

UDC 331

DOI: 10.34671/SCH.SVB.2020.0404.0016

## РОССИЙСКИЕ МОНОГОРОДА: НОВЫЕ ЗАДАЧИ, СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

© 2020

ORCID: 0000-0003-3618-7957

ResearcherID: F-2214-2016

SPIN-код: 2053-6341

AuthorID: 508396

**Вахтина Маргарита Анатольевна**, доктор экономических наук, доцент, проректор

*Поволжский государственный университет сервиса*

*(445017, Россия, Тольятти, улица Гагарина, 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)*

**Аннотация.** Моногорода были основаны при градообразующих предприятиях как результат региональной политики в период административно-плановой экономической системы. В последующие годы социально-экономическая ситуация в российских моногородах значительно ухудшилась. Комплексная программа государственной поддержки развития моногородов, рассчитанная на период до 2025 года, была признана неэффективной и досрочно прекращена. Программные мероприятия были ориентированы на снижение зависимости от деятельности градообразующих предприятий, создание новых высококвалифицированных рабочих мест, развитие предпринимательства и улучшение городской среды. Отсутствие комплексности и адресности в реализации намеченных мероприятий, непоследовательность решений и недостаточное финансирование не позволили диверсифицировать экономику моногородов и улучшить социально-экономическую ситуацию. С 2020 года должен начаться новый этап скоординированных действий, направленных на поддержку комплексного развития монопрофильных муниципальных образований. Однако ограничения, имевшие место в начальный период, по-прежнему сохраняются. Для улучшения ситуации необходим адресный и комплексный подход к развитию моногородов в разрезе стратегии пространственного развития Российской Федерации.

**Ключевые слова.** Моногород, монопрофильное территориальное образование, градообразующее предприятие, пространственное развитие.

## RUSSIAN MONOCORTS: NEW CHALLENGES, OLD PROBLEM

© 2020

**Vakhtina Margarita Anatolyevna**, Doctor of Economics, associate Professor, Vice Rector

*Volga Region State University of Service*

*(445 017, Russia, Togliatti, Gagarin St., 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)*

**Abstract.** Monotowns were founded at the city-forming enterprises as a result of regional policy during the period of the administrative-planned economic system. In subsequent years, the socio-economic situation in Russian monotowns deteriorated significantly. The comprehensive program of state support for the development of single-industry towns, for the period up to 2025, was recognized as ineffective and terminated ahead of schedule. The program activities were aimed at reducing dependence on the activities of city-forming enterprises, creating new highly qualified jobs, developing entrepreneurship and improving the urban environment. Lack of comprehensiveness and targeting in the implementation of the planned activities, inconsistency of decisions and insufficient funding did not allow diversifying the economy of single-industry towns and improving the socio-economic situation. From 2020, a new stage of coordinated actions should begin to support the integrated development of single-industry municipalities. However, the limitations that existed during the initial period remain. To improve the situation, a targeted and comprehensive approach to the development of single-industry towns in the context of the spatial development strategy of the Russian Federation is required.

**Keywords:** Single-industry town, single-industry territorial entity, city-forming enterprise, spatial development.

### ВВЕДЕНИЕ

Большинство российских моногородов было создано в советский период на основе действующей тогда модели географического размещения промышленности и административно-территориального деления. Хотя появление моногородов не является чисто российской спецификой, в нашей стране этот вопрос приобрел особую актуальность и остроту [1, с. 188-199]. В постсоветский период экономические и социальные сложности в моногородах проявились в полной мере. Но только после 2009 года государство стало принимать меры, направленные на улучшение социально-экономической ситуации в таких территориальных образованиях. Антикризисные мероприятия российского правительства в 2010-2011 годах не носили системного характера и стабилизировали ситуацию только в отдельных моногородах на определенное время. В рамках специальных мер государственной поддержки была разработана государственная программа «Комплексное развитие моногородов» сроком до 2025 года, направленная на обеспечение диверсификации и стабильного развития монопрофильных территориальных образований. В этот период решение проблемы моногородов вошло в число одиннадцати основных направлений стратегического развития России. Основной целью государственной программы стало снижение зависимости экономики моногородов от профильных предприятий. Однако программа была прекращена досрочно из-за низкой эффективности. Российские ученые, среди которых Неганова О.А.

[2, с. 115-119], Сабанчева М.В. [3, с. 23-27], Поповичева Н.Е., Полянин А.В. [4, с. 186-193], Игнатова Т.В. [5, с. 43-45], Бердников В.А. [6, с. 23-28], Воронов А.С. [7, с. 1-17] и другие, исследовали феномен российских моногородов, выявляли возможности и ограничения мер государственной поддержки. Однако социально-экономическая ситуация в моногородах постоянно меняется, их состав претерпевает изменения под влиянием внутренних и внешних факторов. Все это предопределяет необходимость корректировки мер государственной поддержки, изучения факторов их определяющих. В 2020 году правительство разработало новый программный документ, который ставит те же цели - диверсификация промышленности, улучшение социально-экономической ситуации в моногородах. Что необходимо сделать, чтобы новый этап государственных мер поддержки стал более результативным, чем предыдущий? Важно проанализировать риски и выявить факторы, которые позволят решить поставленные задачи.

### МЕТОДОЛОГИЯ

Целью исследования является выявление ограничений государственной политики, направленной на диверсификацию экономики российских моногородов, проводимой в предыдущие годы, определение факторов, способствующих улучшению социально-экономической ситуации в монопрофильных территориальных образованиях. В процессе исследования использовались методы сравнительного и критического анализа. Изучались материалы аудиторских проверок реализации меропри-

ятий государственных программ, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, а также периодические, научные издания. В качестве информационного ресурса использовались официальные статистические данные.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Общепринятое в официальных документах и специальной литературе понятие моногорода связано с функционированием крупного (градообразующего) предприятия, которое определяющим образом влияет на экономико-социальное положение поселения. Такого рода города, как правило, ориентированы на производство одного вида продукции или на одну отрасль. Согласно утвержденному в 1994 году порядку градообразующими считаются предприятия, на которых занято не менее 30% от общего числа работающих горожан, а объекты социальной и инженерной инфраструктуры, находящиеся у них на балансе, обслуживают 30% жителей данного поселения [8]. В 2014 году был определен перечень формальных признаков моногородов, к которым были отнесены: численность жителей (более 3 тыс. человек); занятость в одной (или нескольких взаимосвязанных) организациях в течение 5 предшествующих лет – не менее 20%. Монопрофильные города были разделены на три категории: города со сложным социально-экономическим положением; города, имеющие высокие риски ухудшения социально-экономического положения, и моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией. Были определены категориальные признаки. Если риски прекращения производственной деятельности градообразующего предприятия вследствие ухудшения конъюнктуры отраслевого рынка были высоки, что грозило высвобождением более 10% работающих и ухудшением социально-экономической ситуации в целом, то такое монопрофильное муниципальное образование было отнесено к категории городов с наиболее сложным социально-экономическим положением. Если высвобождение работников градообразующего предприятия составляло более 3%, а уровень безработицы был выше среднероссийского, то это являлось основанием отнесения моногорода ко второй категории. Стабильными считались те города, где уровень безработицы не превышал среднероссийских значений, а жители чувствовали себя уверенно [9].

На основании этих критериев в 2019 г. был определен перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации, который включал 319 моногородов, из которых 100 – с наиболее сложным социально-экономическим положением, а в 71-ом социально-экономическая ситуация была признана стабильной. Больше всего кризисных моногородов в Поволжье и Сибири (21 и 20). Численность россиян, проживающих в таких городах, составила 14 млн. человек.

Государство всерьез обратило внимание на проблему моногородов только с 2010 года: отдельные меры поддержки моногородов были проведены в рамках антикризисных мероприятий правительства. В 2016 году государственная поддержка приняла более выраженный системный характер: была разработана приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов», рассчитанная на перспективу до 2025 года. На цели поддержки монопрофильных муниципальных образований был ориентирован проект по созданию Территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), был создан Фонд развития моногородов в качестве финансового посредника. Кроме того, использовались такие экономические инструменты, как особые экономические зоны, промышленные и индустриальные парки, бизнес инкубаторы.

С самого начала при подготовке и реализации государственной программы развития моногородов были допущены просчеты: не было обеспечено должной увязки со стратегическими целями и приоритетами развития Российской Федерации. В числе таких приоритетов были меры по обеспечению сбалансированности от-

раслевого и территориального развития (в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации), сбалансированности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (в соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года). Кроме того, к этому времени была принята Стратегия развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года, запланированы мероприятия по в стране созданию к 2020 году 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест. В основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2024 года планы по реализации программы комплексного развития моногородов также не нашли отражения, они не были заявлены в перечне национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации до 2024 года, содержащихся в известных майских 2018 года Указах Президента.

Такая несогласованность привела к расхождению в мерах поддержки и показателях, дублированию мероприятий в различных стратегических документах и государственных программах, нарушению взаимосвязи источников финансирования и мероприятий программы. В конечном итоге, финансирование программы комплексного развития моногородов в рамках бюджетного процесса интегрировалось в другую государственную программу – «Экономическое развитие и инновационная экономика».

К 2019 году стало ясно, что меры государственной поддержки не обеспечивают комплексных результатов, средств на программу больше не выделялось, вследствие чего вместо положенного 2025 года она завершилась 1 января 2019 года раньше положенного срока. Основная цель – диверсифицированное и стабильное развитие российских моногородов не была достигнута [10]. К 2019 году более половины жителей монопрофильных муниципальных образований оценивали ситуацию в своем населенном пункте как кризисную или отмечали угрозу ухудшения, среднемесячная номинальная заработная плата в 271 моногороде была ниже среднероссийской и составила 44,3 тыс. руб., а уровень безработицы – выше общероссийского. Усилился отток из моногородов квалифицированных работников, занятых на градообразующих предприятиях, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, произошло снижение предпринимательской активности. По мнению Счетной палаты России, формально положительные итоги по созданию рабочих мест, малому и среднему предпринимательству в моногородах, представленные Минэкономразвития, стали следствием применения неверных методик расчета [11, с. 221-222].

Среди факторов, препятствующих комплексному развитию моногородов, – отсутствие адресного подхода в мерах государственной поддержки. Моногорода, включенные в перечень, имели значительные различия по уровню социально-экономического развития, количеству проживающих, состоянию инфраструктуры, месторасположению. Кроме того, финансовое состояние градообразующих предприятий было различным. По данным Счетной палаты России к кризисным на конец 2018 года можно было отнести только 40 предприятий, стабильно работали 132 из них. Не принимался во внимание факт того, где зарегистрировано предприятие. Повсеместное распространение в современной России получила практика, когда предприятие платит налоги по месту регистрации головного офиса, а не по месту своего расположения, что существенно ограничивает доходы региональных и местных бюджетов.

Адресный подход также предусматривает учет экономического потенциала региона. Россия относится к странам с высоким уровнем региональной дифференциации. По данным Росстата соотношение между самым богатым и самым бедным российским регионом составляет 15 раз, согласно международным оценкам разрыв

доходит до 25 раз [12, с. 221-222; 13, 11-13].

Еще один фактор, способствующий эффективности поддержки монопрофильных муниципальных образований – последовательность в реализации принятых решений, стабильность и устойчивая финансовая поддержка. Однако за три года в государственную программу комплексного развития моногородов не раз вносились изменения. Это касалось этапов, контрольных точек, бюджетного финансирования.

Использование таких экономических инструментов, как статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), технопарки, бизнес инкубаторы также предполагает дифференцированный подход [14, 15]. Вначале приоритетными объектами были моногорода, затем предпочтительность изменилась. Из ста ТОСЭР результативными к настоящему времени являются не более пяти из них. Инвесторы неохотно вкладывают деньги в депрессивные территории, поэтому ТОСЭРы размещаются сейчас на территориях с различным инвестиционным климатом, поэтому предпочтительность использования данного инструмента и его специфика остаются непонятными.

Вышеназванные ограничения усугубили проблему недофинансирования мер комплексного развития моногородов. Выделяемых из федерального бюджета средств было недостаточно. По данным Минэкономразвития их хватало только 20-30 городов и столько же проектов. Фонд развития моногородов, по оценкам Счетной палаты РФ, свою функцию выполнял неэффективно [11, с.246-253].

Реализация нового этапа комплексного развития моногородов поставила на повестку дня задачу актуализации перечня моногородов и уточнения критериев. С 2014 года, когда перечень моногородов был сформирован, экономическая, демографическая и социальная ситуация менялась. Часть поселений, входящих в список моногородов, утратила свою актуальность по причине снижения численности или уменьшения доли работающих на градообразующих предприятиях. За незначительными изменениями перечень моногородов к настоящему моменту не изменился, и по-прежнему включает 317 монопрофильных территориальных образований из 61 региона страны. Следует полагать, что новый этап комплексной господдержки начнется только после внесения изменений в перечень. Если эта процедура будет проведена формально, без должного анализа сложившейся социально-экономической ситуации в стране и перспектив ее развития, то это может привести только к факту сокращения числа моногородов. Пока процедура выработки критериев не отличается открытостью, непонятно, кто и как их вырабатывает. При этом по официальным заявлениям уже к концу 2020 года перечень моногородов существенно изменится.

Планировалось, что новая программа комплексного развития моногородов с общим объемом финансирования 57,3 млрд. руб. будет действовать с 2020 года и продлится до 2025, ежегодное финансирование по мероприятиям ставит 10-11 млрд. рублей ежегодно (финансирование в рамках прошлой программы колебалось на уровне 3-4 млрд. рублей в год). Новой программой ставятся задачи по привлечению инвестиций в моногорода в объеме более 160 млрд. рублей до 2024 года, увеличению числа жителей, удовлетворенных социально-экономической ситуацией, созданию новых постоянных (а не временных) рабочих мест в количестве 25 тысяч. В ряду контрольных показателей – уровень безработицы, рассчитанный по международной методике. Упор в новой программе делается на привлечение инвестиций в новые несырьевые отрасли, что предполагает создание действенных стимулов предпринимательской активности. Дополнительный стимул – финансирование инфраструктуры для инвесторов, строительство инфраструктуры для комплексной жилой застройки со стороны государства и ряд мер нефинансовой поддерж-

ки. При этом адресный подход по-прежнему не учитывается, ни применительно к территориям, ни применительно к градообразующим предприятиям. Сохраняются прежние ограничения, вызванные рассогласованностью стратегических задач и приоритетов в различных областях экономики и социальной сферы страны. Все это ориентирует новую программу развития моногородов на решение краткосрочных задач в ущерб долгосрочным.

## ВЫВОДЫ

Ухудшение социально-экономической ситуации в моногородах в 90-е годы стало следствием зависимости от деятельности градообразующих предприятий, на которых была занята большая часть работающих. Государственная поддержка приобрела системный характер после разработки программы комплексного развития моногородов, рассчитанной до 2025 года, которая была досрочно прекращена из-за низкой эффективности. Меры господдержки существенно не повлияли на рынок труда, произошло снижение предпринимательской активности в моногородах. Мероприятия государственной программы не были скоординированы, не учитывались различия между моногородами, регионами и градообразующими предприятиями. Финансовых ресурсов для решения поставленных задач было недостаточно. Эти ограничения необходимо устранить при реализации новых программных документов, направленных на диверсификацию экономики монопрофильных территориальных образований. Однако прежние неэффективные подходы в значительной степени сохраняются, что является препятствием на пути улучшения социально-экономической ситуации в российских моногородах в долгосрочной перспективе. Необходимо проводить постоянный мониторинг реализации мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований с учетом оценки их фактического социально-экономического положения. В этой связи исследования по проблеме диверсификации экономики моногородов, изменению социально-экономической ситуации на территориях следует постоянно проводить, чтобы повысить эффективность этой политики.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Крекотнев С.Н. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта управления развитием моногородов // *Вестник Российской науки*. 2015. № 4 (42). С. 188-199
2. Неганова О.А. Моногорода в региональной экономике РФ: понятие моногород, градообразующее предприятие, классификация моногородов // *Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития*. 2015. № 25. С. 115-119
3. Сабанчева М.В., Мосина Л.А. Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 12. С. 23-27
4. Поповичева Н.Е., Полянин А.В. Проблемы развития моногородов в современных условиях // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2015. Т. 10. № 4. С. 186-193
5. Вахтина М.А., Игнатова Т.В. Институциональные ограничения на пути комплексного развития российских моногородов // *Вестник Академии знаний*. № 36 (1). 2020. С. 43-45
6. Бердникова В.А., Вахтина М.А. Моногорода: за и против // *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки*. 2017. № 4. С. 23-28
7. Воронов А.С. Ретроспективный анализ представлений о моногородах и их роли в развитии национальной экономики // *Государственное управление. Электронный вестник*. Выпуск № 77. Декабрь 2019. С. 1-17
8. 8 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностям продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими».
9. 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».
10. Территория с трудом: ФСО замерила экономическое самочувствие в моногородах: Экономика: РБК. [Электронный ресурс] [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru)
11. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» // *Бюллетень* № 7 (259), 2019. С. 221-222





12. Белокрылова О.С., Вахтина М.А. От «провалов рынка» к «провалам государства»: еще раз к вопросу о социальной справедливости в экономике // *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*. Том 7. № 2, 2016. С. 6-20.

13. Вахтина М.А. Социально-экономические основания российского неравенства // *Вектор науки ТГУ. Серия: Экономика и управление*. 2015. № 3 (22). С. 11-13.

14. Неганова О.А. Об инструментах диверсификации экономики моногородов (создание территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах) и Фонда развития моногородов // *Стратегия устойчивого развития регионов России*. 2015. № 29. С. 152-157

15. Тюрина Ю.Г., Троянская М.А. Трансформация управления моногородом в условиях интеграции и глобальной цифровизации // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2019. Т. 8. № 3 (28). С. 378-381.

*The article was received by the editors 14.08.2020*

*The article was accepted for publication 27.11.2020*