научный электронный журнал
Studia Humanitatis Borealis / Северные гуманитарные исследования
https://stnb.petrsu.ru **http://petrsu.ru**

УДК УДК 328.18

Моногорода как объект государственного регулирования: обзор международного и российского опыта

ЦУМАРОВА Елена Юрьевна

кандидат политических наук,
доцент,
кафедра зарубежной истории, политологии и международных отношений,
Институт истории, политических и социальных наук
Петрозаводский государственный университет,
Петрозаводск, Россия, tsumarova@gmail.com

Ключевые слова:
моногорода
модернизация
государственная политика

Аннотация:
Статья посвящена анализу практик государственного регулирования моногородов в мировом и российском контекстах. Приводятся основные подходы к понятию моногородов, описываются ключевые проблемы монопрофильных образований. На основе анализа государственной политики формулируются основные факторы, способствующие модернизации моногородов. Дается оценка российскому подходу к поддержке моногородов.

© 2017 Петрозаводский государственный университет

Опубликована: 16 декабря 2017 года

29 августа 2017 года в Кондопоге прошел форум «Моногорода–2017», на котором обсуждались вопросы развития монопрофильных муниципальных образований в Республике Карелия и в России в целом. Участники мероприятия – представители федеральных, региональных и местных органов власти, бизнесмены, общественники – пытались выработать общие подходы для регулирования моногородов, обменивались опытом улучшения инвестиционного климата, привлечения резидентов на территории опережающего экономического развития и поддержки малого и среднего бизнеса [5].

Стоит отметить, что моногорода стали объектом государственной политики в России относительно недавно, после мирового финансового кризиса 2008–2009 года. При этом в мировой практике можно встретить большое количество примеров успешного и неудачного опыта модернизации моногородов. Каким образом государства меняют ситуацию в проблемных моногородах? Почему в одних случаях государственная политика достигает успеха, а в других – нет? В данной статье представлены возможные варианты ответа на указанные вопросы. Структура статьи обусловлена исследовательской логикой. В первой части работы дается описание того, что такое моногород и с какими проблемами сталкиваются монопрофильные муниципальные образования. В последующих двух частях анализируется, соответственно, международный и российский опыт регулирования моногородов. Общие выводы представлены в заключительной части статьи.

Подходы к определению моногорода

Моногород – термин, который достаточно прочно устоялся в российском публичном и научном дискурсе. При этом четкого определения моногородов нет ни в официальных документах, ни в научной литературе [33]. Одновременно с этим не существует и однозначного эквивалента понятия моногород в английском языке, в котором можно встретить как минимум 6 терминов, описывающих муниципалитеты

такого рода. Так, в США и Великобритании чаще всего используются понятия «город одной компании» (company town), «фабричный город» (factory town) и «город одной индустрии» (one-industry town). Разница между указанными терминами сводится к двум параметрам: специализация градообразующего предприятия или предприятий и характер отношений между городом и предприятием. В случае с «городом одной компании» (company town) речь идет о доминировании предприятия во всех сферах общественной жизни. Предприятие является главным работодателем и собственником социальной инфраструктуры. «Фабричный город» (factory town) находится «при» промышленном предприятии, однако, имеет и собственную, независимую от него инфраструктуру. Наконец, понятие «города одной индустрии» (one-industry town) акцентирует внимание на принадлежности предприятий города к одной отрасли. Кроме этого, можно встретить отдельные термины, описывающие города с той или иной доминирующей отраслью экономики: шахтерские города (mining town), железнодорожные города (railway town) и города добывающей промышленности (resource town) [25; 9].

Р. Харрис предлагает использовать зонтичное понятие «индустриальный город» (industrial town) для описания такого рода муниципалитетов. Под индустриальным городом он понимает урбанизированное место, где промышленное производство доминирует в местной экономике и шире: в окружающей среде и социальных отношениях [32, цит. по 4; 211].

Все существующие на данный момент определения моногородов условно могут быть подразделены на две группы: часть из них акцентирует внимание только на экономической составляющей, а вторая часть рассматривает моногорода в более широком социокультурном контексте.

Если обратиться к первой группе, то можно обнаружить ряд признаков, отличающих моногорода от других муниципальных образований. Прежде всего, моногородом признается городское поселение, в котором функционирует одно или несколько однотипных предприятий, которые имеют статус градообразующих[1]. Такое минималистическое определение моногорода, в частности, встречается в докладе Всемирного банка, посвященном России. В специальном разделе о проблемах российских моногородов последние понимаются как «городские поселения, в экономике которых доминирует одна отрасль или градообразующее предприятие» [8; 25].

Союз малых городов России использует более узкое определение моногорода: «поселение, где жизнь и благополучие людей находятся в тесной зависимости от деятельности одного предприятия, либо группы предприятий, связанных единой производственной цепочкой или обслуживающих один и тот же рынок, на которых занято более четверти экономически активного населения» [26].

Нормативные документы, регулирующие функционирование моногородов, предлагают более четкие количественные критерии. Так, Министерство регионального развития России в 2009–2014 годах относило к моногородам муниципальные образования, в которых (1) 25% экономически активного населения работает на одном предприятии[2]; (2) 50% промышленного производства города сосредоточено на этом предприятии и (3) доходная часть бюджета муниципалитета на 30% формируется из отчислений предприятия [15; 10, подобные же критерии использовались и в докладе Экспертного института: 10; 84].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 года требования к моногородам были изменены. С этого момента, моногорода должны были соответствовать следующим критериям: (1) иметь статус городских округов или городских поселений с постоянной численностью населения более 3 тысяч человек; (2) 20% экономически активного населения должно работать на одном предприятии в течение последних пяти лет; (3) деятельность предприятия должна быть связана с добычей полезных ископаемых (кроме нефти и газа), производством и/или переработкой промышленной продукции. [24].

Другими словами, в рамках этого подхода под моногородами понимаются такие муниципальные образования, экономика которых находится в тесной зависимости от функционирования градообразующего предприятия. Эта зависимость находит свое отражение как в структуре доходной части бюджета, так и в структуре занятости населения. Моногорода характеризуются низкой специализацией и диверсификацией экономики. Следуя этой логике, Н. Веселкова определяет моногород как «социально-территориальное поселение городского типа, которое отличают узко отраслевая структура профессиональной занятости населения и высокая степень зависимости структур жизнеобеспечения от градообразующего предприятия (или нескольких предприятий, объединенных технологической цепочкой или относящихся к одной отрасли экономики)» [4; 223].

Вторая группа определений моногородов во многом является развитием идеи зависимости такого рода муниципалитетов от градообразующих предприятий. Как отмечают эксперты аналитического агентства RWAY и НПФ «Экспертный институт», в монопрофильном городе «градообразующее

предприятие определяет практические все экономические и, что особенно важно, социальные процессы», а другие организации и жители «неспособны своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития этого населенного пункта» [цит. по: 11; 31]. Градообразующее предприятие оказывается не только главным источником доходов муниципалитета, но и ключевым звеном в обеспечении качества жизни поселения. Такой патронаж со стороны предприятия лишь усугубляет зависимость города от его функционирования [1; 7].

Так, наряду с уже упомянутыми видами зависимости, авторы выделяют энергетическую зависимость ЖКХ от поставок тепла и энергии (особенно это актуально, когда котельная предприятия отапливает весь город), зависимость объектов городской социальной инфраструктуры, которая зачастую находится на балансе предприятия, экологическую зависимость, а также подчинение городской планировки особенностям производственной деятельности [25; 9–10, 15; 8–10].

Таким образом, моногорода представляют собой особый тип муниципальных образований, успешное развитие которого тесным образом связано с успешным функционированием градообразующего предприятия или предприятий. При этом, как отмечает Н. Веселкова, характерной чертой моногородов является ожидания населения, что предприятие будет нести ответственность за благосостояние не только непосредственных работников, но и их семей, и жителей города в целом. В ответ на это существуют обратные ожидания лояльности к предприятию как со стороны работников, так и всего населения [4; 211]. Кроме этого, для моногородов зачастую характерна удаленность от крупных населенных пунктов и, как следствие, некоторая замкнутость на предприятии [11; 32].

Очевидно, что такая специфика моногородов приводит к тому, что они одними из первых становятся жертвами мировых финансовых кризисов, глобализации и изменений мировой экономики в целом. Соответственно, государства вынуждены обращать внимание на моногорода, чтобы предотвратить или минимизировать риски социально-экономической нестабильности.

Международный опыт модернизации моногородов

Моногорода существуют во многих странах. Как показывает мировой опыт, наиболее проблемными моногородами являются либо старопромышленные города[3] индустриальной революции XIX века и новые производства начала XX века, либо города одной отрасли, такие как горнодобывающие или рыбопромышленные поселки. Как правило, во второй половине XX века такие моногорода напрямую столкнулись с вызовами глобализации и изменением структуры мировой экономики.

Государства по-разному реагировали на кризис моногородов. Так, например, в Китае пошли по пути постоянных финансовых вливаний в моногорода, с целью поддержания градообразующего предприятия или предприятий на плаву. Тогда как в США государство придерживалось другой стратегии и не поддерживало убыточные предприятия, что привело к появлению так называемых «городов-призраков» [12].

Однако существуют и примеры относительно успешной модернизации старопромышленных территорий. Наиболее известным примером такой модернизации является город Питтсбург. На протяжении долгого времени Питтсбург был центром сталелитейной промышленности в США и одним из крупнейших городов по численности населения. Приток населения во многом был связан с иммигрантами, которые приезжали в город в поисках рабочих мест [27; 84]. Во время Второй мировой войны производство стали достигло своих наивысших показателей, что привело к серьезному ухудшению экологической ситуации в городе. Уже к середине XX века Питсбург стал демонстрировать отрицательную динамику численности населения, а также проблемы с поиском рабочей силы: компании стали переезжать в более благополучные с точки зрения экологии регионы. Наконец, в результате нефтяных кризисов 1970-х годов и снижения спроса на сталелитейную продукцию из США в Питтсбурге было закрыто большинство предприятий отрасли, что привело к сокращению рабочих мест в промышленности на 50% [27; 86].

Питтсбург вполне мог пополнить ряды «городов-призраков», многие из которых появились в результате неэффективной конкуренции за рабочую силу с южными штатами и за производство с развивающимися государствами. Однако, практически сразу после окончания Второй мировой войны власти города и штата стали предпринимать усилия по сохранению и модернизации территории. Так, уже с 1946 года в городе была принята программа развития, которая предполагала совместные усилия власти и бизнеса. В рамках этой программы часть производственных кварталов была отдана под офисные центры для развития малого и среднего предпринимательства и сферы услуг. Кроме этого, была разработана программа контроля за вредными выбросами, что должно было улучшить экологическую ситуацию [12, 27; 87–95].

Еще одним направлением развития Питтсбурга стали долгосрочные государственные инвестиции

в образование [15; 53], в результате чего в период с 1970 по 1990-е годы доля занятых в сфере здравоохранения, образования и культуры увеличилась на 10%. Начиная с 1990-го года Питтсбург стал развивать так называемую событийную экономику для того, чтобы привлечь в город туристов и изменить имидж Питтсбурга как промышленной территории. Одновременно с этим в городе успешно развивалась наукоемкая сфера, уделялось большое внимание экологической политике и энергоэффективности [27; 95]. В результате всех предпринятых мер на сегодняшний день Питсбург является одним из самых комфортных для проживания городов США и рассматривается как один из самых успешных примеров модернизации [8; 31].

Похожая стратегия была использована и при модернизации города Глазго в Великобритании, который являлся одним из центров кораблестроения и производства локомотивов. Спад производства в середине 1960-х годов привел к массовому оттоку населения, которое сократилось практически вдвое. Ситуация стала меняться в 1980-е годы, когда местные власти разработали программу развития города. Программа включала в себя несколько направлений: во-первых, реставрация жилого фонда и модернизация социальной инфраструктуры; во-вторых, привлечение инвестиций и диверсификация экономики за счет развития розничной торговли; в-третьих, развитие Глазго в качестве туристического центра посредством открытия галерей, музеев и театров. В качестве признания успеха усилий местных властей в 1990 году Глазго был признан культурной столицей Европы [31; 139–173].

Наконец, еще одним примером успешного преобразования старопромышленного города является небольшой Тамблер-Ридж в Канаде. В 2000 году в этом городе была закрыта крупнейшая шахта, что поставило под вопрос существование самого города. Власти Тамблер-Риджа выкупили у компании большую часть жилого фонда и стали продавать его по достаточно низкой цене. Такая кампания принесла свои результаты: жилье быстро продавалось, местный бюджет пополнялся налогом с недвижимости, развивалась сфера торговли и услуг. Тамблер-Ридж стал позиционироваться как «город с развитой инфраструктурой для спокойной старости» [12].

Все приведенные выше примеры демонстрируют более или менее схожую стратегию модернизации моногородов. В литературе она часто называется «американской» [10], что подразумевает диверсификацию экономики, содействие мобильности населения и развитие сферы услуг и наукоемких технологий.

Другая модель модернизации моногородов, «европейская», ориентирована на долгосрочную перспективу и большие финансовые вливания как со стороны органов власти, так и со стороны бизнеса. Самым ярким примером данной модели является Рурская область в Германии, на территории которой с середины XIX века развивалась черная металлургия, электроэнергетика, химическая промышленность и транспортная сеть. Технологическая замкнутость, зависимость предприятий разных отраслей друг от друга привела к тому, что Рурская область стала монопрофильным регионом, для которого были характерны те же слабые стороны, что для и моногородов.

Кризис металлургической сферы 1970-х годов, перенос производств в развивающиеся страны, переход на нефтегазовое сырье в химической промышленности привели к депрессивности Рура. Закрывалось большое количество градообразующих предприятий, что поставило под вопрос выживание ряда небольших муниципалитетов. Кроме того, как отмечает И. Стародубровская, «отсутствие развития социальной инфраструктуры, а также тяжелое состояние экологии региона стали причинами социальной напряженности» [27; 149]. Все в это в конечном итоге привело к росту безработицы, оттоку населения и стагнации экономического развития. Власти Германии сначала пытались снизить остроту кризиса дополнительными денежными вливаниями, частично покрывая себестоимость угля и стимулируя спрос на него. Подобные действия частично снизили негативные социальные эффекты, но не способствовали структурным изменениям [27; 151].

В конце 1970-х и в 1980-е годы правительство земли Северный Рейн – Вестфалия приняло ряд программ, направленных на диверсификацию экономики, создание новых рабочих мест, модернизацию инфраструктуры, улучшение состояния окружающей среды. В рамках программ большое внимание уделялось развитию местных инициатив, созданию сетевых сообществ, активизации малого и среднего бизнеса. Так, в течение 1980-х годов прирост количества новых фирм в Рурской области составил 41%, тогда как в целом по Германии он находился на уровне 28% [27; 161].

Еще одним важным направлением модернизации Рурской области стала так называемая неоиндустриализация – «трансфер технологий из образовательных центров и исследовательских организаций в сферу малого и среднего бизнеса» [15; 49]. Новыми приоритетными отраслями промышленности стали медицинские и информационные технологии, а также микроэлектроника. Особое значение приобрели и экологические технологии, которые изначально развивались как реакция

на спрос со стороны крупных промышленных предприятий, а потом приобрели статус самостоятельной отрасли. К концу 1980-х годов в земле Северный Рейн – Вестфалия было сосредоточено 20% всех объемов производства экологических технологий Германии [27; 162]. На сегодняшний день Рурская область полностью преодолела кризис и демонстрирует успешное развитие диверсифицированной экономики.

Среди примеров современных моногородов, которые привлекают внимание как исследователей, так и политиков, стоит отметить шведский город Кируна – «классический» моногород с градообразующей горнорудной компанией LKAB, которая является крупнейшим производителем железной руды в Европе. В отличие от описанных выше городов, Кируна в настоящее время не испытывает экономических проблем. Как отмечает руководители Президент LKAB Ларс-Эрик Ааро, прибыль компании в 2000-е годы выросла на 250% [7].

Однако именно постоянное увеличение зоны добычи железной руды и повлекло за собой разработку проекта по переносу города. Изначально цель проекта заключалась в том, чтобы обезопасить жителей города от пустот, образовавшихся в результате подземных работ. Но уже в процессе разработки плана переноса стала формироваться идея снижения зависимости Кируны от добывающей промышленности и развития малого бизнеса [6]. При этом все затраты, связанные с переносом города, берет на себя компания LKAB. Общий объем инвестиций только на первом этапе составит более 400 миллионов евро [3]. Сам перенос должен завершиться к 2033 году.

Наряду с масштабными планами по переносу города компания совместно с администрацией Кируны активно участвует в развитии социальной сферы: школ, спорта, системы здравоохранения и т.д. На проведение локальных мероприятий компания тратит не менее 10 миллионов евро в год. Как подчеркивает Л. Ааро, «Кируна должна стать городом, в котором хочется жить и в который хочется приезжать. Иначе у нас будут большие проблемы с поиском и подбором новых сотрудников» [7]. Таким образом, Кируна представляет собой пример тесного и взаимовыгодного сотрудничества градообразующего предприятия с местной администрацией и местным сообществом в целом.

Суммируя описанные выше случаи модернизации монопрофильных образований, стоит выделить общие черты, которые позволили преодолеть зависимость городов от градообразующих предприятий. Прежде всего, это взаимодействие государства и бизнеса, направленное, с одной стороны, на создание условий для диверсификации экономики и развитие мелкого и среднего бизнеса, а, с другой стороны, на создание новых рабочих мест и улучшение человеческого капитала. Кроме этого, успеху модернизации сопутствовало развитие инфраструктуры: транспортной, жилищной, социальной и пр. Наконец, еще один важный фактор – наличие долгосрочных стратегий развития города, разработанных с учетом специфики конкретной территории.

Российский подход к модернизации моногородов

Появление моногородов в России связывают с первой волной индустриализации эпохи Петра I[4], когда стали появляться новые производства (прежде всего суконные мануфактуры и железоделательные заводы в зонах освоения). Однако массовое развитие монопрофильных городов стало возможным во время так называемого ситцевого капитализма XIX века, связанного с развитием легкой промышленности. Именно в это время в центральной России появились города, образованные вокруг мануфактур. К ним относятся, например, Павлов Посад и Орехово-Зуево. Наряду с городами легкой промышленности активно развивались центры производства народных промыслов, такие как Гусь-Хрустальный, Гжель и другие, а также шахтерские города-поселки вдоль строящейся Транссибирской магистрали. В качестве рабочей силы использовались крепостные крестьяне, которых перевозили на новое место, и которые в конечном итоге стали постоянными жителями этих городов [29; 38].

В советское время исследователи выделяют несколько волн появления моногородов. Индустриализация привела к образованию большого количества поселений, жизнедеятельность которых зависела от функционирования одного или нескольких предприятий. Именно в это время появились Апатиты, Воркута, Новокузнецк и многие другие промышленные города. Эвакуация предприятий во время войны также создавала новые моногорода в центральной и восточной частях страны. Наконец, послевоенное время ознаменовалось строительством новых мощностей и появлением новых промышленных моногородов, а также моногородов особого типа, наукоградов и закрытых военных городов, связанных с развитием научно-технического прогресса и ростом военного потенциала.

Таким образом, моногорода в России в большинстве своем являлись результатом осуществления государственной политики, удовлетворения нужд государства в тех или иных видах деятельности. К моменту распада Советского Союза на территории России существовало несколько разновидностей

моногородов: сырьевые экспортоориентированные города газовой и нефтяной промышленности, металлургические города и города машиностроения, и, наконец, города с целлюлозно-бумажными и химическими предприятиями. Отдельно выделяются города, деятельность градообразующего предприятия которого финансируется из государственного бюджета или связана с государственными монополиями (ЗАТО Министерства обороны, Росатома, наукограды) [10; 89–90]. Численность населения российских моногородов также различна: от 837 человек в поселке Беринговский Чукотской автономной области до 713 тысяч человек в Тольятти.

На протяжении 1990-х годов положение моногородов в России было хоть и не простым, но относительно стабильным. Был целый пласт городов, которые фактически прекратили свое существование из-за закрытия градообразующего предприятия, но в целом ситуация не выглядела критичной [19]. Ситуация изменилась в середине 2000-х годов, когда конкурентоспособность промышленных моногородов, ориентированных на экспорт, стала снижаться. Во многом это было связано с ростом заработных плат в бюджетной сфере и укреплением региональных столиц в качестве центров торговли и сервиса. Именно в это время моногорода стали испытывать нехватку квалифицированного персонала и отток молодежи [10; 87].

Экономический кризис 2008–2009 годов усугубил ситуацию в моногородах. При этом, по данным Н. Зубаревич, наиболее пострадали от кризиса города, связанные с металлургией, машиностроением, производством минеральных удобрений. Более устойчивыми оставались моногорода ТЭК, а моногорода, финансируемые из бюджета или госмонополиями практически не заметили кризиса 10; 87–90]. Главная проблема, с которой столкнулись моногорода в результате кризиса 2008–2009 годов – это приостановка деятельности или полное закрытие градообразующих предприятий из-за спада потребления российской продукции на мировом рынке [14].

В докладе Всемирного банка 2010 года, посвященном России, было уделено особое внимание ситуации в моногородах. В частности, эксперты выделили несколько измерений кризиса: бюджетный, социальный и экономический. Бюджетное измерение сводилось к тому, что приостановка деятельности градообразующего предприятия, сокращение персонала и, как следствие, рост безработицы неизбежно влекло за собой снижение налоговых поступлений в местные и региональные бюджеты, что привело к росту социального недовольства. При этом местные и/или региональные власти не имели возможности оперативно реагировать на изменение ситуации, так как «большинство моногородов имеют узкую и негибкую структуру экономики, для которой характерны устаревший физический капитал, ветхая инфраструктура и немобильное население» [8; 27].

Первоначально стратегия Правительства России относительно стабилизации ситуации в моногородах была сфокусирована на финансовых вливаниях. В 2010 году на поддержку моногородов из бюджета было выделено 27 миллиардов рублей, из которых 10 миллиардов – бюджетные кредиты Министерства финансов, 10 миллиардов – субсидии федеральных органов исполнительной власти, 5 миллиардов – средства Фонда ЖКХ и 2 миллиарда – средства, направленные на поддержку малого и среднего бизнеса в моногородах [25; 10–11].

Предпринятые меры позволили несколько снизить социальную напряженность в наиболее проблемных моногородах, но не решили проблему полностью. В конце 2014 года Правительство приняло комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий моногородов, который включал, помимо прочего, создание специального Фонда развития моногородов [13]. Учредителем Фонда стал Внешэкономбанк, а его главной задачей являлось «формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода» [23]. В 2015–2016 годах Фонд заключил 18 соглашений с субъектами федерации на софинансирование инвестиционных проектов, а также 47 соглашений о сотрудничестве с моногородами [21]. Объем принятых обязательств Фонда по состоянию на 1 января 2017 года составил 8,65 миллиарда рублей [17].

Еще одним направлением поддержки моногородов стало создание территорий опережающего социального-экономического развития (ТОСЭР/ТОР) – территорий, на которых установлен «особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формированиях благоприятных условий для привлечений инвестиций, обеспечения ускоренного социального-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечений жизнедеятельности населения» [20]. Идея ТОРов предполагает создание в стране мощных «точек роста», которые будут стимулировать развитие экономики. Изначально создание такого рода территорий планировалось только на Дальнем Востоке и в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением. К лету 2015 года было создано 12 ТОРов на Дальнем Востоке и 3 в моногородах (Набережные Челны, Гуково, Усолье-Сибирское) [28], а к августу 2017 года ТОРы были

образованы в 23 моногородах России.

Летом 2016 года Совет по стратегического развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ выделил программу комплексного развития моногородов в качестве одного из 11 национальных проектов [16]. Программа рассчитана на 9 лет, с ноября 2016 по декабрь 2025, однако первые значимые результаты должны появиться к концу 2018 года. Так, в качестве цели программы было заявлено «создание 230 тысяч новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий, и, как следствие, снижение моногородов на 18 единиц к концу 2018 года» [22].

В рамках национального проекта «Моногорода» во всех муниципальных образованиях такого типа до конца 2018 года также предполагалось реализовать программу «Пять шагов благоустройства повседневности». Шаги программы включают в себя благоустройство общественного пространства, создание возможностей для времяпрепровождения молодежи, обновление городских достопримечательностей, обновление или создание объектов социальной инфраструктуры и активация заброшенных или неэффективно используемых зданий и помещений.

Таким образом, российский вариант решения проблем моногородов больше напоминает европейскую модель с большим объемом финансовых вложений. По данным Счетной палаты, в период с 2010 по 2016 год на поддержку моногородов Правительством было выделено 115,9 миллиардов рублей [2]. При этом в реализации государственной политики участвует большое количество министерств и ведомств. В соответствии с Единым перечнем мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации такая поддержка осуществляется 18 структурами, а основной формой поддержки выступают субсидии и государственные гарантии, реже – методическое и информационное сопровождение [9].

Тем не менее, эффективность предпринимаемых российскими властями усилий находится под большим вопросом. По данным СМИ безработица в моногородах лишь растет: со 115 тысяч человек в декабре 2015 до 139,3 тысяч в начале мая 2016, в то время как сокращения на предприятиях продолжаются [18]. В отчете Счетной палаты отмечается, что более 70% жителей моногородов оценивают ситуацию как неблагоприятную или терпимую с трудом, и только 7,7% признали достаточными меры, предпринимаемые муниципальной властью [2]. Другими словами, вложение большого объема финансовых средств позволило лишь на некоторое время стабилизировать ситуацию в наиболее проблемных городах, но не достигло заявленных целей диверсификации производства и снижении зависимости города от деятельности градообразующих предприятий.

Моногорода представляют собой особый тип муниципальных образований, находящихся в большой зависимости от деятельности градообразующего предприятия. Эта зависимость носит двойственный характер: с одной стороны, предприятие обеспечивает население рабочими местами, наполняет местный бюджет и поддерживает социальную инфраструктуру. С другой стороны, когда предприятие сталкивается с кризисом, это отражается на всех жителях города.

Многие страны мира в разное время сталкивались с необходимостью модернизации моногородов: диверсификации экономики, развития человеческого капитала, инфраструктуры. В одних случаях государства отказывались от убыточных предприятий, стимулируя мобильность населения, что приводило к появлению заброшенных городов-призраков. В других случаях, государство предпринимало активные усилия по развитию и поддержке моногородов. Как показал приведенный в статье анализ, успеху модернизации способствовали как большие финансовые вливания, так и предпринимаемые усилия по поддержке малого и среднего бизнеса, сферы услуг и пр. Еще одним важным фактором успеха стало тесное взаимодействие органов власти всех уровней, бизнес-структур и организаций гражданского общества.

Российский опыт государственного регулирования моногородов еще не столь продолжителен в сравнительном контексте. Тем не менее, уже сейчас можно выделить ключевую особенность российского подхода – акцент на финансовой помощи наиболее проблемным моногородам через инструменты Фонда поддержки моногородов и создание территорий опережающего социально-экономического развития. Однако говорить о больших успехах пока не приходится. Ситуация в российских моногородах стабилизируется, но зависимость муниципалитетов от градообразующих предприятий еще сохраняется.

Работа выполнена в рамках подпроекта «Публично-властное взаимодействие как ресурс развития муниципальных сообществ Республики Карелия» в рамках Программы развития опорного университета (ПетрГУ) на 2017–2021гг.

Список источников и литературы

1. Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов. М., 2011. 42 с.
2. В 2016 г. численность занятого населения моногородов сократилась на 288 тыс. человек или на 5%. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/control/30165/, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
3. В Швеции перевезут на новое место целый город [Электронный ресурс]. URL: https://archi.ru/world/55556/delikatnyi-pereezd, свободный. (Дата обращения 23.08.2017).
4. Веселкова Н., Прямикова Е., Вандышев М. Моногород: дилеммы конструирования пространства // TOPOS. 2011. № 1. С. 208–224.
5. Власти Карелии планируют получить статус ТОР для пяти моногородов [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/ekonomika/4516378, свободный. (Дата обращения 20.08.2017).
6. Деликатный переезд [Электронный ресурс]. URL: https://archi.ru/world/55556/delikatnyi-pereezd, свободный. (Дата обращения 23.08.2017).
7. Добыча все глубже – доходы все выше [Электронный ресурс]. URL: http://barentsobserver.com/ru/sweden/dobycha-vse-glubzhe-dohody-vse-vyshe, свободный. (Дата обращения 23.08.2017).
8. Доклад об экономике России. № 22. Июнь 2010. 33 с. [Электронный ресурс]. URL: http://rus-israel.ru/docs/p1307428256.pdf, свободный. (Дата обращения 20.08.2017).
9. Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/20160415, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
10. Зубаревич Н. В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
11. Ивашина Н. С., Улякина Н. А. Монопрофильный город: теоретические аспекты определения категории // Вектор науки ТГУ. Серия «Экономика и управление». 2011. № 4 (7). С. 31–34.
12. Игра преображения – опыт зарубежных стран [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2416383, свободный. (Дата обращения 22.08.2017).
13. Комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий монопрофильых муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/vEyuWZLKJPk.pdf, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
14. Кузенков А. Л. Решение проблемы моногородов. [Электронный ресурс]. URL: https://krona-sm.com/materialy/elektrosnabzhenie/reshenie-problemy-monogorodov.html, свободный. (Дата обращения 22.08.2017).
15. Микрюков Н. Ю. Факторы, проблемы и модели развития моногородов России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук. М. 2016. 163 с.
16. Моногорода накроются нацпроектом. Коммерсант. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3054670, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
17. Моногорода: некоторые важные результаты и показатели 2016 года. [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/27261/, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
18. Моногорода погружаются в безработицу. Новая газета. [Электронный ресурс]. URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/05/20/68673-monogoroda-pogruzhayutsya-v-bezrabotitsu, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
19. Моногорода: уезжать или оставаться. Эхо Москвы. [Электронный ресурс]. URL: http://echo.msk.ru/programs/poehali/614957-echo/, свободный. (Дата обращения 12.08.2017).
20. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
21. Отчет о результатах деятельности некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» за 2016 год. [Электронный ресурс]. URL: http://www.frmrus.ru/upload/manual-upload/report_2016/report.html#p=1, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
22. Паспорт приоритетной программы Комплексное развитие моногородов. [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/hZyhI428KMh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf, свободный. (Дата обращения 16.08.2017).
23. Поддержка моногородов России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.veb.ru/strategy/region/mono/, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
24. Постановление Правительства Российской Федерации № 709 от 29 июля 2014 г. «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения». [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/media/files/41d4f68f6a0c7889b0a7.pdf , свободный. (Дата обращения

11.08.2017).
25. Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред И. Н. Ильиной. М.: Финансовый университет, 2013. 168 с.
26. Симагин Ю. А. Необходимость государственной поддержки системы малых городских населенных пунктов России [Электронный ресурс]. URL: http://smgrf.ru/neobhodimost-gosudarstvennoj-podderzhki-sistemy-malyh-gorodskih-naselennyh-punktov-rossii/, свободный. (Дата обращения 17.08.2017).
27. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России. Под ред. И. Стародубровской. Изд-во института Гайдара. М., 2011. 248 с.
28. Территории опережающего развития: 12 особых зон в ДФО. ТАСС. [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/info/2215388, свободный. (Дата обращения 15.08.2017).
29. Тульчинский Г. Л. От «спасения» и выживания к инновационному развитию: Социальное партнерство как основа решения проблемы моногородов. //Муниципальная власть. 2011. № 2. С. 36–40.
30. Тургель И. А. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. М.: Изд-во Директ-Медиа, 2014. 765 с.
31. Boyle M. Cultural politics of Glasgow, European City of Culture: making sense of the role of local state in urban regeneration. PhD Thesis. University of Edinburg. 1992. 508 p.
32. Harris R. Industrial City // International Encyclopedia of Human Geography. 2009. P. 383–388.
33. Maksimova D. 2015. Russian Monotowns. MA Thesis, Lund University. URL: http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=7374168&fileOId=7374174 , свободный. (Дата обращения 28.08.2017).

References

1. Analytical report on development management of monocities [Analiticheskiy doklad po voprosam upravleniya razvitiem monogorodov]. M., 2011. 42 p.
2. In 2016 the number of employed population of monocities decreased by 288 thousand people or by 5% [V 2016 g. chislennost’ zanyatogo naseleniya monogorodov sokratilas’ na 288 tysyach chelovek ili 5%]. [Electronic resource]. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/control/30165/ (accessed 15.08.2017).
3. In Sweden a whole city will be moved to a new location [V Shvetsii perevezut na novoe mesto tselyy gorod] [Electronic resource]. URL: https://archi.ru/world/55556/delikatnyi-pereezd (accessed 23.08.2017).
4. Veselkova N., Pryamikova E., Vandyshev M. Monocity: dilemmas of space construction [Monogorod: dilemmy konstruirovaniya prostranstva] // TOPOS. 2011. № 1. С. 208–224.
5. The authorities of Karelia are planning to obtain the status of TOP for five monocities [Vlasti Karelii planiruyut poluchit’ status TOR dlya pyati monogorov] [Electronic resource]. URL: http://tass.ru/ekonomika/4516378 (accessed 20.08.2017).
6. Delicate moving [Delikatnyy pereezd] [Electronic resource] URL: https://archi.ru/world/55556/delikatnyi-pereezd (accessed 23.08.2017).
7. Extraction more and more – incomes all above [Dobycha vse glubzhe – dokhody vse vyshe] [Electronic resource]. URL: http://barentsobserver.com/ru/sweden/dobycha-vse-glubzhe-dohody-vse-vyshe (accessed 23.08.2017).
8. Report about Russia’s economy [Doklad ob ekonomike Rossii] № 22. June 2010. 33 p. [Electronic resource]. URL: http://rus-israel.ru/docs/p1307428256.pdf (accessed 20.08.2017).
9. A unified list of measures to support single-industry municipal entities of the Russian Federation (monocities) [Edinyy perechen’ mer podderzhki monoprofil’nykh municipal’nykh obrazovaniy (monogorodov)] [Electronic resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/20160415 (accessed 15.08.2017).
10. Zubarevitch N. V. Russian’s regions: inequality, crisis, modernization [Regiony Rossii: neravenstvo, crisis, moderniztsiya] M.: Independent institute of social policy. 2010. 160 c.
11. Ivashina N., Uljakina N. Single-industry town: theoretical aspects of category definition [Monoprofil’nyy gorod: teoreticheskie aspecty opredeleniya kategorii] // Vector of science TSU. Series «Economic and management». №4 (7), 2011. P. 31–34.
12. Game of transformation – the experience of foreign countries [Igra preobrazheniya – opyt zarubezhnykh stran] [Electronic resource]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2416383 (accessed 22.08.2017).
13. Complex of measures to increase the investment attractiveness of the territory of single-profile municipal entities of Russian Federation (monocities) [Kompleks meropriyatiy po povysheniyu investitsionnoy privlekatel’nosti territoriy monoprofil’nykh munitsipal’nykh obrazovaniy (monogorodov)]. [Electronic resource]. URL: http://static.government.ru/media/files/vEyuWZLKJPk.pdf (accessed 15.08.2017).
14. Cuzenkov A. Monocities problem solving [reshenie problem monogorov] [Electronic resource]. URL:

https://krona-sm.com/materialy/elektrosnabzhenie/reshenie-problemy-monogorodov.html (accessed 22.08.2017).
15. Mikryukov N. Factors, problems and models of monocities development in Russia [Factory, problemy I modeli razvitiya monogorodov Rossii]. Dissertation for the degree of candidate of geographical sciences. M. 2016. 163 p.
16. Monocities will be covered by the national project [Monogoroda nakroyutsya natsproyektom]. Kommersant. [Electronic resource]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3054670 (accessed 15.08.2017).
17. Monocities: some important results and indicators in 2016 [Monogoroda: nekotorye vazhnye rezultaty I pokazateli 2016 goda] [Electronic resource]. URL: http://government.ru/info/27261/ (accessed 15.08.2017).
18. Monotowns are immersed in unemployment [Monogoroda pogruzhayutsya v bezrabotitsu]. Novaya gazeta. [Electronic resource]. URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/05/20/68673-monogoroda-pogruzhayutsya-v-bezrabotitsu (accessed 15.08.2017).
19. Monocities: to move or to stay [Monogoroda: ueszhat' ili ostavat'sya]. Ekho Moskvy. [Electronic resource]. URL: http://echo.msk.ru/programs/poehali/614957-echo/ (accessed 12.08.2017).
20. On the territories of advanced social and economic development in the Russian Federation 29.12.2014 № 473-FZ. [O territoriyakh operezhayuschego social'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii] [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (accessed 15.08.2017).
21. Report on the results of activities of a non-profit organization «Monocities development fund» for 2016 year [Otchet o rezul'tatakh deyatel'nosti nekommercheskoy organizatsii «Fond razvitiya monogorodov» za 2016 god] [Electronic resource]. URL: http://www.frmrus.ru/upload/manual-upload/report_2016/report.html#p=1 (accessed 15.08.2017).
22. Passport of the priority program Integrated development of monocities [Pasport prioritetnoy programmy Kompleksnoe razvitie monogorodov] [Electronic resource]. URL: http://static.government.ru/media/files/hZyhI428KMh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf (accessed 16.08.2017).
23. Support of Russia's monocities [Podderzhka monogorodov Rossii] [Electronic resourse]. URL: http://www.veb.ru/strategy/region/mono/ (accessed 15.08.2017).
24. Resolution of the Government of the Russian Federation № 709 of July 29, 2014 "On the criteria for classifying municipal entities of the Russian Federation as mono-profile (monocities) and categories of single-profile municipal entities of the Russian Federation (monocities), depending on the risks of deteriorating their socioeconomic status" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii № 709 ot 29 iyulya 2014 "O kriteriyakh otneseniya munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii k monoprofil'nym (monogorodam) i kategoriyakh monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii v zavisimosti ot riskov ukhudsheniya ikh sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya"] [Electronic resource]. URL: http://government.ru/media/files/41d4f68f6a0c7889b0a7.pdf (accessed 11.08.2017).
25. Development of Russia's monocities [Razvitie monogorodov Rossii] / ed. by Il'ina I. N. M.: Financial university, 2013. 168 c.
26. Simagin Y. Necessity of state support of the system of small urban settlements of Russia [Neobkhodimost' gosudarstvennoy podderzhki sistemy malykh gorodov Rossii] [Electronic resource]. URL: http://smgrf.ru/neobhodimost-gosudarstvennoj-podderzhki-sistemy-malyh-gorodskih-naselennyh-punktov-rossii/ (accessed 17.08.2017).
27. Strategy of old industry town's development: international experience and perspective in Russia [Strategii razvitiya staropromyshlennykh gorodov: mezhdunarodnyy opyt i perspectivy v Rossii]. Ed. by I. Starodubrovskaya. PH of Gaidar's Institut M., 2011. 248 p.
28. Territories of advanced development: 12 special zones in DFO [Territorii operezhayuschego razvitiya: 12 osobykh zon v DFO]. TASS. [Electronic resource]. URL: http://tass.ru/info/2215388 (accessed 15.08.2017).
29. Tul'chinskiy G. From the "rescue" and survival to innovative development: social partnership as the basis for solving the problem of monocities [Ot "spaseniya" i vyzhivaniya k innovatsionnomu razvitiyu: sotsial'noe partnerstvo kak osnova resheniya problem monogorodov]. //Municial Power. 2011. № 2. P. 36–40.
30. Turgel' I. Monofunctional towns in Russia: from the rescue to the sustainable development [Monofunktsional'nye goroda Rossii: ot vyzhivaniya k ustoychivomu razvitiyu] M. PH Direkt-Media, 2014. 765 p.
31. Boyle M. Cultural politics of Glasgow, European City of Culture: making sense of the role of local state in urban regeneration. PhD Thesis. University of Edinburg. 1992. 508 p.
32. Harris R. Industrial City // International Encyclopedia of Human Geography. 2009. P. 383–388.
33. Maksimova D. 2015. Russian Monotowns. MA Thesis, Lund University. URL: http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=7374168&fileOId=7374174 (accessed 28.08.2017).

[1] В зависимости от специализации градообразующего предприятия моногорода подразделяются на три вида: монофункциональный город, моноотраслевой город и моноцентрический город. К монофункциональным городам относятся города, в которых функционирует ограниченное число предприятий, обеспечивающих его существование и развитие. Моноотраслевой город представляет собой муниципалитет, в котором существуют несколько предприятий одной градообразующей отрасли. Наконец, моноцентрический город – город одного предприятия. [25; 10, про монофункциональный город см. 30].

[2] Стоит отметить, что в российском законодательстве нет однозначного определения градообразующего предприятия. Так, в Постановлении Правительства РФ «О порядке отнесения предприятий к градообразующим» от 1994 года градообразующим предприятием называлось предприятие, на котором занято не менее 30% от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте. Тогда как в Федеральном законе РФ «О несостоятельности (банкротстве)» №127-ФЗ 2002 года под градообразующими предприятиями понимаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25% численности работающего населения соответствующего населенного пункта. При этом за каждым субъектом РФ закрепляется право самостоятельно определять критерии отнесения предприятия к градообразующему.

[3] Под старопромышленным городом понимается «территория, на которой исторически сложилась концентрация индустриальных отраслей, что определило экономическую, социальную и пространственную структуру города, не соответствующую новым условиям и требованиям» [27; 20].

[4] Некоторые исследователи ведут отсчет российским моногородам с конца 11 века, рассматривая в качестве таковых Москву и Новгород как ключевые центры [30].

Monotowns as an Object of State Regulation: Review of International and Russian Practices

TSUMAROVA Elena

PhD in Political Science,
Associate Professor,
Department of World History, Political Science and International Relations, Institute of History, Political and Social Sciences,
Petrozavodsk State University,
Petrozavodsk, Russia, tsumarova@gmail.com

Keywords:
single-industry towns
monocities
modernization
public policy

Summary:
The article is devoted to the analysis of practices of state regulation of single-industry towns in the global and Russian contexts. The main approaches to the concept of single-industry towns are given, and the key problems of monoprofile formations are described. Based on the analysis of state policy, the main factors that contribute to the modernization of single-industry cities are formulated. An assessment is given to the Russian approach to support monotowns.