



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 практически 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 отопляет 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 Питтсбург 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 Питтсбург 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. Стародубовская, «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 [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 (ЗАО 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 формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социального-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения 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 стратегическому 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 // *ТОПОС*. 2011. № 1. С. 208–224.
5. Власти Карелии планируют получить статус TOP 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 преобразования – 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 монопрофильных 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-bezrobotitsu>, 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 территории 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 15.08.2017).

- 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-naselennykh-punktov-v-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&recordId=7374168&fileId=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-dokhody-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 monoprol'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 [Monoprol'nyy gorod: teoreticheskie aspekty 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 monoprol'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 pogruchayutsya v bezrabotitsu]. Novaya gazeta. [Electronic resource]. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/05/20/68673-monogoroda-pogruchayutsya-v-bezrabotitsu> (accessed 15.08.2017).
 19. Monocities: to move or to stay [Monogoroda: ueshat' ili ostavat'sya]. Ekho Moskv. [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.fmrus.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/hZyhl428KMh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf> (accessed 16.08.2017).
 23. Support of Russia's monocities [Podderzhka monogorodov Rossii] [Electronic resource]. 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 monopofil'nym (monogorodam) i kategoriyakh monopofil'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/neobkhodimost-gosudarstvennoj-podderzhki-sistemy-malyh-gorodskih-naselennykh-punkto-v-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 perspektivy 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]. //Municipal 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&recordId=7374168&fileId=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 monopole 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.