

Ольга ЛУПИНИНА

РАЗВИТИЕ МОНОГОРОДОВ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Устойчивость экономического развития страны зависит от эффективности функционирования входящих в ее состав территорий. В настоящее время большая часть муниципальных образований в Российской Федерации характеризуется низким уровнем социально-экономического развития и относится к числу дотационных. Наиболее сложное положение наблюдается в монопрофильных муниципальных образованиях (моногорода), где социальное обеспечение и возможности экономического развития зависят от деятельности одного, градообразующего, предприятия. От экономического состояния такого предприятия зависит благополучие населения. Однако низкий производственный потенциал устаревших предприятий оказывает негативное воздействие как на экономические показатели соответствующих муниципальных образований, так и на складывающуюся там социальную обстановку.

Ключевые слова: моногорода, региональная политика, управление развитием монопрофильных муниципальных образований, управление социально-экономическим развитием территории

Для России моногорода стали тяжелым наследием плановой экономики СССР. Сеть моногородов, формирующихся вокруг крупных градообразующих предприятий, стала результатом политики, основной задачей которой было восстановление экономики и обеспечение интенсивного экономического роста.

Рыночные трансформации на фоне реформирования системы местного самоуправления привели к глубоким переменам в местной экономике. Многие муниципалитеты оказались не способны в новых условиях самостоятельно осуществлять возложенные на них полномочия. Особенно серьезные проблемы возникли у моногородов, которые оказались не готовы к переменам. Проблемы еще больше обострились вследствие мирового экономического кризиса. Высокие показатели вынужденной безработицы трудоспособной части населения позволяют говорить о критическом социально-экономическом положении жителей моногородов. Причин этому много. Основными из них являются спад производства, нестабильность государственных заказов, хронические неплатежи, отсутствие грамотного менеджмента и т.д.

Хотя вопросам развития моногородов уделяется значительное внимание со стороны первых лиц государства и представителей органов государственного и муниципального управления, заметных улучшений пока не наблюдается.

История моногородов в России

Появление первых моногородов можно отнести еще к эпохе Петра I, когда происходили индустриальные преобразования в экономике страны¹. Вокруг первых крупных корпораций по производству суточных и железных изделий концентрировались рабочие, образуя трудовые поселения.

В XIX в. на основе мануфактурного производства возникли такие, существующие и по сей день, города, как Орехово-Зуево и Дрезна. Все больше осваивались территории в Кемеровской и Ростовской областях, где развивались угледобывающее и металлургическое направления Кузнецкого угольного бассейна, в сокращении Кузбасс (Прокопьевск, Ленинск-Кузнецкий, Белово).

В начале 30–40-х гг. прошлого века начали создаваться монопрофильные комплексы, например, Новокузнецк, Магнитка. Многие из таких комплексов были построены силами заключенных.

Значительное число моногородов было построено во время Второй мировой войны, когда предприятия эвакуировались и, таким образом, производство переносилось в удаленные от Центра районы (Куйбышев, Челябинск).

После 1950 г. основным направлением в развитии моногородов стало освоение новых территорий в восточной части страны, где строились градообразующие предприятия. Множество городов энергетиков

¹ См.: Зинчук Г.М. Формирование стратегии развития в системе муниципального управления моногорода // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 4 (46). С. 97.

сформировалось при тепловых и атомных электростанциях (Кировск, Новомичуринск и др.). Появились и узкоспециализированные центры, связанные с добычей нефти и газа, такие, как Нефтегорск. Начали создаваться крупные мясокомбинаты, комбинаты по производству сыра в европейской части России. Образовывались закрытые города, в которых производилась военная и атомная техника (например, Арзамас, Саров, Байконур).

Научно-техническая революция привела к формированию наукоградов, которые создавались под стратегические государственные проекты. В настоящее время в России 13 городов имеют статус «наукоград». Например, Бийск (нанотехнологии, энергосбережение, ядерная энергетика), Обнинск (первая в мире атомная электростанция), Дубна (ядерная физика), Жуковский (авиация, космонавтика, телекоммуникации), Кольцово (вирусология и биотехнологии), Королев (космонавтика).

На конец 1990-х гг. в России можно было насчитать свыше 400 моногородов, диапазон численности населения в которых колебался от 5–6 тыс. человек до полумиллиона (например, в г. Тольятти). Большая часть моногородов была создана при предприятиях деревообрабатывающей и пищевой промышленности, машиностроения.

Градообразующие предприятия и определение моногорода

Законодательное определение градообразующего предприятия дано в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В соответствии со ст. 169 Закона градообразующими предприятиями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25% численности работающего населения соответствующего населенного пункта. Ранее для определения градообразующего предприятия ссылались на Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим»², где градообразующее предприятие определялось как предприятие, на котором задействовано не менее 30% от общего числа работающих граждан данного поселения.

Финансовое положение градообразующего предприятия в значительной мере определяет жизнедеятельность города, в котором оно расположено³. В данный момент не существует единой классификации градообразующих предприятий⁴. Наиболее часто используется классификация по отраслевому признаку — производственные и непроизводственные предприятия или, иначе, — промышленные и научно-технические.

² Постановление утратило силу и в настоящее время не действует, т.к. отменено Указом Президента в связи с принятием закона «О несостоятельности (банкротстве)».

³ См.: Неклюдова Т.А. Социально-экономическая инфраструктура как условие взаимодействия системы «Город — градообразующее предприятие» // Вестник Челябинского государственного университета. Выпуск № 1. Т. 8. 2005. С. 56.

⁴ См.: Лупинина О.А. Роль государства в экономическом развитии и преодолении проблем моногородов. В сборнике: Устойчивое развитие российской экономики материалы II Всероссийской научно-практической конференции. М.: Издательство Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, 2015. С. 56.

Таким образом, можно сказать, что градообразующее предприятие — это предприятие, на котором задействована большая часть работающих граждан данного поселения.

В свою очередь монопрофильное муниципальное образование Российской Федерации (моногорода) — это муниципальное образование, имеющее статус городского округа/поселения и включенное в перечень моногородов⁵, численность постоянного населения которого превышает 3 тыс. человек и не менее 20% из них работают на одном градообразующем предприятии, деятельность которого связана с деятельностью по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа) и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции⁶.

Официальное определение можно дополнить следующими основными признаками моногородов:

- наличие одного или максимум трех предприятий, выполняющих однотипный производственный процесс;
- большая удаленность города от других крупных городских центров, что не дает гражданам возможности выбора работы или другой формы занятости;
- практически полная зависимость бюджета данной территории от результатов деятельности градообразующего предприятия;
- однотипные рабочие места для жителей данного города.

Государственная поддержка моногородов 2014–2017 гг.

В 2014 г. Президентом России В. Путиным и Правительством Российской Федерации была поставлена стратегическая задача — обеспечить развитие российских моногородов в первую очередь через диверсификацию их экономики, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций. В том же году Президент РФ дал поручение Правительству предусмотреть на 2015–2017 гг. субсидии регионам в размере 32 млрд руб. на софинансирование строительства и реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением. Была создана некоммерческая организация — Фонд развития моногородов с целью содействия развитию инфраструктуры и диверсификации экономики моногородов. В настоящее время финансирование Фонда осуществляется из федерального бюджета на основании Правил предоставления субсидии Фонду развития моногородов из федерального бюджета в 2014–2017 гг.

Министерство экономического развития РФ в апреле 2016 г. направило в высшие органы исполнительной власти субъектов РФ

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)».

⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «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».

Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), разработанный Минэкономразвития России совместно с другими министерствами и ведомствами России, а также рядом банков, некоммерческими организациями и фондами⁷.

В 2014–2015 гг. Фонду было выделено 7,5 млрд руб., которые значительно превышали реальные потребности, а сама сумма не обосновывалась сметной стоимостью проектов и другими документами. Согласно данным проверки Счетной палаты Российской Федерации, обнародованной 10 января 2017 г., средства, выделенные Фонду развития моногородов из государственного бюджета, по федеральным инвестиционным программам расходовались неэффективно. В результате, 2,2 млрд руб. остались невостребованными и неиспользованными. Результаты проверки резюмировал аудитор Счетной палаты РФ С.А. Агапцов: «Проверка показала, что социально-экономическое положение большинства моногородов, несмотря на принимаемые меры со стороны государства, ухудшается, при этом бюджетные расходы увеличиваются. В целом существующая система государственной поддержки моногородов характеризуется формализмом, отсутствием исполнительной дисциплины и ответственности за принятые решения и их последствия»⁸.

Стратегии развития моногородов

В июле 2016 г. Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации включил направление модернизации моногородов в число 11 национальных проектов, реализация которых будет способствовать экономическому росту, повышать качество жизни и благосостояние россиян.

Социально-экономический потенциал этих городов очень велик. Для того чтобы его реализовать в полной мере, были сформулированы главные задачи проекта:

- диверсифицировать экономику моногородов;
- создать условия для привлечения инвестиций и развития бизнеса;
- создать новые рабочие места;
- сделать моногорода комфортными для жизни.

⁷ В разработке перечня мер приняли участие Минпромторг, Минтруд, Минфин, Минстрой, Минсельхоз, Минвостокразвития России, некоммерческая организация «Фонд развития моногородов», автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», Фонд развития промышленности, ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», АО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства», рабочая группа по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, а также иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации.

⁸ Бюджетные средства, выделенные Фонду развития моногородов, значительно превышали реальные потребности / URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/29167 (дата обращения 10.01.2017).

Ключевыми показателями развития моногородов до конца 2018 г. являются:

- создание свыше 200 тыс. рабочих мест, не связанных с градообразующим предприятием;
- привлечение инвестиций в основной капитал в объеме 317 млрд руб.;
- значительное улучшение качества городской среды.

На сегодняшний день Социально-экономическая ситуация в каждом из 319 моногородов⁹ различается¹⁰. В едином перечне все моногорода распределены по трем категориям в зависимости от их социально-экономического положения.

Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в т.ч. во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций) — 100 моногородов.

Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения — 148 моногородов.

Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией — 71 моногород.

Результаты решения проблем моногородов могут быть расположены на шкале в порядке от наихудшего к наилучшему состоянию следующим образом:

- закрытие моногорода;
- неуправляемое сжатие;
- управляемое сжатие;
- умеренно негативное развитие;
- стабильное развитие;
- диверсификация экономики.

По словам куратора проекта обновления моногородов Первого заместителя Председателя Правительства РФ И.И. Шувалова, сегодня треть моногородов находятся в «красной» зоне (категория 1). Это значит, что остановка градообразующего предприятия в этих городах грозит социально-экономическим коллапсом, поэтому диверсификация экономики имеет приоритетное значение. Согласно заявленным планам в результате комплекса принимаемых мер уже к 2018 г. уровень жизни в 18 городах — участниках программы должен стать значительно выше, а сами города лишатся приставки «моно».

Тема будущего моногородов активно обсуждается и в рамках подготовки общей Стратегии развития РФ до 2035 г., которой занимается Центр стратегических разработок (ЦСР). В конце 2016 г. эксперт,

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 13.05.2016) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

¹⁰ Общероссийская коммуникационная площадка по Программе 5 шагов благоустройства моногородов с возможностью оставить мнения и идеи по улучшению городской среды / URL: <http://моногорода.рф/about>.

д.и.н., заслуженный архитектор России М.Г. Меерович представил модельные решения для развития моногородов и сценарии их реализации. По мнению эксперта, решение проблемы монофункциональных городов сегодня — это не только неизбежная диверсификация экономики и создание новых рабочих мест. Это еще и устранение «приоритета производства по отношению к жизни». Это «формирование нового — свободного, предприимчивого человека»; «нового образа жизни»; привлекательной городской среды, культивирование гражданского общества¹¹. Государство в решении проблем моногородов делает ставку на стратегии управляемого сжатия; стабильного моногорода; индустриальной диверсификации.

Реализация всех трех стратегий предполагает тесное взаимодействие органов государственной власти, местного населения и собственников/руководства градообразующих предприятий. Для России стратегия управляемого сжатия является совершенно новой, а потому нуждается в особом анализе.

Стратегия развития «Управляемое сжатие»

«Неуправляемое сжатие» — это стремительная деградация моногорода, чреватая резкими всплесками недовольства населения и неорганизованными протестами. «Управляемое сжатие» нацелено на решение вопросов в моногородах первой категории при закрытии или частичной остановке градообразующего предприятия с минимальными социальными потрясениями.

Эта стратегия предполагает постепенную оптимизацию территорий и обеспечение жителей рабочими местами, что требует большой организационной работы и привлечения ресурсов федеральной власти.

Основными задачами реализации стратегии «Управляемое сжатие» в городах первой категории являются:

- снижение негативных социально-экономических последствий консервации или ликвидации градообразующего предприятия в условиях отсутствия собственного инвестиционного потенциала;
- содействие переселению семей трудоспособного населения и обеспечение социальных гарантий жителям, которые остаются в населенном пункте;
- сжатие жилого пространства города (оптимизация коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда в соответствии со снижающейся численностью населения).

Решение этих задач требует выделения следующих направлений социально-экономической политики.

Первое. Комплекс мер по обеспечению занятости высвобождаемых работников при поддержке региональных властей (поиск в регионе предприятий, готовых принять новых сотрудников и организовать вахтовую работу).

¹¹ Сайт Центра стратегических разработок / URL: <http://csr.ru/news/voprosy-razvitiya-monogorodov/>.

Второе. Обеспечение социальных гарантий для жителей, не желающих покидать город (здравоохранение, образование, социальная поддержка населения, культура).

Третье. Градостроительная политика (обмен/выкуп освобождаемого жилья, снос ветхого жилья, снижение издержек и отключение неперспективных домов от коммуникаций, сжатие населенного пункта до поддерживаемых размеров).

Четвертое. Меры по стимулированию малого и среднего предпринимательства как антикризисной сферы занятости (аренда муниципальных помещений с «нулевыми» ставками, инвестирование средств для развития уже действующих производств, а не «новичков»).

У стратегии «Управляемое сжатие» есть конкретные преимущества перед полной ликвидацией города, т.к. при ликвидации города не решаются проблемы трудоустройства всех жителей, не решаются вопросы: «что делать с опустевшим поселком?» и «что делать с теми, кто категорически не захочет переезжать?».

Стратегия развития «Стабильный моногород»

Стратегия развития «Стабильный моногород» в наибольшей степени подходит для городов второй категории, которые не обладают достаточным внутренним потенциалом для диверсификации экономики и в обозримом будущем останутся моногородами, где градообразующие предприятия в среднесрочной перспективе сохраняют относительно стабильные объемы производства.

Главными задачами для местных властей в рамках данной стратегии являются отстаивание интересов города перед региональными властями и федеральными органами власти; поддержание на стабильном уровне и улучшение социальных гарантий и услуг (здравоохранение, образование, социальная поддержка населения, культура); реализация городских проектов социальной направленности совместно с инициативными группами местных сообществ.

Стратегия развития «Индустриальная диверсификация»

Стратегия развития «Индустриальная диверсификация» предназначена для поддержки моногородов, относимых к третьей категории. Она учитывает такие факторы, как сложившаяся структура экономики, потенциал создания новых предприятий и перспективы градообразующего предприятия. При этом стратегия имеет две разновидности — устойчивое развитие диверсифицированного города с закрывающимся градообразующим предприятием и развитие с работающим градообразующим предприятием.

Главными задачами стратегии индустриальной диверсификации являются сглаживание кратковременных отрицательных эффектов ликвидации предприятия и наилучшее использование возможностей положения города. К основным механизмам реализации относятся инвестиционная политика, меры по увеличению занятости, жилищное строительство, развитие досуга и зон отдыха.

Задача органов самоуправления в таких городах состоит в улучшении инвестиционного климата, качества жизни населения, а также развитие инфраструктуры.

Развитие инфраструктуры моногородов

Помимо специфических проблем, которые характерны для моногородов, последние сталкиваются и с необходимостью решения более общих задач, стоящих сегодня практически перед всеми городами России.

В сентябре 2016 г. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой России) инициировало¹² создание приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»¹³. Документ на федеральном уровне утверждает пять основных принципов формирования комфортной городской среды:

- общественное участие;
- системный подход к городской среде;
- все начинается с дворов;
- современные общественные зоны;
- личная ответственность.

Кроме выдвижения общих принципов Проект нацелен на оказание помощи в обучении для региональных команд и определяет бюджет на 2017 г. в объеме 27,2 млрд руб. Проект предполагает приоритетное финансирование работ в наименее развитых с точки зрения социальной инфраструктуры муниципальных образований, к которым в своем большинстве относятся моногорода.

Большой вклад в создание комфортной среды проживания в российских городах вносит Институт «Стрелка»¹⁴, основанный в 2009 г. для изменения культурного ландшафта и физического облика российских городов. В 2013 г. его специалисты разработали концепцию комплексного подхода к созданию комфортной среды под названием «Пять шагов благоустройства повседневности»¹⁵.

Главной идеей реализуемых программ повышения качества жизни в городской среде является тот факт, что комфорт жизни городского жителя определяется не только наличием магазинов, деловых центров или работой городских служб. Без мест для интересного времяпрепровождения большинство моногородов остаются безликими и не представляют ценности для своих жителей¹⁶.

Концепция легла в основу национальной программы благоустройства общественной среды моногородов. Предусматривается,

¹² Протокол заседания Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 сентября 2016 г. С. 4 / URL: http://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/protokol_ot_19.09.2016_no_4.pdf.

¹³ Презентация приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» / URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/64a/prezentatsiya-prioritetnogo-proekta-formirovanie-komfortnoy-gorodskoy-sredy-minstroya-rossii.pdf>.

¹⁴ Сайт Института медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка» / URL: <http://strelka.com/ru/idea>.

¹⁵ Разработана Институтом медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка» в 2013 г.

¹⁶ Сайт Малышевского городского округа / URL: <http://malysheva.midural.ru/news/show/id/1014>.

что проекты по всем «пяти шагам» в каждом из 319 монопрофильных муниципальных образований РФ должны быть выполнены до марта 2018 г. Концепция предполагает последовательное развитие пяти общественных зон города.

Шаг 1: «Сегодня в центре». Благоустройство оживленного общественного пространства. Будут преобразоваться вокзалы, площади, скверы, парки, рынки.

Шаг 2: «Будущее есть». Создание возможностей для времяпрепровождения молодежи. Будут установлено освещение, удобные лавки, современные инсталляции, новые дорожные указатели.

Шаг 3: «Найди прошлое и гордись им». Обновление городских достопримечательностей. Будут отреставрированы памятники архитектуры и исторические или примечательные места.

Шаг 4: «Фокус внимания — социальный объект». Обновление или создание объектов социальной инфраструктуры. Откроются школы, библиотеки, больницы, музеи, места для творчества и общения молодежи.

Шаг 5: «Подбери брошенное». Активация заброшенных или неэффективно используемых зданий и помещений. Заброшенные заводы смогут преобразовать в выставочные пространства.

Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев отметил: «В развитии общественного пространства важно все, тут нет мелочей»¹⁷. Эти меры положительно повлияют на качество жизни горожан и как следствие создадут позитивную деловую и социальную атмосферу в моногородах.

* * *

Задача поиска эффективных стратегий по развитию существующих моногородов сохранится и в будущем. Данный вопрос является основой стабильного развития России. Необходимо не просто «накачивать» моногорода деньгами, а выработать эффективные механизмы по развитию существующих моногородов. Вместе со снижением социально-экономических рисков в самих моногородах необходимо с их участием выполнять стратегическую задачу по обеспечению стабильного развития России.

Сегодня становятся заметными результаты совместных усилий государства, общественных институтов, научных сообществ и жителей различных населенных пунктов в области развития инфраструктуры городов.

Так, 14 февраля 2017 г. мэр Тольятти С. Андреев представил горожанам 5 объектов, которые будут благоустроены в ближайшее время по методике «Пяти шагов благоустройства повседневности». Основная идея заключается в том, чтобы в кратчайшие сроки заметно преобразить пять общественных зон города¹⁸.

¹⁷ Вступительное слово Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева на очередном заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, 19 сентября 2016 г. / URL: <http://government.ru/news/24565/>.

¹⁸ Губернский портал Самара.ru / URL: <http://samara.ru/read/100409>.

Первый шаг — «Сегодня в центре». На этом этапе благоустроят территорию заброшенных фонтанов между ул. Революционной и парком Победы. В перспективе этот участок превратится в современный парк им. 50-летия АвтоВАЗА. «Проект данного объекта уже имеется, и благоустроенный сквер должен появиться здесь в текущем году», — пишет мэрия Тольятти.

Второй шаг с названием «Будущее есть» подразумевает создание в каждом из 17 округов Тольятти универсальных спортивных площадок.

Третий шаг — «Найди прошлое и гордись им» направлен на обновление городских достопримечательностей.

Четвертый шаг — «Фокус внимания» предполагает ремонт фасада ДК «Русич» в микрорайоне Шлюзовой.

«Благодаря пятому шагу „Подбери брошенное“ предполагается вдохнуть новую жизнь в объект, который давно не используется по назначению. В Тольятти таковым станет бывший кинотеатр „Пирамида“, который будет реконструирован под театр», — отмечает мэрия.