DOI 10.22337/2077-9038-2018-2-98-102

Эволюция исследований и регулирования развития монопрофильных городов России

В.Я.Любовный, ИМЭИ, Москва

Предметом настоящей статьи является анализ состояния и проблем развития монопрофильных городов и посёлков России. Цель статьи – выявление возможных направлений совершенствования деятельности по реабилитации монопрофильных образований. На основе анализа особенностей городов и их экономической базы, эволюции принимаемых мер предложены направления и методы, позволяющие преодолеть или снизить негативные последствия развития этой категории населённых мест.

Ключевые слова: монопрофильные города, эволюция подходов, регулирование развития.

The Evolution of Research and Regulation of Development of Mono-Profile Cities in Russia

V.Y.Lyubovny, the Institute for Macroeconomic Research, Moscow

The subject of this article is the analysis of the state and problems of the development of mono-profile cities and towns of Russia. The purpose of the article is to identify possible areas for improving the rehabilitation of mono-profile settlements. Based on the analysis of the features of cities and their economic base, the evolution of the measures taken, directions and methods are proposed that allow to overcome or reduce the negative consequences of the development of this category of populated areas.

Keywords: mono-profile cities, evolution of approaches, development regulation.

В последние годы проблемы монопрофильных городов и посёлков стали одним из важных направлений не только научных исследований, но и повышения роли государственных и муниципальных органов в определении конкретных путей решения этой актуальной задачи для развития страны. Проблемы развития и регулирования монопрофильных городов входят в состав одиннадцати приоритетных стратегических задач развития России.

Вместе с тем ситуация такова, что, как об этом свидетельствует и анализ Счётной палаты, проведённый в марте 2017 года, далеко не все проблемы монопрофильных городов удаётся благополучно решать и решить [1].

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть основные позиции исследования монопрофильных городов и посёлков, оценить предложенные пути и методы их реабилитации.

Проблемы развития монопрофильных городов России были объектом исследования, которое на протяжении более трёх десятилетий велось коллективом Научно-методического центра «Города России» ЦЭНИИ при Госплане РФ (НМЦ), возглавляемого автором настоящей статьи, и лабораторией Института прогнозирования РАН, руководимой О.С. Пчелинцевым [2].

Существенную роль в активизации исследований проблем монопрофильных городов сыграли два обстоятельства. Первое было связано с выполнением постановления Совета Министров РСФСР от 13 июля 1981 года о разработке комплексной программы развития малых и средних городов России. Одной из важных предпосылок разработки программы стало формирование информационной базы по всей совокупности малых и средних городов страны (более 800 городов). В связи с отсутствием статистической информации по всему массиву городов Госплан РФ на основе подготовленных НМЦ системы показателей и вопросов, характеризующих социально-экономическое состояние каждого города, направил в субъекты РСФСР соответствующее поручение. Присылаемые материалы стали не только информационной базой для разработки программы, но и послужили основой для подготовки научно-информационных сборников, содержащих характеристики по условиям и направлениям развития каждого малого и среднего города РСФСР [3].

Второе обстоятельство было связано с принятием Постановления Правительства от 3 августа 1996 г. № 928 «О реализации Комплексной программы мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы». В план мероприятий по реализации программы был включен пункт 8: «Составить перечень городов и населённых пунктов с моноэкономической структурой в целях принятия мер по улучшению ситуации на рынке труда: ежегодно, начиная с 1997 года». Реализация постановления была осуществлена в результате совместной работы специалистов Минтруда России и НМЦ при активном взаимодействии с местными и региональными органами власти.

Опыт участия в указанных работах позволил предметно изучить особенности и проблемы развития небольших городов России, среди которых значительная роль принадлежала монопрофильным городам. При этом важно отметить, что обоснование общего состава монопрофильных городов и посёлков стало возможным лишь при условии анализа всего массива небольших городских поселений. Монопрофильный характер присущ и значительной части сельских поселений, ориентированных, прежде всего, на обслуживание лесопромышленного комплекса.

Исходя из опыта работы НМЦ «Города России», других научных коллективов и основываясь на проводимых в послед-

ние годы масштабных работах по развитию монопрофильных городов, представляется важным выделить ряд принципиальных, с нашей точки зрения, позиций.

1. Отношение к монопрофильному городу как к системному образованию. Уместно вспомнить выражение Карла Маркса: «Само существование города как такового отличается от простой множественности независимых домов.... Это "своего рода самостоятельный организм"» [4].

Рассматривая особенности монопрофильных городов прежде всего необходимо преодолеть «традиционное» восприятие их роли как удобной площадки для размещения тех или иных производств, а также пространства, создающего условия для обеспечения предприятия кадрами. При этом не учитываются ни самодостаточная значимость города, ни особенности его развития как сложного социально-экономического, инженерного и архитектурно-планировочного образования.

Восприятие города «как своего рода самостоятельного организма» чрезвычайно важно и в практическом плане. Представляются неправомерными решения, не учитывающие влияния этой ключевой позиции на развитие города в целом. Среди предложений, направленных на реабилитацию монопрофильных городов, нередко предлагаются меры, ориентированные на преобразование отдельных участков в городе. При этом их транспортное обеспечение, развитие инженерной и социальной инфраструктур далеко не всегда увязывается с решением подобных задач в рамках-масштабах всего города.

2. Рассматривая особенности монопрофильных городов и градообразующих предприятий, следует обратить внимание на такой, в известной мере теоретический и одновременно прикладной аспект, как сравнительная характеристика жизненных циклов города и предприятия. Эта позиция была впервые предложена и обоснована в монографии автора «Города России: альтернативы развития и управления» и в предшествующих монографии статьях [5]. Именно недооценка принципиальных различий между факторами, обусловливающими зарождение, функционирование, возможности трансформации и, в конечном счёте, сроки (периоды) жизни города и предприятия, приводит к ошибочным выводам о синхронности и жёстком «сцеплении» судьбы предприятия и города. И в случае падения объёмов производства или остановки предприятия город в значительной мере искусственно «обрекается на гибель», сокращается его временно́е жизненное пространство, которое при определенных условиях и консолидированных усилиях власти, бизнес-сообщества и населения могло бы обрести «второе и последующее дыхание» благодаря выявлению новых направлений его дальнейшего развития.

Как ближняя, так и дальняя история формирования городов, свидетельствуют, что преобладающая их часть на протяжении длительного времени, измеряемого нередко столетиями, неоднократно меняла свои градообразующие функции, не говоря уже о замене в экономической базе городов отдельных предприятий новыми производственными объектами или их перепрофилированием[1].

3. Одной из главных задач при определении стратегии развития любого сложного социально-экономического объекта (независимо от его масштабов) является определение цели его долгосрочного развития.

Следует отметить, что практически неизвестны исследования, которые, рассматривая цели развития монопрофильного города, выходили бы за рамки преодоления острых социально-экономических проблем.

Употребление в качестве цели развития города словосочетания «комплексное социально-экономического развитие» нередко воспринимается как некое «магическое заклинание», не всегда раскрывающее содержание, обоснованные направления, методы и инструменты их реализации.

С нашей точки зрения, цель развития монопрофильного города, как и иных типов городов, – содействие реализации воспроизводственных процессов, направленных на полноценное социально-экономическое развитие города и его инфраструктурно-планировочной организации[2].

Необходимо выделить следующие воспроизводственные процессы:

– население и трудовые ресурсы;
– финансово-экономическая основа;
– среда жизнедеятельности;
– транспортная и инженерная инфраструктура;
– природная среда;
– инвестиционно-строительная сфера.

При рассмотрении цели развития монопрофильных городов представляется необходимым определить её соотношение с комплексным социально-экономическим развитием. Под комплексным социально-экономическим развитием города понимается взаимоувязанное формирование и устойчивое функционирование городских подсистем, включая инженерно-планировочную организацию территории города, воспроизводство благоприятной социально-демографической структуры населения и сохранение природной среды.

Реализация отмеченной выше цели – содействие саморазвитию города – возможна только при условии его комплексного развития, обеспечиваемого взаимоувязанным и непротиворечивым взаимодействием его функциональных подсистем. Но, с нашей точки зрения, нельзя ставить знак равенства между целью развития города и его комплексным развитием.

В этом отношении представляется важным отметить, что цель развития города определяет его долгосрочное устойчивое развитие в качестве целостного объекта, ориентированного на саморазвитие, позволяющего обеспечить его длительное функционирование при смене содержания комплексности социально-экономического и инженерно-планировочной

[1] Достаточно сказать, что более 425 городов из 1112 (на 1.1.2017) имели статус «исторических поселений» благодаря наличию в них ценного историко-культурного и природного наследия.

[2] Основоположниками воспроизводственного подхода как основы регионального развития применительно к различным таксономическим уровням были Б.П. Орлов и Р. И. Шнипер.

организации, которое может различаться в разные периоды его существования.

Комплексное социально-экономическое развитие может рассматриваться как достижение определённых позиций при обязательном взаимосвязанном и скоординированном развитии всех его функциональных подсистем на определённом отрезке времени.

Для каждого этапа развития городов существенное влияние на его комплексное развитие оказывают превалирующие в этот период уровень технологического развития, господствующие образцы и приёмы пространственной организации городов, типов домов, способы удовлетворения разнообразных потребностей, в том числе и под влиянием господствующей моды. Иное дело – цель, ориентированная на саморазвитие, она не только носит более длительный характер, но и отражает главное – возможность самостоятельного существования за счёт собственного воспроизводства в значительной степени благодаря реализации внутренних и привлекаемых ресурсов и предпосылок развития. Конечно, это не исключает влияния экстерриториальных опасностей, которые могут грозить самому существованию города.

4. За последние десятилетия можно выделить несколько этапов, существенно различающихся по направлениям и методам реабилитации монопрофильных городов.

Первый этап – конец 90-х годов и начало нового столетия. В соответствии с постановлением Правительства от 3 августа 1996 года в качестве основной ставилась задача повышения уровня занятости. Были приняты две группы критериев. Первая содержала показатели, позволяющие отнести города и посёлки к числу монопрофильных: на предприятиях одной отрасли выпускается более 50 % объёма всей продукции, производимой в городе, либо работают более 25 % занятых от общего числа экономически активного населения. Вторая группа критериев, характеризующая состояние занятости и уровень безработицы, обосновывающая вхождение в список кризисных поселений, нуждающихся в государственной поддержке, включала показатели, отражающие, прежде всего, положение на рынке труда.

В процессе исследований особое значение придавалось конкретному изучению ситуации в ряде «ключевых» монопрофильных городов и разработке основных направлений по стабилизации и обеспечению их устойчивого развития. В составе таких городов, расположенных в разных регионах России, необходимо отметить: Новомосковск, Рыльск, Горбатов, Кемь, Чапаевск, Октябрьск, Кинель, Донецк, Заринск, Новый Уренгой, Елизово. По результатам выполненных исследований были изданы монографии [6–10]. В качестве основных направлений предусматривалось: восстановление дееспособности градообразующего предприятия (предприятий) как основного фактора снижения социальной напряженности, а также повышение роли территориальных служб занятости в поддержании общего состава рабочих мест, организация общественных работ и выдача субсидий для начала индивидуальной предпринимательской деятельности.

Анализ всей совокупности монопрофильных городов и посёлков позволил определить перечень городов с наиболее острой ситуацией в сфере занятости. В 1999 году в этот перечень вошел 321 город. По мере улучшения общей социально-экономической ситуации, в том числе и на рынке труда, к 2002 году перечень сократился до 213 городов и посёлков, а в 2003-м – до 126-ти.

К результатам коллективной работы специалистов Минтруда России и сотрудников НМЦ при активном взаимодействии с местными органами власти следует также отнести подготовку ряда документов, в том числе «Методических рекомендаций по формированию территориальных специальных программ содействия развитию занятости в монопрофильных городах» (утверждены Минтрудом России и одобрены Госпланом России); «Положения о мониторинге городов и других населённых пунктов с моноэкономической структурой и высоким уровнем безработицы» (утверждены Минтрудом России).

Последующие годы (2003–2008) характеризовались относительно благополучной ситуацией в социально-экономическом развитии страны, в том числе применительно и к монопрофильным городам. Однако благоприятные условия, в том числе и значительное поступления финансовых ресурсов от нефтегазового комплекса, не были, к сожалению, использованы для реализации мер, способствующих стабильному развитию данной категории населённых мест и, что более существенно, – для изменения структуры экономики страны.

Второй этап: 2008–2014 годы. Начавшийся в 2008 году финансово-экономический кризис в очередной раз обострил ситуацию в монопрофильных городах и посёлках. Это потребовало вновь обратиться к оценке состава монопрофильных городов, определения перечня поселений, особо нуждающихся в государственной поддержке. Уточнённые критерии, относящиеся к производственной деятельности, практически не отличаются от принятых ранее. Однако они уже не содержат позиции, характеризующие ситуацию на рынке труда, что позволяло бы стать одним из оснований для оказания государственной поддержки. В известной мере, подобная роль предназначалась Комплексным инвестиционным планам развития монопрофильных населённых пунктов (КИП).

В начале нового этапа наряду с поддержкой градообразующего предприятия предлагалось создать инфраструктурные условия для размещения производственных объектов, в том числе путём создания индустриальных парков, а также инфраструктурно обустроенных площадок для размещения промышленных и иных объектов. Принципиальное отличие данного этапа – выделение группы городов, которые могли рассчитывать на государственную поддержку, осуществляемую через федеральный бюджет, а также через Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства или на средства ФЦП поддержки малого и среднего бизнеса.

Из общего списка монопрофильных городов и посёлков городского типа (335), принятых Минрегионом России в качестве первоочередных для оказания государственной поддержки, в 2010 году была выделена группа в составе 27 городских поселений (впоследствии – 35). Одним из условий отбора моногородов для государственной поддержки

являлось наличие крупных проработанных инвестиционных проектов на территории городов. Реально поддержка была оказана всего лишь 14,6 % от общего количества поселений, вошедших в перечень моногородов.

Третий этап: 2014-ый и последующие годы. Новый этап совпал и был связан с передачей полномочий и ответственности за решение проблем монопрофильных образований от Минрегиона России Минэкономразвития России.

Представляется важным отметить следующие принципиальные отличия нового этапа от предшествующих.

1. Если на предыдущих этапах основным объектом государственной поддержки и внимания выступало градообразующее предприятие, а затем наряду с этим создавались инфраструктурно благоприятные условия как для дальнейшего развития (реконструкции) градообразующих объектов, так и для привлечения новых предприятий промышленности, то на новом этапе главное направление – «преодоление» монопрофильности, создание условий для перехода к «гармоничному, многопрофильному» городу (посёлку) путём отказа от поддержки и вложения средств в градообразующие объекты.

2. В качестве объектов государственной поддержки стали выступать, с одной стороны, новые предприятия промышленности, не связанные с градообразующими предприятиями, а с другой – городская среда (в её достаточно узком понимании).

3. Существенные изменения претерпела общая организация государственной поддержки развития монопрофильных городов, включая меры, повышающие заинтересованность представителей бизнес-сообщества в размещении своих объектов в подобных образованиях. Значительными функциями был наделён созданный в 2014 году Фонд развития моногородов. Его миссия: содействие в развитии инфраструктуры и диверсификации экономики моногородов. Задачи Фонда – обучение команд специалистов; софинансирование расходов для запуска новых инвестиционных проектов; содействие в их подготовке и реализации.

4. Следующий шаг (как в качестве самостоятельного, так и находящегося в связке с другими направлениями) был нацелен на развитие среднего и малого предпринимательства.

5. Наряду с формированием экономической базы, не связанной с градообразующим предприятием, определённое внимание стало уделяться формированию городской среды.

6. В качестве стратегического документа, ориентированного на прогноз развития монопрофильных городов и посёлков, была разработана Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов». Вне всякого сомнения, разработка программы должна рассматриваться как важная основа работы по монопрофильным городам и посёлкам. Структура программы охватывает наиболее существенные аспекты социально-экономического развития монопрофильных городов и комплекс мер, способствующих реализации цели и задач программы. Вместе с тем анализ программы свидетельствует о целесообразности внесения определённых коррективов.

В этом отношении особого внимания, с нашей точки зрения, заслуживают следующие позиции:

– уточнение цели программы: пересмотр общего негативного отношения к градообразующим предприятиям и изменение целевой установки, предусматривающей развитие всех городов и посёлков в качестве многопрофильных образований и, прежде всего, через разнообразие объектов промышленного характера; заслуживало бы внимания и возрождение градообразующего (в прошлом) предприятия, которое может обрести новую жизнь в условиях его переспециализации на новой технологической основе с соответствующей переподготовкой кадров и частичного возвращения активной части персонала в родной город;

– разработка комплекса мероприятий, обеспечивающих взаимоувязанное развитие среды жизнедеятельности, а не отдельных объектов (в частности, здравоохранения, образования);

– уточнение общего состава монопрофильных городов и посёлков и их ранжирование по степени нуждаемости в различных видах государственной помощи.

Следует отдавать отчёт, что существенное, а иногда определяющее влияние на социально-экономическое развитие монопрофильных городов оказывают факторы общегосударственного характера, в связи с чем представляется необходимым совершенствование прежде всего следующих направлений:

– региональная политика: разработка предложений по существенному снижению региональных диспропорций; преодолению курса на «сжатие пространства» и на переселение жителей из малых городов, в том числе монопрофильного характера, в крупные городские агломерации; укреплению транспортного «каркаса», совершенствованию системы расселения и инфраструктурного обустройства территории;

– финансово-бюджетная политика: разработка предложений по существенному повышению доходной части муниципальных и региональных бюджетов, позволяющих реализовать направления и мероприятия по комплексному развитию городов;

– в сфере полномочий региональных и муниципальных органов власти: кардинальное повышение роли местного самоуправления в решении всего комплекса вопросов социально-экономического развития и организации благоприятной среды жизнедеятельности. Местное самоуправление – это не только форма управления, но и при определённых условиях – важный экономический фактор развития города. Инициативное и непосредственное, консолидированное участие граждан в решении многих задач могло бы существенно снизить необходимость «внешней» помощи;

– повышение роли и ответственности бизнес-сообщества (собственников градообразующих объектов) за проведение политики, позволяющей максимально снизить негативные последствия принимаемых решений для населения монопрофильных городов. В этом отношении представляется важным скорректировать финансовые взаимоотношения между крупными холдингами и подчинёнными им структурными подразделениями – градообразующими предприятиями, расположенными в монопрофильных городах. Разработать и принять нормативные документы, регламентирующие соотношение между доходами, поступающими в головной офис холдинговой компании, и ча-

стью доходов, оставляемой в распоряжении непосредственных производителей продукции (товаров и услуг). Принятие подобных решений не должно полностью передаваться на «откуп» головной организации, а в качестве обязательных участников подобных процедур должны быть привлечены как муниципальные органы (гóрода, где расположены предприятия), региональные органы власти, так и профсоюзы. Важное направление – повышение юридической и финансовой ответственности собственника предприятия за необоснованные действия, приводящие к масштабному сокращению персонала или закрытию предприятия, не компенсируемого мерами, снижающими негативные последствия принимаемых решений.

Литература

1. Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию "Фонд развития моногородов" в 2014–2016 годах» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счётной палаты РФ. – 2017 – № 3. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/upload/uf/8bf/8bfe6bb593e0254b846b02d1b76a18f4.pdf (дата обращения 23.11.2017).

2. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев, Л.Я. Герцберг [и др.]. – М., 1998.

3. Города России. Научно-информационный справочник. В 2 т. – М., 1993.

4. Маркс К. и Энгельс Ф. Собрание сочинений в 50 томах. – М.: Государственное издательство политической литературы. – Том. 46. Ч. 1. – С. 470.

5. *К. Маркс и Ф. Энгельс.* Избранные произведения. В трёх томах. Том 3. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1983. – 639 с.

6. *Любовный, В.Я.* Города России: альтернативы развития и управления / В.Я. Любовный. – М.: Экон-информ, 2013. – С. 323.

7. Город Октябрьск: социально-экономические проблемы и пути их решения. – Самара, 1996.

8. Основные направления и мероприятия по стабилизации и обеспечению устойчивого развития г. Чапаевска. – М. – Самара, 1997.

9. Город Кинель: современное состояние, перспективы развития. – М.–Самара, 1998.

10. Новый Уренгой на пути устойчивого развития. – Екатеринбург, 2005.

11. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России. – М., 2004.

Literatura

1. Svodnyy otchet o rezul'tatah kontrol'nogo meropriyatiya «Proverka effektivnosti ispol'zovaniya sredstv federal'nogo byudzheta, napravlennyh v nekommercheskuyu organizatsiyu "Fond razvitiya monogorodov" v 2014–2016 godah» [Elektronnyy resurs] // Byulleten' Schetnoy palaty RF. – 2017 – №3. – Rezhim dostupa: http://www.ach.gov.ru/upload/uf/8bf/8bfe6bb593e0254b846b02d1b76a18f4.pdf (data obrashheniya 23.11.2017).

2. Krizisnye goroda Rossii: puti i mehanizmy sotsial'no-ekonomicheskoy reabilitatsii i razvitiya / V.Ya. Lyubovnyy, O.S. Pchelintsev, L.Ya. Gertsberg [i dr.]. – M., 1998.

3. Goroda Rossii. Nauchno-informatsionnyy spravochnik. V 2 t. – M., 1993.

4. Marks K. i Engel's F. Sobranie sochineniy v 50 tomah. – M.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoyliteratury. – Tom. 46. Ch. 1. – S. 470.

5. *Marks K., Engel's F. K. Marks i F. Engel's*. Izbrannye proizvedeniya. V treh tomah. Tom 3. – M.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoyliteratury, 1983. – 639 c.

6. *Lyubovnyy V.Ya.* Goroda Rossii: al'ternativy razvitiya i upravleniya / V.Ya. Lyubovnyy. – M.: Ekon-inform, 2013. – S. 323.

7. Gorod Oktyabr'sk: sotsial'no-ekonomicheskie problemy i puti ih resheniya. – Samara, 1996.

8. Osnovnye napravleniya i meropriyatiya po stabilizatsii i obespecheniyu ustoychivogo razvitiya g. Chapaevska. – M. – Samara, 1997.

9. Gorod Kinel': sovremennoe sostoyanie, perspektivy razvitiya. – M. – Samara, 1998.

10. Novyy Urengoy na puti ustoychivogo razvitiya. – Ekaterinburg, 2005.

11. Puti aktivizatsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya monoprofil'nyh gorodov Rossii. – M., 2004.

Любовный Владимир Яковлевич, 1931 г.р. (Москва). Доктор экономических наук, академик РААСН, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Министерства экономического развития Российской Федерации (125284, Москва, 1-й Хорошевский пр., д. 3А). Сфера научных интересов – социально-экономические проблемы развития городских и сельских поселений, проблемы расселения в общей системе развития и размещения производительных сил. Более 30 лет руководил созданным по его инициативе Научно-методическим центром «Города России». Автор более 230 научных публикаций, в том числе 21 книги. Тел.: 8 (495) 653-15-36. E-mail: vlubovnyi@isr.ru.

Lyubovny Vladimir Yakovlevich, born in 1931. (Moscow). Doctor of economic sciences, academician of the RAACS, chief researcher at the Institute of Macroeconomic Research of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia (125284, Moscow, 1st Khoroshevsky Ave, 3A). Sphere of scientific interests: socio-economic problems of urban and rural settlements development, problems of resettlement in the overall system of development and allocation of manufacturers. For more than 30 years, he directed the Scientific and Methodological Center "Cities of Russia" created on his initiative. The author of more than 230 scientific publications, including 21 books. Tel.: +7 (495) 653-15-36. E-mail: vlubovnyi@isr.ru.