

УДК 352.075.2

DOI: 10.26140/anie-2019-0803-0085

## УПРАВЛЕНИЕ МОНОГОРОДОМ: СОДЕРЖАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА

© 2019

**Троянская Мария Александровна**, доктор экономических наук, доцент,  
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления  
*Оренбургский государственный университет*  
(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, 13, e-mail: m\_troyanskaya@mail.ru)  
**Тюрина Юлия Габдрашитовна**, доктор экономических наук, доцент,  
профессор Департамента общественных финансов  
*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации*  
(125993, Москва, Ленинградский проспект, 49, e-mail: u\_turina@mail.ru)

**Аннотация.** В России более 300 территорий, обладающих статусом «моногород». Данный тип муниципальных образований является как основой для эффективного функционирования экономики, так и проблемой, которая нуждается в первоочередном решении. Главными трудностями моногородов, помимо их монопрофильности, являются низкая бюджетная обеспеченность и непривлекательность данных территорий для инвесторов. Современный формат управления моногородами неразрывно связан с концепцией устойчивого развития и призван решать задачи не только по обеспечению оптимального развития экономики, социальной сферы, но и по сохранению благоприятной окружающей среды. Авторами в статье представлены главные проблемы развития и функционирования моногородов; существующие модели управления развитием моногородов; задачи и инструменты государственного управления развитием моногородов; направления политики развития моногородов на региональном уровне; меры государственной поддержки моногородов в России, осуществляемые на разных уровнях власти; элементы механизма управления развитием моногородов.

**Ключевые слова:** управление, моногород, монопрофильное муниципальное образование, монопрофильная территория, развитие моногородов, управление моногородом.

## MANAGING SINGLE-INDUSTRY TOWNS: THE CONTENT AND CHARACTERISTICS

© 2019

**Troyanskaya Mariya Alexandrovna**, doctor of economic sciences, associate professor,  
head of the department of state and municipal management  
*Orenburg State University*  
(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: m\_troyanskaya@mail.ru)  
**Tyurina Yuliya Gabdrashitovna**, doctor of economic sciences, associate professor,  
Professor of the Department of public Finance  
*Financial University under the Government of the Russian Federation*  
(125993, Russia, Moscow, Leningradsky Prospekt, 49, e-mail: u\_turina@mail.ru)

**Abstract.** In Russia there are more than 300 territories with the status of “single-industry town”. This type of municipalities is both the basis for the effective functioning of the economy and the problem that needs to be addressed as a priority. The main difficulties of single-industry towns, in addition to their mono-profile, are low budget security and unattractiveness of these territories for investors. The modern format of single-industry towns management is inextricably linked with the concept of sustainable development and is designed to solve problems not only to ensure optimal economic and social development, but also to preserve a favorable environment. The authors present the main problems of development and functioning of single-industry towns; existing models of management of single-industry towns; tasks and tools of state management of single-industry towns; directions of development policy of single-industry towns at the regional level; measures of state support for single-industry towns in Russia, carried out at different levels of government; elements of the mechanism for managing the development of single-industry towns.

**Keywords:** management, single-industry town, single-industry municipality, single-industry territory, development of single-industry towns, single-industry town management.

*Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами.* Монопрофильные муниципальные образования не одно десятилетие находятся на особом месте в экономике России. На их территории проживает около 13 миллионов человек (около 9 % населения РФ). По последним данным перечень монопрофильных муниципальных образований России включает в себя 313 единиц. Моногородами охвачены 62 из 85 (73 %) субъектов РФ. Большая часть из них специализируется на металлургии (26,3 %), машиностроении (19 %), деревообработке и производстве неметаллической продукции (12 %). Массовое развитие монопрофильных территорий началось в советский период. Их формирование и развитие было связано с решением основных для того времени задач: масштабная индустриализация страны (1928 – 1941 годы), экстренная эвакуация производств во время Великой Отечественной войны (1941 – 1945 годы), развитие труднодоступных регионов в послевоенное время (вторая половина XX века) [1]. Сейчас моногорода все чаще рассматриваются как проблемные территории, нежели локомотивы экономического развития.

*Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы.* Проблемам

управления моногородами посвящено немало работ, так в периодических изданиях рассматриваются вопросы: управление развитием экономики моногорода [2]; социально-экономические проблемы российских моногородов [3]; устойчивое экономическое развитие моногорода [4]; повышение инвестиционной привлекательности моногорода [5]; инновационно-технологическая кластеризация моногородов России [6]; создание территориального кластера «вектор возрождения» [7]; моногорода в структуре регионального кластера [8]; устойчивое развитие кластеров на территории опережающего социально-экономического развития моногорода [9]. Обзор периодических изданий свидетельствует о том, что в работах недостаточно отражены вопросы содержательной составляющей управления моногородами, особенностей механизма и инструментария многоаспектного формата управления монопрофильными территориальными образованиями.

*Формирование целей статьи (постановка задания).* На основе обзора проблем существования моногородов в России, целью данной статьи является обобщение задач и представление инструментов государственного управления развитием моногородов, а также рассмотрение мер государственной поддержки моногородов в

России.

*Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.* В настоящее время монопрофильные муниципальные образования стали часто рассматриваться как проблемные территории, а не как локомотивы экономического развития.

Это связано с тем, что значительная их часть (224 из 313) относятся к категории 2 – с рисками ухудшения социально-экономического положения (так называемая «желтая зона») и к категории 1 – с наиболее сложным социально-экономическим положением («красная зона») [10].

Неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и расширяющиеся в этой связи внутригосударственные сложности создают новые проблемы для монопрофильных территорий. Вместе с этим затрудняется и поиск форм и методов управления их развитием.

Характер проблематики монопрофильных муниципальных образований определяется спецификой их существования (высокая зависимость состояния градообразующего предприятия, однородный профессиональный состав населения, удаленность от основных экономических центров) и факторами внешней среды (экономическими, правовыми, социальными, экологическими). На сегодняшний день к главным проблемам моногородов России можно отнести:

- остановка или угроза остановки градообразующего предприятия;
- истощение рудной базы добывающих предприятий;
- неконкурентоспособная продукция;
- высокий уровень безработицы;
- низкий уровень доходов населения большинства моногородов, и как следствие, низкое качество жизни;
- сокращение численности и старение населения;
- возможные тенденции роста социальной напряженности;
- высокая степень износа инженерной и социальной инфраструктуры;
- экологическая нагрузка на территорию [11].

Механизм управления развитием моногородов нацелен на изменение ситуации, адекватных современным условиям хозяйствования и обеспечивающих возможность саморазвития городов монопрофильного типа, а также выработку у них адаптивности к трансформациям внешней среды без значительной федеральной ресурсной поддержки.

Современный формат управления территориями неразрывно связан с концепцией устойчивого развития. Такое развитие не должно отождествляться только с его хозяйственным развитием, эффективностью деятельности градообразующего предприятия или ростом исключительно экономических показателей. Оно обязано обеспечивать оптимальное развитие экономики, полную занятость населения, рост его уровня жизни, благоприятную окружающую среду. Другими словами, современное управление развитием моногородов должно строиться не только на балансе внутри общества, но и на балансе между природой и обществом, с возможностью сохранения жизненных ресурсов природы для будущих поколений [12].

В общем виде мировой практике известны две модели управления развитием моногородов: оптимистичная (инновационно-прорывная, европейская) и пессимистичная (инерционная, американская).

Суть этих моделей, как видно из названия, сводится к тому, что согласно первой модели монотерритории обретут «второе дыхание» и продолжат функционировать, во второй модели – территорию закрывают, жители переселяются в другие места для обитания, где есть работа. Для каждого конкретного сценария выбираются приоритетные задачи и инструменты управления (таблица 1).

В нашей стране особое внимание проблеме развития

моногородов стали уделять после финансово-экономического кризиса 2008 года, когда в моногородах, с повышенной чувствительностью к внешним условиям, закрылись промышленные предприятия и на этой почве разрослись социальные волнения.

С 2016 года направление «Моногорода» нашло отражение в 11 основных направлениях стратегического развития России.

Таблица 1 – Задачи и инструменты государственного управления развитием моногородов

Оптимистичный сценарий развития		
Основные задачи	Прямые инструменты	Косвенные инструменты
«Оживление» градообразующего предприятия (комплексно)	- государственный заказ; - закупки предприятий	- налоговая льгота для инвесторов; - государственные гарантии при предоставлении кредита
Повышение уровня жизни населения	- прямое государственное финансирование социальных, культурных, спортивных; - установление повышенных социальных гарантий работникам на территории моногородов и т.д.	- проведение программ по улучшению жилищных условий и повышению доступности жилья; - установление льгот по оплате коммунальных услуг для молодых специалистов, осуществляющих трудовую деятельность в моногородах
Поддержка развития малого и среднего бизнеса	- единовременные выплаты начинающим предпринимателям, открывшим бизнес на территории моногородов; - создание государственных (муниципальных) фондов поддержки предпринимательства моногородов и др.	- льготное кредитование; - налоговые льготы и преференции; - административные послабления и т.д.
Модернизация старой и создание новой инфраструктуры	- предоставление грантов на реализацию инфраструктурных проектов; - создание укрупненных институтов государственно-частных партнерств и др.	- государственная поддержка финансового лизинга; - налоговые льготы; - субсидирование кредитных ставок для участников крупных инфраструктурных проектов в моногородах и т.д.
Повышение образовательного и научного потенциала	- создание новых университетов; - разработка методик повышения качества образования; - расширение списка направлений подготовки специалистов; - формирование инфраструктуры для проведения исследований и т.д.	- материальное и нематериальное стимулирование выплат от на повышение качества работы; - инструменты налоговой, амортизационной, патентной политики, направленные на стимулирование НИОКР и др.
Привлечение крупных инвестиций (в т.ч. иностранных)	- присвоение особого привилегированного статуса крупным инвесторам, вкладывающим средства в развитие моногородов; - приоритетное заключение государственных (муниципальных) контрактов в сфере закупок с крупными инвесторами; - формирование инфраструктуры для проведения исследований и т.д.	Налоговые льготы и преференции
Решение экологических проблем	- установление повышенных коэффициентов по экологическим платежам на сверхнормативные выбросы; - реализация программ по рекультивации земель моногородов и т.д.	- налоговое стимулирование экологичности производства; - инструменты амортизационной политики
Пессимистичный сценарий развития		
Основные задачи	Прямые инструменты	Косвенные инструменты
Содействие переселению населения из монопрофильных моногородов	- закупку гражданской жилой недвижимости; - выплата финансирования материальной помощи	- льготные условия приема на работу в местах переселения; - сниженные процентные ставки по ипотеке
Развитие туристической зоны в бывшем моногороде с наличием на то исторического и географического потенциала	- закупку туристически значимых объектов; - гранты на реализацию социально-культурных проектов	- предоставление льготных условий для туристических территорий; - выдача бесплатных путевок сотрудникам бюджетной сферы

Целенаправленная поддержка моногородов в РФ началась с разработки программ по снижению зависимости городских экономик от градообразующих комплексов и решению проблем безработицы. Формализованными инструментами развития монопрофильных территорий были признаны государственные программы и Комплексный инвестиционный план, обращенный на выход муниципального образования из полосы неконтрлируемых рисков и содержащий совокупность приоритетных мероприятий по развитию территории. В качестве ключевого источника финансирования по данному направлению рассматривался федеральный бюджет [13].

С 2010 года функционирует созданная Рабочая группа по модернизации моногородов, образованная Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции. Структурный состав данной группы включает полномочных представителей федеральных органов исполнительной власти, институты развития, общественные организации, а также другие заинтересованные стороны.

Следующим важнейшим шагом в развитии моногородов стало учреждение в 2014 году некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», из которого финансируются мероприятия по модернизации монопрофильных образований.

В 2016 году Правительством РФ разработан паспорт приоритетного проекта «Комплексное развитие моногородов».

Проект направлен на обеспечение диверсифицированного и стабильного развития территории с монопрофильной специализацией, по завершению которого (в 2025 году) количество моногородов России должно сократиться с 319 до 285, а объем привлеченных инвестиций в основной капитал возрасти до 350 млрд рублей. В рамках данного проекта реализуется также целый ряд мероприятий по благоустройству городской среды, улучшению условий в области здравоохранения, образования, строительства дорог.

Кроме того для обеспечения системности и охвата государственной поддержки в начале 2016 года Правительством РФ был создан и утвержден Единый перечень мер по поддержке монопрофильных территорий РФ (Единый перечень), в рамках которого предусмотрена реализация около 100 мероприятий.

Распространена и во многих случаях обвечена успехом федеральная ведомственная поддержка отдельных отраслей экономики (автомобильной промышленности, металлургии и т.д.

Также законодательно предусмотрена возможность получения моногородами статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), положительный эффект после образования которых достигается посредством применения льгот по условиям осуществления хозяйственной деятельности.

В современной системе государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований начала устанавливаться тенденция децентрализации управления: возрастает роль инструментов региональной и местной политики, что, в свою очередь, обеспечивает переход от «уравнивающих» к дифференцированным способам оказания поддержки. Политика развития моногородов на региональном уровне осуществляется по трем основным направлениям:

- 1) поддержка градообразующего предприятия;
- 2) поддержка социально-экономической обстановки в моногороде;
- 3) стимулирование местных органов власти к разработке собственных мер поддержки моногородов.

Местные органы власти наделены немалым объемом полномочий по регулированию экономического развития своих территорий (рисунок 1).

Однако на практике их возможности крайне ограничены из-за частого дефицита бюджета, недостаточности собственных средств финансирования, незаинтересованности властей и др.



Рисунок 1 – Меры государственной поддержки моногородов в России

Таким образом, конечными ориентирами механизма управления развитием моногородов являются (рисунок 2):

- повышение уровня жизни населения, проживающего в таких территориях;
- стабилизация функционирования градообразующего предприятия;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- повышение инвестиционной и инновационной привлекательности территории;
- улучшение качества инфраструктурной среды;
- поддержание стабильной экологической обстановки.

Следует признать, что механизм управления сможет достичь выходных требований только тогда, когда реализуемые меры будут своевременными и будут учитывать актуальные потребности экономики и общества.

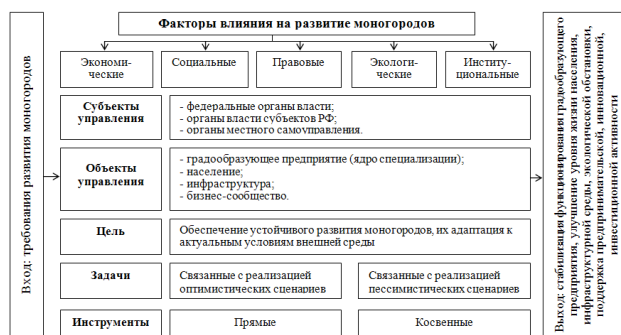


Рисунок 2 – Механизм управления развитием моногородов

**Выводы исследования.** Подводя итог, отметим, что в мировой практике существуют две модели управления развитием монотерриторий: оптимистичная и пессимистичная. В рамках первого сценария решаются задачи по поддержанию экономики города: «оживление» градообразующего предприятия, социальная поддержка, стимулирование предпринимательской, инновационной, инвестиционной активности, развитие инфраструктуры и обеспечение экологической безопасности. Согласно пессимистического сценария управления, город закрывается, жители переезжают в другие населенные пункты, где есть рабочие места. В свою очередь, современный формат управления моногородами неразрывно связан с концепцией устойчивого развития и призван решать задачи не только по обеспечению оптимального развития экономики, социальной сферы, но и по сохранению благоприятной окружающей среды.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Ильина И.Н. Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред. д-ра экон. наук, проф. И.Н. Ильиной. М.: Финансовый университет, 2013. - 168 с.
2. Лукишин А.В., Ягин Е.В. Управление развитием экономики моногорода // Экономика и предпринимательство. 2018. № 4 (93). С. 352-354.
3. Kryukova E.M., Vetrova E.A., Maloletko A.N., Kaurova O.V., Dusenko S.V. Social-economic problems of Russian mono-towns // Asian Social Science. 2015. Vol. 11(1). Pp. 258-267.
4. Kryukova E., Vinichenko M., Makushkin S., Melnichuk A., Bondaletov V., Potekhina E. On sustainable economic development of the mono town of Baikalss // International Journal of Economic Research. 2016. Vol. 13, Is. 6. Pp. 2409-2424.
5. Ломакина А.Н. Территория опережающего развития как фактор повышения инвестиционной привлекательности моногорода // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2018. № 4 (67). С. 40-47.
6. Маслеников М.И., Брыков С.С. Управленческая компонента инновационно-технологической кластеризации моногородов России // Вопросы управления. 2017. № 2 (45). С. 89-100.
7. Семин А.Н., Михайлюк О.Н. Концептуальные подходы создания территориального кластера «вектор возрождения» // Научное обозрение. 2015. № 6. С. 256-262.
8. Акинфеева Е.В., Ерзнкян Б.А. Моногорода в структуре регионального кластера: условия взаимной подпитки положительными эффектами // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 45-51.
9. Иванова О.П. Оценка устойчивого развития кластеров на территории опережающего социально-экономического развития моногорода // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 6 (363). С. 988-1004.
10. Троянская М.А., Тюрина Ю.Г. Мировая практика цифровизации в управлении моногородами // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 2(27). С. 347-349.
11. Поповичева Н.Е., Полянин А.В. Проблемы развития моногородов в современных условиях // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 4. С. 186-193.
12. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О.С. Пчелинцев. - М.: Наука, 2004. - 258с.
13. Дмитриева Е.О. Государственная поддержка моногородов РФ в условиях восстановления экономического роста // Интернет-журнал «Науковедение». 2017. Т. 9. № 1.

Статья поступила в редакцию 15.07.2019

Статья принята к публикации 27.08.2019