий механизм позволит создание властно-общественного союзов. Союзы действуют как целостный организм, где за каждым участником (администрацией моногорода, лидерами общественного и предпринимательского секторов, населением моногорода, научными экспертами) закреплены определенные полномочия. Стороны с одной стороны являются независимыми, а с другой – в достаточной мере контролируют действия друг друга. Так, лидеры общественного и предпринимательского сектора задают направления развития моногорода, администрация непосредственно реализует их, а население контролирует и вносит коррективы.

Большим потенциалом в решении многих социально-экономических проблем обладает межмуниципальное сотрудничество. Установлению межмуниципальных связей способствует общность проблем, решаемых между соседними территориями, в том числе связанных с функционированием градообразующего предприятия. Благодаря кооперированию усилий органов управления, достигается более рациональное использование ресурсов с одновременным достижением больших результатов.

Таким образом, интеграционные процессы дают положительный эффект для всех его участников за счет снижения рисков и открытия возможностей для дальнейшей модернизации и развития.

Развитие экономического пространства на современном этапе тесно сопрягается с таким явлением как цифровизация, призванным, с одной стороны, добиться роста российской экономики, с другой – через применение цифровых технологий обеспечить благоприятные условия для предпринимательской деятельности, что в конечном итоге приведет к улучшению уровня жизни населения.

Однозначное определение «цифровизация» в мировом информационном поле пока не сформировано. В современной литературе среди основных характеристик данного процесса выделяют следующие:

- ключевым фактором производства становятся данные в цифровой форме;
- осуществляется переход к простым и управляемым технологиям коммуникации, все виды контента становятся цифровыми, мобильными и персональными [3];
- используются цифровые методы генерирования, обработки, хранения и передачи данных;
- информационные и цифровые технологии охватывают процессы производства, распределения, обмена и потребления [10].

В федеральных программных документах России указывается, что цифровизация экономики обеспечивает рост национальной экономики и, как следствие, улучшение качества жизни населения за счет:

- формирования информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений;
- развития информационной инфраструктуры Российской Федерации;
- создания и применения российских информационно-телекоммуникационных технологий;
- формирования новой технологической основы для социальной и экономической сферы» [9].

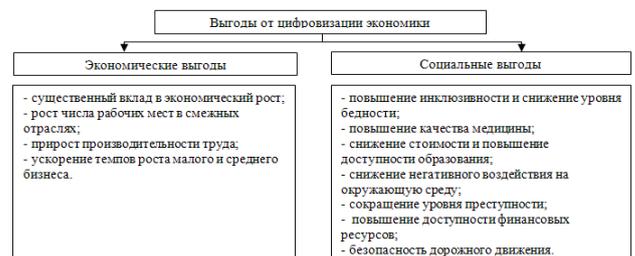


Рисунок 1 – Выгоды от цифровизации экономики

Несмотря на то, что эффект от цифровизации очевиден (рисунок 1) [11], на территориях с особым режимом этот процесс находится только на стадии становления и сталкивается со множеством проблем, среди которых:

- дефицитность муниципальных бюджетов и лимитированность вышестоящих источников финансирования для обеспечения массового перехода к цифровым технологиям;

- недостаток компетентных кадровых ресурсов;

- высокая доля пожилого населения, не желающего и не имеющего возможности для использования информационных технологий;

- низкая доля инвестиций на цифровизацию производства.

В настоящее время телекоммуникационные и информационные технологии стали неотъемлемой частью всех сфер человеческой жизнедеятельности. Стремительное развитие компьютерной и цифровой техники должны порождать и соответствующие изменения в системе государственного и муниципального управления. К сожалению, современные научные исследования показывают, что темпы общественно-политических и экономических преобразований в нашей стране опережают темпы изменений практики управления регионами, городами, районами [4].

Поэтому качественно новые проблемы зачастую решаются устаревшими и неадекватными реалиям инструментами и методами. Это вызывает необходимость трансформации системы управления под новые вызовы цифровой экономики.

Грядущие преобразования в системе управления моногородами должны быть направлены на решение актуальных для них проблем. В цифровую эпоху моногорода должны стать территориями с достойным уровнем жизни, благоприятной средой и высокими темпами развития экономики. Для этого необходимо решение ряда организационных, финансовых, технологических и инфраструктурных задач, решающее значение в реализации которых имеет выбор научно-обоснованных методов управления. В науке выделяются три группы методов государственного и муниципального управления:

а) административные, характеризующиеся предъявлением жестких требований к участникам социально-экономических отношений, невыполнение которых сопровождается привлечением к различным видам ответственности;

б) экономические, которые определяются как направленные меры воздействия на поведение объектов государственного и муниципального управления, в целях формирования у последних выгодных для государства форм поведения;

в) социально-психологические, направленные на моральное и нравственное воздействие государства на сознание людей, в целях пропаганды и агитации.

Приведенные группы методов являются традиционными, но в сочетании с современными инструментами, они актуальны и в условиях цифровой экономики (таблица 2).

Что касается уровня управления, то очевидно центральная роль должна быть смещена в сторону региональных и местных органов власти. К полномочиям региональных органов власти могут быть отнесены:

1) разработка и утверждение концепции и программы развития моногородов в условиях цифровизации;

2) организация работы по реализации программы: - обеспечение взаимодействия между министерствами и ведомствами в процессе реализации программных мероприятий; - формирование системы региональных органов власти, осуществляющих реализацию программы развития моногородов в условиях цифровизации;

3) анализ, контроль и мониторинг реализации программы: - межведомственный контроль; - стимулирование создания независимых экспертных контрольных групп.

**Таблица 2 – Задачи управления моногородами в цифровую эпоху, методы и инструменты их решения**

Блок задач	Организационный	Финансовый	Государственный и инфраструктурный
Содержание	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Снижение административных барьеров при принятии инвестиционных проектов.</li> <li>2. Поиск новых моделей кооперации и взаимодействия между участниками конвенции цифровизации моногорода.</li> <li>3. Популяризация среди жителей цифровой конвенции развития моногорода.</li> <li>4. Привлечение высококвалифицированных и квалифицированных сотрудников и специалистов в соответствующей сфере.</li> <li>5. Разработка количественных и качественных показателей оценки эффективности управления по цифровизации моногорода.</li> <li>6. Контроль и мониторинг реализации управленческих мер.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поиск эффективных источников финансирования проектов по цифровизации территории.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Регулирование вопросов интеграции цифровых технологий в градостроительные планы моногорода.</li> <li>2. Развитие административно-коммунального хозяйства, дорожно-транспортной сферы.</li> </ol>
Методы решения	Административные, экономические, социальнопсихологические	Административные, экономические	Административные, экономические
Механизмы реализации	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Автоматизация процесса согласования решений (цифровой документооборот).</li> <li>2. Сокращение сроков принятия решений и подписания проектов.</li> <li>3. Создание единой открытой платформы с возможностью обсуждения вопросов всеми заинтересованными сторонами.</li> <li>4. Создание независимой проектной группы или офиса, связывающего производимые конвенции цифровизации моногорода и организационные взаимодействия между заинтересованными участниками.</li> <li>5. Постоянное обучение и повышение квалификации.</li> <li>6. Прогнозирование рисков международных и отечественных инвесторов в сфере градостроительства, IT-технологий, экономического развития, готовая решать проблемы преобразования моногорода.</li> <li>7. Привлечение научного сообщества на градостроительной основе для разработки обоснования показателей, характеризующих результаты принимаемых мер.</li> <li>8. Независимый и многокритериальный контроль обоснованности (бюджетной, социальной, экономической) управленческих решений.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Привлечение частного сектора в реализации городских программ путем предоставления административных и финансовых льгот.</li> <li>2. Активизация государственно-частного партнерства.</li> <li>4. Борьба с необоснованными притоками бюджетных средств.</li> <li>5. Развитие налогового потенциала.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Утверждение градостроительных документов только после достижения высокого уровня соответствия основным параметрам «умного города».</li> <li>2. Объяснение инвестору на понятном языке.</li> <li>3. Стимулирование за счет предоставления государственной и муниципальной помощи.</li> </ol>
Инструменты	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. И-инструменты.</li> <li>2. Законодотворчество.</li> <li>3. Веб-сайты, официальные центры.</li> <li>4. Экономико-правовые инструменты.</li> <li>5. Инструменты управления персоналом.</li> <li>6. Грантовое финансирование.</li> <li>7. Контроль, анализ, мониторинг.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Налоговые и административные льготы и преференции, инструменты муниципальной политики, субсидирование производственных ставок по кредитам, предоставление гарантий.</li> <li>2. Комиссии, инфраструктурные облигации.</li> <li>3. Инструменты бюджетного федерализма.</li> <li>4. Экспертиза, мониторинг, контроль, усиление корпоративной ответственности, пропаганда правового поведения.</li> <li>5. Налоговые ставки, льготы, особенности формирования налоговой базы, отсрочка, расщепка, инвестиционный налоговый кредит.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Инструменты достижения баланса интересов.</li> <li>2. Государственный контракт.</li> <li>3. Налоговые и административные льготы, субсидирование производственных ставок по кредитам, предоставление гарантий.</li> <li>3. Субсидии и льготы.</li> </ol>

К компетенции местных органов власти могут быть отнесены: разработка собственной концепции и программы развития моногорода с учетом федеральных и региональных ориентиров; участие в реализации региональных планов управления; создание специализированных органов по реализации мероприятий по цифровому управлению моногородами; организация сбалансированного сотрудничества органов власти, бизнес-структур и общества; анализ и контроль эффективности реализации мероприятий, отнесенных к их компетенции.

Особая роль в такой модели управления отводится общественному и предпринимательскому секторам, которым должна быть предоставлена реальная возможность участия в формировании стратегий и программ развития, гибкой и своевременной оценки эффективности реализуемых мероприятий.

Цифровизация экономики моногородов сопряжена с определенными рисками. По своей природе риск представляет собой вероятность возможной нежелательной потери чего-либо при плохом стечении обстоятельств. Грамотное управление рисками позволяет снизить потери от их возникновения, либо вовсе их избежать. В силу вышесказанного, менеджмент рисков должен стать одним главных составляющих элементов системы государственного и муниципального управления.

Главными рисками цифровизации моногородов могут стать: - риск ослабления конкуренции за счет внедрения крупным и средним бизнесом «прорывных» технологий, которые не может себе позволить область малого предпринимательства; - неспособность масштабных информационно-технологических программ обеспечить ожидаемые преимущества и окупить вложенные ресурсы; - возможность нарушения безопасности киберпространства; - безработица, возникшая в результате внедрения различных технологий, замещающих человека.

Таким образом, необходимость формирования цифровой экономики в моногородах требует огромной практической работы со стороны территориальных органов власти. Использование современных методов и инструментов управления с параллельным внедрением риск-менеджмента позволяет создать конкурентные преимущества и встать моногородам на путь диверсификации.

**Выводы исследования.** Что касается цифровизации экономики моногородов, то здесь со стороны территориальных органов власти требуется огромная практическая работа по решению организационных, финансовых, технологических и инфраструктурных задач с использованием различных блоков инструментов: цифровые и IT-инструменты: налоговые инструменты; административные инструменты; инструменты прямого и косвенного государственного финансирования; инструменты управления персоналом; контроль, анализ, мониторинг; правовые инструменты; инструменты бюджетного федерализма. Кроме того требуется работа по созданию эффективной модели управления по цифровизации моногородов, которая предполагает перераспределение полномочий между органами власти и создание новых целевых структур. Обязательным элементом такой модели должен стать риск-менеджмент, позволяющий предвидеть угрозы управления и снизить нежелательные последствия от их наступления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Kovalenko V.B., Kovalenko E.G. *The effect of digitalization of the economy on global integration and hyper-competition* // *Components of Scientific and Technological Progress*. 2017. № 3 (33). С. 40-43.
2. Борщевская О.С. *Управление интеграцией резидентов территорий опережающего развития в региональные социально-экономические процессы: теоретико-методологические аспекты* // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2017. Т. 7. № 7А. С. 152-164.
3. Сергеева И.Л. *Трансформация массовой культуры в цифровой среде* // *Культура и цивилизация*. 2016. Т. 6. № 6А. С. 55-65.
4. Плахова Л.В., Гайдаржи А.И. *Социально-экономическое развитие территории: методы и инструменты муниципального управления* // *Экономическая среда*. 2015. № 4 (14). С. 46-51.
5. Веселова А.О., Хацкелевич А.Н., Ежова Л.С. *Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения* // *Вестник Пермского университета. Серия: Экономика*. 2018. Т. 13. № 1. С. 75-89.
6. Цихан Т.В. *Кластерная теория экономического развития* // *Теория и практика управления*. 2003. № 5. С. 74-75.
7. Махалин В.Н., Махалина О.М. *Управление вызовами и угрозами в цифровой экономике России* // *Управление*. 2018. Т. 6. № 2. С. 57-60.
8. *Sino-russian global engagement models in the context of digitalization of social and economic processes conference proceedings* // *Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation; Association of Sino-Russian Economic Universities; Siberian Federal University*. 2018.
9. *Цифровая экономика Российской Федерации. Программа. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р.*
10. *Цифровая экономика: как специалисты понимают этот термин* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/science/20170616/1496663946.html>
11. Хачиров А.Д., Хубулова В.В. *Промышленность в контексте цифровой экономики* // *Вестник Академии знаний*. 2018. № 25 (2). С. 226-232.

Статья поступила в редакцию 19.07.2019

Статья принята к публикации 27.08.2019