

УДК 338.9
ББК 60.55
Ф 796

Ф 796 Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / под ред. акад.
РАН В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 284 с.

*Настоящее издание подготовлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда – грант № 09-02-00333а.*

Авторский коллектив:

акад. РАН **Кулешов В.В.** (введение, гл. 1–4, гл. 6–10, заключение),
к.э.н. **Басарева В.Г.** (гл. 13–14), к.э.н. **Горяченко Е.Е.** (гл. 15–16),
д.э.н. **Евсеев А.В.** (введение, гл. 8–10), д.э.н. **Кравченко Н.А.** (гл. 8),
к.э.н. **Селиверстов В.Е.** (гл. 17–18), **Смирнова Н.Е.** (гл. 5), д.э.н. **Соболева С.В.** (гл. 5),
чл.-корр. РАН **Суслов В.И.** (гл. 8), д.э.н. **Унтура Г.А.** (гл. 8–10),
Чудаева О.В. (гл. 5), к.э.н. **Чурашев В.Н.** (гл. 11–12).

В монографии практически впервые за последние 20 лет рассмотрены комплексные проблемы модернизации социальной жизни населения сибирского региона. Решение задачи по привлечению и закреплению в Сибири сотен тысяч высококвалифицированных кадров будет способствовать осуществлению крупномасштабных хозяйственных и социальных проектов, имеющих решающее значение для развития как страны в целом, так и для региона. В основных разделах монографии представлены научные положения, позволяющие, по мнению авторского коллектива, сформировать основные составляющие современной государственной политики в сибирском регионе на основе инновационных подходов во всех сферах социально-экономического развития региона.

Монография представляет интерес для научных работников, аспирантов, руководителей предприятий и регионов.

Рецензенты:

чл.-корр. РАН, д.и.н. В.А. Ламин,
д.э.н., проф. В.И. Клисторин,
д.э.н., проф. А.С. Новоселов

ISBN 978-5-89665-224-3

© СО РАН, 2010
© ИЭОПП СО РАН, 2010

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Formirovanie_blagopriyatnoj_sredy_dlya_prozhivaniya_v_Sibiri_2010.pdf

Глава 15

**СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В СИБИРСКИХ ГОРОДАХ
МОНОФУНКЦИОНАЛЬНОГО ТИПА**

15.1. Моногород: подходы к определению понятия

Проблема моногородов в последнее время привлекает повышенное внимание как руководства страны, так и научной общественности. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2009 г. эта проблема была названа в числе приоритетных: «Особое и очень важное направление – нормализация ситуации в моногородах. Их в России несколько сотен. Живут в них более 16 миллионов человек, и производятся значительные объемы товаров и услуг. В ближайшие месяцы нам необходимо принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах. Это задача и органов власти всех уровней, и руководства предприятий»¹.

В современной ситуации интерес к моногородам неслучаен, поскольку это наиболее многочисленный класс урбанизированных поселений, для которых проблема выживания в условиях кризиса стоит особенно остро. Разрабатываются многочисленные программы стабилизации положения и модернизации моногородов. В мае 2010 г. проведена Общероссийская конференция «Моногорода: современные решения». Тема активно обсуждается в средствах массовой информации.

Термин «моногород» употребляется относительно недавно. Хотя само явление трудно назвать новым. Речь идет о населенных пунктах городского типа, экономической базой которых является 1–2 крупных производства (предприятия, организации). Следует отметить, что четкого определения понятия «моногород» нет. Ни в одном нормативном акте не закреплено это понятие. Не определены также критерии отнесения к этой категории городов, и, соответственно, невозможно точно определить масштабы этого явления, поскольку наблюдается значительный разброс в оценке количества и состава этой многочисленной группы населенных пунктов как в отдельных регионах, так и в стране в целом.

Чаще всего понятие «моногород» связывают с понятием «градообразующее предприятие», имея в виду жесткую зависимость между всей жизнедеятельностью города и положением предприятия, являющегося его экономической базой. Однако и понятие «градообразующее предприятие» законодательно определено лишь для случаев продажи и банкротства предприятия. Так, в статье 169 Федерального Закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О несостоятельности (банкротстве)» градообразующими организациями признаются «юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численно-

¹ Российская газета, 2009, 13 ноября.

сти работающего населения соответствующего населенного пункта». Постановление Правительства РФ от 29.08.94 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими», в котором фигурировали другие критерии (такие как занятость 30% общего числа работающих либо предприятия, имеющие на балансе объекты социальной сферы и инженерной инфраструктуры), в настоящее время Указом Президента РФ от 02.02.2005 г. № 116 признано утратившим силу.

В целом в России на начало 2010 г. насчитывалось 1099 городов и 1295 поселков городского типа¹. По оценкам Научно-методического центра «Города России» ГУ ИМЭИ, на конец 1990-х годов в стране было около 500 монопрофильных городов и порядка 2/3 поселков городского типа [Любовный, 2009, с. 6]. По данным аналитического доклада «Монопрофильные города и градообразующие предприятия», подготовленного Экспертным институтом, в 2000 г. в России насчитывалось 467 монопрофильных городов и 332 поселка городского типа с населением 24,5 млн человек (причем в число монопрофильных поселков городского типа были включены только крупные с населением свыше 5 тыс. человек, что представляется малообоснованным) [Монопрофильные города..., 2000].

В перечень монопрофильных населенных пунктов, составленный в соответствии с критериями, заданными Минрегионом РФ, включены 335 населенных пунктов 56 субъектов Федерации, в том числе 100 поселков городского типа.

Что касается Сибири, то здесь ситуация также неоднозначна. Если, по мнению В.Я. Любовного, половина городов Сибирского федерального округа являются монопрофильными (65 из 130), то, с точки зрения Минрегиона, таковых только 40, т.е. менее одной трети. На наш же взгляд, моногород – это наиболее многочисленный класс сибирских урбанизированных поселений, на долю которых приходится более 40% городского населения Сибири. Например, в Кемеровской области моногородами можно считать все городские поселения, за исключением «столицы» региона – г. Кемерово. Близкая ситуация и в Алтайском, и в Красноярском крае, и в Иркутской области. Следовательно, благополучие значительной части жителей восточных территорий России тесно связано с социально-экономической ситуацией в городских поселениях данного типа.

Столь значительные расхождения определения совокупности «моногород» связаны прежде всего с различиями в понимании сущности данного феномена. В литературе для обозначения этого типа поселений используется множество понятий: «монопрофильный», «монопроизводственный», «монопромышленный», «моноотраслевой», «моноспециализированный», «моноструктурный», «монофункциональный», «моноцентрический» и т.п. При этом одна часть (большая) авторов использует их как синонимы, не вдаваясь в сущность того, что за этими терминами стоят содержательные различия, а другая – сознательно ориентируется на понятия «производственный», «промышленный», «отраслевой», ограничивая тем самым рассматриваемую совокупность населенными пунктами, градообразующее предприятие которых связано с производственной сферой (причем, чаще всего, с определенными отраслями промышленности), что, на наш взгляд, существенно суживает объект.

Пожалуй, лишь в нескольких публикациях Уральской академии государственной службы нам встретилась попытка развести эти понятия, в частности,

¹ См. кн.: «Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2010 года». – М.: Росстат, 2010.

И.Д. Тургель пытается выделить различия между «монофункциональным», «моноотраслевым» и «моноцентрическим» с точки зрения форм моноспециализации городского поселения, различающихся количеством градообразующих предприятий и отраслей¹.

С нашей точки зрения, наиболее адекватным является понятие «монофункциональный». Именно это понятие было использовано нами в ряде работ 1996–2000 гг. [Горяченко, Пушкарев, 1996, 1999; Монофункциональный город..., 1997; Диагностика..., 1998]. Представляется, что и в настоящее время именно это понятие наиболее точно отражает сущность феномена.

В основе такого подхода лежит понятие «функция города». Однако и здесь существует множество подходов, которые различаются толкованием функций, являющихся основой выделения того или иного типа города. «Функция – это в некотором роде профессия города, смысл его существования, это та форма, в которой он предстает перед внешним миром... Прежде всего речь идет о тех видах деятельности города, которые он осуществляет в качестве части более широкого целого, то есть о деятельности, направленной на связь с внешним миром», – пишут французские специалисты по географии городов Ж. Боже-Гарнье и Ж. Шабо [Боже-Гарнье, Шабо, 1967, с. 104–105].

Среди внешних функций, направленных на удовлетворение потребностей внешнего по отношению к данному городу мира, следует рассматривать не только производственно-экономическую функцию (на которую чаще всего обращают внимание), но и внеэкономические функции, такие как пространственно-освоенческую (обеспечивающую хозяйственное освоение и социальный контроль территории), военно-политическую, рекреационную и др.

В нашем понимании, учитывая, что город представляет собой сложную социально-экономическую систему, с точки зрения перспектив развития недостаточно ограничиваться только внешними функциями города, которые он выполняет по отношению к более широкой системе, – обществу в целом, оставляя без внимания внутренние функции, направленные на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности его населения.

Поэтому представляется, что имеет смысл выделять две агрегированные функции: внешнюю (градообразующую) и внутреннюю (градообслуживающую)². Первая из них определяется ролью города в территориальном разделении труда и, как правило, является источником его возникновения и развития. Вторая обеспечивает реализацию первой и создает условия жизнедеятельности населения города. И хотя чаще всего моногорода выделяются именно на основе ограниченного числа внешних функций, следует иметь в виду, что обе функции неразрывны между собой, и говорить о перспективах развития моногорода, исходя только из оценки эффективности выполнения внешней – производственно-экономической функции, представляется неправомерным.

Какие населенные пункты можно отнести к «моногородам»?

По мнению специалистов Экспертного института, «город можно называть монопрофильным, если присутствуют следующие признаки:

¹ Тургель И.Д. Феномен городской моноспециализации: содержание, генезис, тенденции развития // ЧиновникЪ, вып. № 1'03(23). [Эл. источник] <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=351>

² Здесь мы не можем согласиться с позицией французских географов, считающих, что градообслуживание «не тянет» на функцию (см. [Боже-Гарнье, Шабо, 1967, с. 105]).

◆ наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли, или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, притом, что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;

◆ наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;

◆ значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;

◆ низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);

◆ значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей), при наличии в городе первых двух признаков или отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т.д.)»¹.

В докладе Министерства регионального развития РФ «Основные направления поддержки монопрофильных городов» (сентябрь 2009 г.) используются 2 критерия, по которым выделяются моногорода:

– наличие предприятия (или нескольких предприятий в рамках единой технологической цепочки), на котором занято не менее 25% экономически активного населения;

– на долю этих предприятий приходится более 50% объема промышленного производства.

В этих критериях четко просматривается специализация города на производстве промышленной продукции. Это же подтверждается и отраслевой структурой монопрофильных территорий, представленной в докладе. По данным Минрегиона, структура градообразующих предприятий моногородов представлена следующими отраслями (%):

Деревообрабатывающая промышленность	– 21
Машиностроение	– 18
Пищевая промышленность	– 14
Топливная промышленность	– 11
Черная и цветная металлургия	– 9
Прочие	– 27

Близкие критерии использованы в дальнейшем и Межведомственной рабочей группой по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов. В качестве дополнительного критерия отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных была предложена доля налогов и сборов (не менее 20%), поступающих в бюджет муниципального образования от предприятия или нескольких предприятий в рамках единой технологической цепочки.

¹ Монопрофильные города и градообразующие предприятия. [Электронный документ]. http://www.unioninvest.ru/city_mong.html

15.2. Сибирские моногорода: прошлое и настоящее

Группа монофункциональных городов Сибири весьма неоднородна по своему составу. Они различаются по размеру, времени и источнику возникновения, базируются на различных сферах жизнедеятельности, связаны с различными отраслями (значительная часть моногородов Сибири – это города, связанные с добычей природных ресурсов или с предприятиями военно-промышленного комплекса). К числу моногородов следует относить также наукограды, курорты, транспортные узлы и т.п. Существенна и их дифференциация по природно-климатическим условиям, экономико-географическому положению, выделяя пространственно-изолированные поселения и города-спутники, города, входящие в агломерационные ареалы.

Объединяет их одно: экономический кризис существенно отражается на монофункциональных городах, практически перед всеми ими сейчас стоит проблема выживания. Однако, разрабатывая программы их спасения, следует иметь в виду, что не может быть единого универсального решения их проблем, необходимо учитывать особенности каждого такого поселения, основываясь на серьезном анализе истории его возникновения и современной ситуации.

Истоки явления «моногород» лежат в далеком прошлом.

Для нашего региона первый этап возникновения таких поселений связан с освоением Сибири, необходимостью защиты осваиваемых территорий, созданием острогов, крепостей, казачьих постов, зимовий (например, Кузнецкий острог – 1617 г. – ныне г. Новокузнецк, Киренск – 1630 г., Усть-Кут – 1628 г., Ачинск – 1641 г., Бийск – 1707 г.).

Вторая волна началась с эпохи Петра I – разработка богатых природных ресурсов Сибири, создание рудников, железоделательных заводов (Змеиногорск – 1736 г., Горняк – 1751 г. и т.п.), а также развитие транспортных связей.

Основной этап создания сибирских городов связан с XX веком. Если до революции на территории современной Сибири в нескольких десятках городов проживало менее 1 млн человек, то сейчас в Сибирском федеральном округе имеется 130 городов и 227 поселков городского типа и проживает в них более 13,9 млн человек. Таким образом, подавляющая часть городских поселений возникла и сформировалась в последние 60–70 лет. Индустриализация страны привела к созданию «городов-заводов», когда рядом с заводом строился поселок для его работников.

Мощным толчком урбанизации Сибири послужила Великая Отечественная война: на базе эвакуированных из европейской части страны предприятий возникали новые города и стремительно росли старые. За военные годы городское население Сибири практически удвоилось. Однако эвакуация предприятий и их размещение осуществлялись таким образом, чтобы в кратчайшие сроки наладить производство военной техники, и думать при этом об удобстве проживания людей попросту не было времени. Эвакуированные предприятия размещались на любых более или менее удобных площадках, вокруг них сразу же возникали землянки и палатки, затем бараки, потом капитальные дома.

Так появлялись новые города на пустом месте, а в старых городах – новые отдельные поселки и районы. В результате планировка городов, их расположение, застройка складывались стихийно, носили хаотичный характер. Эту хаотичность сибирских городов не удалось ликвидировать и поныне. Появился ряд городов-заводов, основу которых составили одно-два (оборонных или добывающих) пред-

приятия. В послевоенный период в связи с созданием и наращиванием ракетно-ядерного потенциала, а также с освоением природных богатств Сибири города-заводы продолжали возникать и развиваться.

Другая, не менее важная причина возникновения столь большого числа моногородов в Сибири заключается в том, что освоение минерально-сырьевых ресурсов Сибири и, соответственно, формирование систем расселения велось не на основе долговременной стратегии, а фактически стихийно. В силу разных причин практически у каждого месторождения возникал город или поселок.

Глубокий экономический кризис и не всегда продуманные реформы обострили проблемы практически всех городов России. Однако в наиболее сложном положении оказались моногорода, и особенно расположенные в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями и удаленные от крупных промышленных центров, что делает их непривлекательными для инвесторов. Здесь в результате падения инвестиционной активности и снижения добычи минерально-сырьевых ресурсов происходит значительное сокращение числа рабочих мест при практически полном отсутствии ввода новых. В большинстве моногородов безработица приобретает застойный характер.

Косвенным показателем, характеризующим ограниченные возможности трудоустройства в городах этого типа, является низкий уровень занятости населения, а также число безработных, приходящихся на одно вакантное рабочее место. Так, по данным Информационных банков Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, в 2009 г. занятые в экономике составляли 35% общей численности населения Бийска, 33 – Рубцовска, 37 – Анжеро-Судженска, 35 – Братска, 24 – Зимы, 29% – Сосновоборска. Конечно, на значении этого показателя сказывается и возрастная структура населения (доля пенсионеров), но и она тоже в значительной мере является следствием неблагоприятия в моногородах, когда молодежь вынужденно его покидает.

Что касается нагрузки незанятого населения на одно вакантное место, то к концу 2009 – началу 2010 гг. она существенно выросла по сравнению с началом 2008 г., что свидетельствует о влиянии кризиса, когда растущее число безработных претендует на сокращающееся число рабочих мест. В I квартале 2010 г. она составила 14,5 в Алейске, 6,5 – в Бийске, 11,8 – в Усть-Куте, 9,7 – в Сосновоборске, в то время как в начале 2008 г. этот показатель в большинстве городов региона укладывался в «вилку» 1–3.

Поскольку отличительной чертой моногородов является неразрывная связь города и предприятия (или группы предприятий), проблемы предприятия становятся проблемами города. Так, серьезной проблемой для моногородов стала проблема содержания объектов социальной сферы. Дело в том, что в связи с ухудшением экономической ситуации предприятия в массовом порядке стали отказываться от непрофильных активов, поэтому затраты на эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры легли тяжким бременем на городские бюджеты. Масштабы проблемы станут понятны, если учесть, что в конце 1980-х годов более 90% объектов социальной сферы в монофункциональных городах находилось на балансе предприятий.

Следует сказать, что многие моногорода Сибири связаны с предприятиями крупного бизнеса, занимающего ведущие позиции в своих отраслях, – угольной, металлургической, лесной и т.п. (табл. 15.1). Так, например, крупные градообразующие предприятия городов Кемеровской области, по сути, выступают «хозяевами города» (табл. 15.2). Поэтому у местных властей возникает необходимость конструктивного диалога с ними.

**Монофункциональные города крупного бизнеса
в Сибирском федеральном округе**

Город	Численность городского населения, тыс. чел.		Темп роста (сокращения) населения, %	Компании
	2002 г.*	на 1.01.2010 г.		
Заринск	50,4	49,2	97,6	ОАО «НЛМК»
Новоалтайск	73,5	73,0	99,3	ОАО «УГМК»
Братск	259,3	249,7	96,3	"Илим Палп", ОАО "Русал", ОАО "УК ГидроОГК"
Усть-Илимск	100,6	96,3	95,7	«Илим Палп»
Бодайбо	16,5	14,5	88,9	ЗАО «Полюс Золото»
Железногорск-Илимский	29,1	26,2	90,0	ОАО «Стальная группа Мечел»
Тулун	51,8	46,8	90,3	ОАО «СУЭК»
Байкальск	15,7	14,4	91,7	ООО «Лесопромышленная компания Континенталь Менеджмент»
Саянск	43,5	43,8	100,7	Ренова
Ангарск	247,1	240,6	97,4	ОАО «НК Роснефть»
Междуреченск	102,0	103,9	101,9	«Евраз Груп С.А.», ОАО «Стальная группа Мечел»
Таштагол	23,4	23,1	98,7	«Евраз Груп С.А.»
Норильск	222,0	203,1	91,5	ГМК «Норильский Никель»
Ачинск	118,7	111,4	93,8	ОАО «Русал»
Бородино	19,2	18,6	96,9	ОАО «СУЭК»
Дивногорск	33,9	31,3	92,3	ОАО «УК ГидроОГК»
Саяногорск	64,7	63,5	98,2	ОАО «Русал»
Черногорск	76,4	78,7	103,0	ОАО «СУЭК»
Стрежевой	43,8	45,2	103,2	ОАО «НК Роснефть»
Всего	1591,6	1533,3	96,3	

*Данные переписи населения (9 октября 2002 г.).

Источники: Таблица составлена на основе кн.: Моногорода России: как пережить кризис?. – М.: Институт региональной политики, 2008, с.73-80; Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2010 года. – М.: Росстат, 2010; Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. Т. 1. Численность и размещение населения. – М.: Росстат, 2004.

Градообразующие предприятия в моногородах Кемеровской области

Крупные предприятия	Продукция
Анжеро-Судженск (82,6 тыс. человек)	
ОАО Анжерский машиностроительный завод	Шахтные конвейеры
Шахта "Анжеро-Судженск"	Добыча и переработка угля
ООО «Аверс»	Круглые лесоматериалы, пиломатериалы, погонажные изделия
Белово (74 тыс. человек)	
ОАО ПО "Сибирь-Уголь"	Добыча и переработка угля
Беловская ГРЭС	Производство электроэнергии
ООО «Таежный»	Круглые лесоматериалы, пиломатериалы, технологическая щепа
Гурьевск (25,4 тыс. человек)	
ОАО "Гурьевский металлургический завод"	Сталь, прокат, шары стальные мелющие
Калтан (24,8 тыс. человек)	
ОАО "Калтанский кирпичный завод"	Кирпич
Южно-Кузбасская ГРЭС	Производство электроэнергии
Киселевск (103,9 тыс. человек)	
ОАО "Гормаш"	Горношахтное оборудование, лебедки, вагонетки шахтные
ОАО Киселевский машзавод им. Черных	Горношахтное оборудование, лебедки, вагонетки шахтные
Шахта "Киселевская"	Добыча угля
Ленинск-Кузнецкий (104,5 тыс. человек)	
ОАО "Кузбассэлемент"	Аккумуляторы щелочные
ОАО "СУЭК-Кузбасс"	Добыча и переработка угля
Маринск (41,6 тыс. человек)	
ОАО «Мариинский ликеро-водочный завод»	Водка и ликероводочные изделия
ООО «Сибирская водочная компания»	Водка и ликероводочные изделия
Междуреченск (103,9 тыс. человек)	
ОАО "УК "Южный Кузбасс"	Добыча и переработка угля
ЗАО Шахта "Распадская"	Добыча и переработка угля
Новокузнецк (563,5 тыс. человек)	
ОАО "Органика"	Лекарственные средства
ОАО "Западно-Сибирский металлургический комбинат"	Сталь, прокат, чугун, кокс, агломерат
ОАО "Новокузнецкий металлургический комбинат"	Сталь, прокат, кокс, чугун
ОАО "Кузнецкие ферросплавы"	Ферросилиций
ОАО "Новокузнецкий алюминиевый завод"	Алюминий первичный
ОАО "Кузнецкий машиностроительный завод"	Буровое и горношахтное оборудование
ООО "Горно-техническая компания"	Ремонт и изготовление горношахтного оборудования
ОАО Кузнецкий цементный завод	Цемент

ОАО "Кузбассшахто-строймонтаж"	Строительство, монтаж, пусконаладочные работы на объектах угольной и горнорудной отраслей промышленности
ОАО «ОУК "Южкузбассуголь"»	Добыча и переработка угля
ООО «Холдинг Сибуглемет»	Добыча и переработка угля
Осинники (46,9 тыс. человек)	
Шахта "Осинниковская"	Добыча угля
Прокопьевск (211 тыс. человек)	
ОАО Сибирская подшипниковая компания	Подшипники качения
НПО "Развитие"	Взрывозащищенная светотехника
ОАО "Электромашина"	Электроприводы, машины постоянного тока, электропылесосы
Таштагол (23,1 тыс. человек)	
ЗАО «Эколес»	Круглые лесоматериалы, пиломатериалы, погонажные изделия
Филиал "Евразруда"	Добыча руды
Топки (30,6 тыс. человек)	
ЗАО "Сибтензоприбор"	Приборы, средства автоматизации, счетчики электрические
ОАО "Топкинский цемент"	Цемент
Юрга (83,8 тыс. человек)	
ОАО "Юрмаш"	Горношахтное оборудование

Источник: Крупные предприятия Кемеровской области // <http://www.ako.ru>

Примечание: В скобках указана численность населения на начало 2010 г.

В настоящее время владельцы предприятий не заинтересованы в оказании помощи в развитии города. А в соответствии с действующим законодательством (и, в частности, с законом №131-ФЗ) органы местного самоуправления не имеют реальных рычагов воздействия на руководителей хозяйствующих субъектов. И сейчас взаимодействие местной власти и бизнеса становится одной из наиболее острых проблем городов, поскольку нет действенных механизмов социального партнерства.

Кризис, повлекший за собой сокращение спроса на продукцию большинства предприятий, привел к сокращению доходов и, следовательно, к сокращению налоговых поступлений в бюджет. В итоге бюджетная обеспеченность в расчете на одного жителя в последние годы выросла мало, а в некоторых городах даже снизилась, в результате сократились возможности для решения социальных проблем органами местной власти.

Результатом сложившейся ситуации является нарастание социального неблагополучия: экологическое загрязнение, проблемы здоровья, алкоголизация населения, которому нечем заняться, рост наркомании (особенно среди молодежи), ухудшение криминогенной ситуации.

Глава 16

ПРОБЛЕМЫ МОНОГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА ГЛАЗАМИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

16.1. Оценка социально-экономической ситуации в моногородах и проявления кризиса

Для того чтобы глубже понять проблемы моногородов и пути выхода из кризиса, нами был проведен экспертный опрос руководителей муниципальных образований Сибири¹. Обратимся к его результатам.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, это то, что половина опрошенных руководителей оценивают сегодняшнюю социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в целом как нормальную, еще 45% отмечают наличие некоторых элементов напряженности, и только один человек считает ситуацию в муниципальном образовании крайне напряженной (рис. 16.1).

При этом распределение оценок ситуации в начале 2010 г. отличается от ответов на аналогичный вопрос, полученных нами в начале 2009 г. от руководителей монопрофильных муниципальных образований Сибири на первом этапе мониторинга (рис. 16.2). Обращает на себя внимание некоторая тенденция к снижению неопределенности ситуации и повышению доли руководителей, оценивающих сегодняшнюю социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании как нормальную. Это может свидетельствовать о том, что период неясных ожиданий, связанный с начальным этапом кризиса и неопределенными перспективами его дальнейшего развития, закончился.

Стали и более определенными оценки остроты влияния мирового финансово-экономического кризиса на ситуацию в муниципальном образовании (рис. 16.3). В целом, если острота влияния кризиса руководителями муниципальных образований на его начальном этапе (декабрь 2008 г. – январь 2009 г.) ощущалась не слишком сильно: основная доля оценивала ее как среднюю, и каждый шестой оценивал это влияние как слабое, то сейчас распределение ответов сместилось в сторону сокращения доли оценивающих влияние кризиса как слабое при увеличении количества оценивающих это влияние как острое и очень острое. В результате сегодня 45% руководителей монопрофильных городов оценивают проявление мирового финансово-экономического кризиса в их муниципальном образовании как сильное, в то время как все руководители центров субъектов Федерации считают его средним.

¹ Раздел базируется на результатах опросов руководителей муниципальных образований Сибири, проведенных в декабре 2008 – январе 2009 гг. и в марте-апреле 2010 г. в рамках мониторинга ситуации в муниципальных образованиях социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов под руководством автора. Цель опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникшие в муниципальных образованиях в связи с мировым финансово-экономическим кризисом и подходы к их решению на местах. В 2010 г. были опрошены руководители 20 монопрофильных муниципальных образований Сибири.

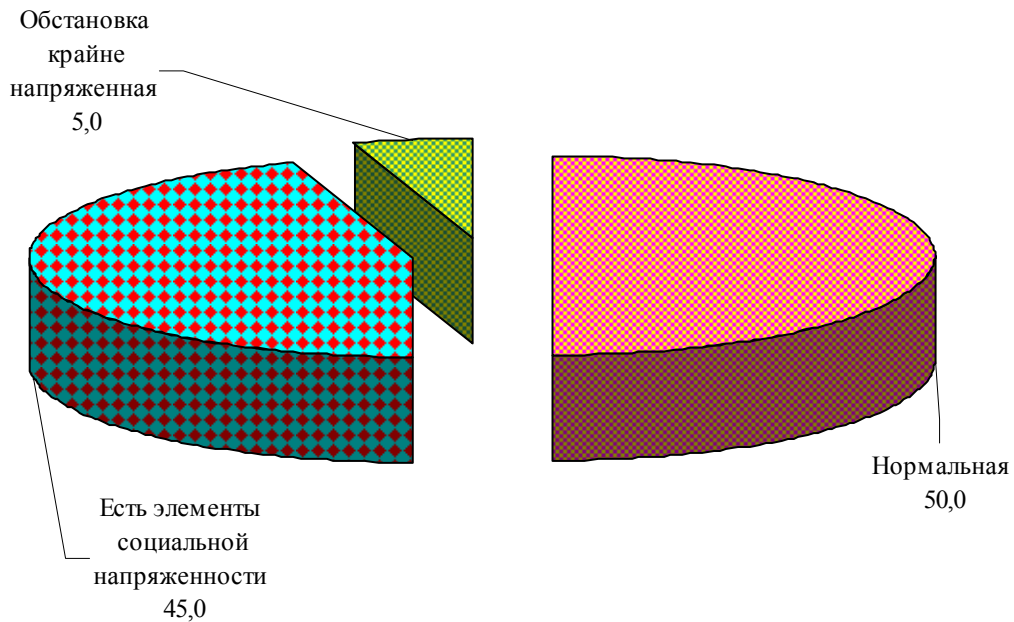


Рис. 16.1. Оценка социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших

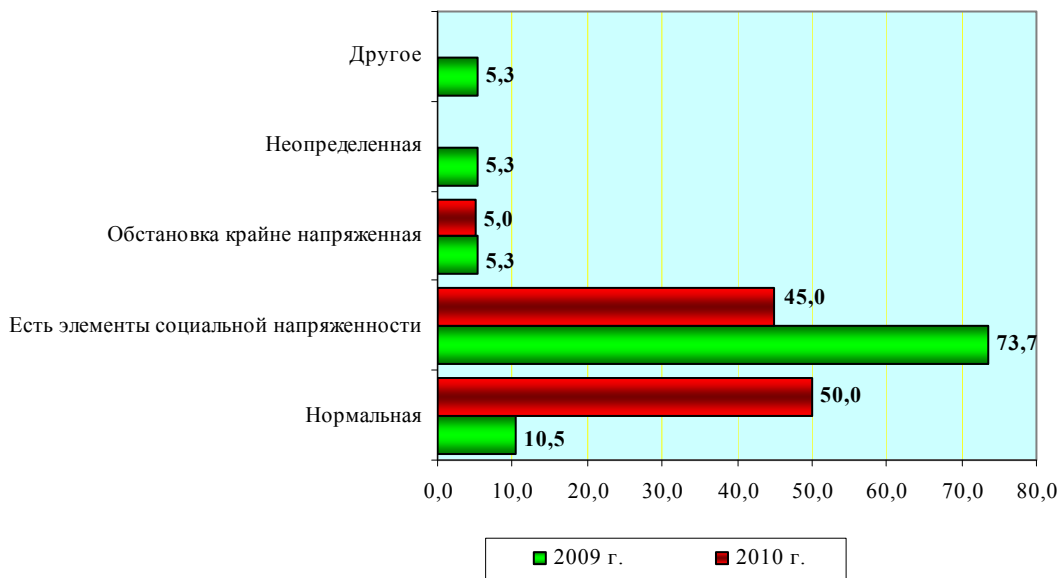


Рис. 16.2. Динамика оценки социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших

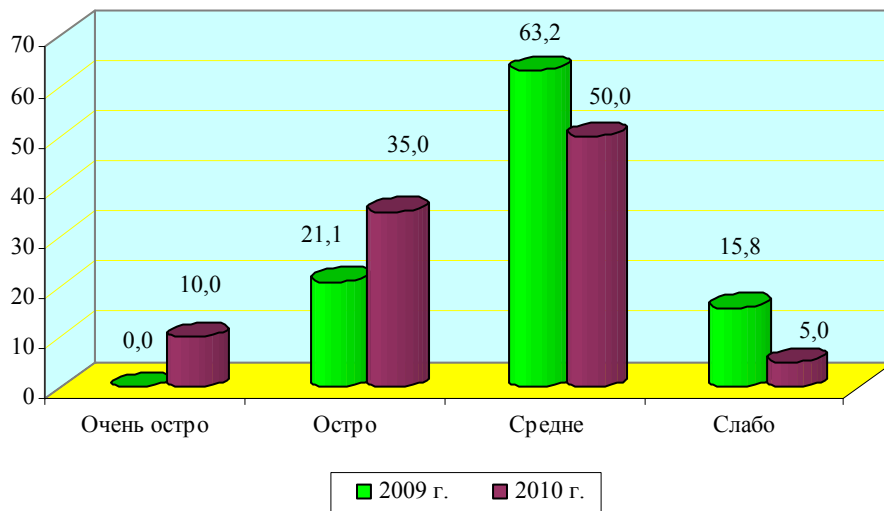


Рис. 16.3. Динамика оценки остроты проявления мирового финансово-экономического кризиса в муниципальном образовании, % к числу ответивших

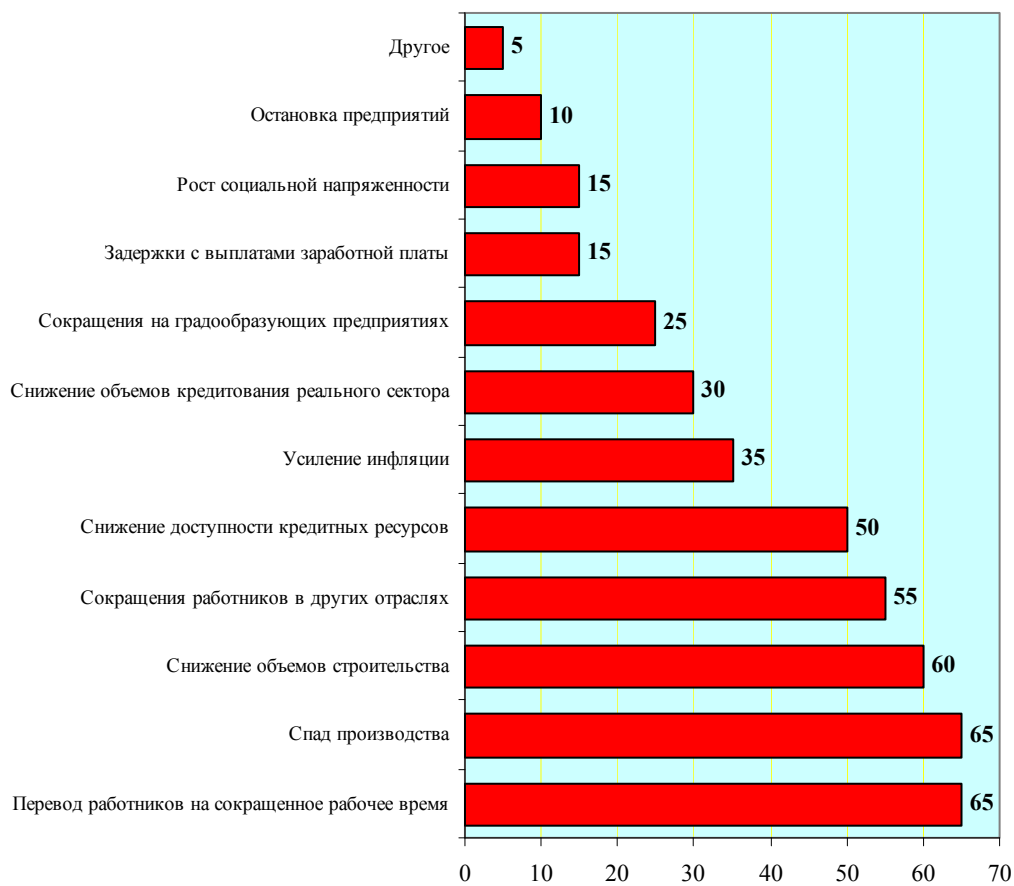


Рис. 16.4. Конкретные проявления кризиса в муниципальном образовании, % к числу ответивших

Несмотря на сохранившееся преобладание общей средней оценки остроты проявления кризиса, конкретные проявления кризиса в отдельных направлениях значительны. Так, в современных условиях среди наиболее явных проявлений кризиса в моногородах две трети опрошенных назвали спад производства, который в значительной мере отражается на работниках: перевод работников на сокращенное рабочее время, сокращения работников, 60% – снижение объемов строительства, 50% – снижение доступности кредитных ресурсов для населения (рис. 16.4).

Эти негативные тенденции в наибольшей степени проявляются в небольших монофункциональных муниципальных образованиях, и, как следствие, их руководители отмечают рост социальной напряженности: 40% руководителей оценивает долю населения, недовольного сложившейся ситуацией в муниципальном образовании, в 30%. Среди проблем, в наибольшей степени сегодня волнующих население моногородов, чаще всего отмечаются нехватка рабочих мест, угроза потери работы, низкий уровень материального благополучия, а также жилищные проблемы – в первую очередь, рост цен на услуги ЖКХ (рис. 16.5).

Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, кризис затронул такие сферы жизнедеятельности, как производственная, малый и средний бизнес, в меньшей степени это пока коснулось рыночной инфраструктуры (рис. 16.6), что, впрочем, не означает их защищенности от кризисных проявлений в дальнейшем. Обращает на себя внимание негативная динамика по сравнению с предыдущим годом: значительное усиление проявлений кризиса в городском хозяйстве и жилищной сфере при некотором снижении остроты в финансово-кредитной сфере.

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, по мнению муниципальных руководителей, затронули строительство, металлургию, машиностроение, промышленность строительных материалов, а также основные отрасли специализации муниципальных образований, такие как добывающая промышленность, транспорт, пищевая, лесная и лесоперерабатывающая промышленность. При этом порядок расположения отраслей по силе проявления кризисных явлений по сравнению с прошлым годом практически не изменился.

В этих условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами (табл. 16.1). В первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем (потеря части налоговых поступлений, несбалансированность местного бюджета), следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств, таких как капитальный ремонт, строительство, благоустройство, ремонт и содержание дорог, реализация муниципальных программ, снижение бюджетного инвестирования, повышение заработной платы работникам бюджетной сферы. Другая группа проблем касается обеспечения занятости высвобождаемых работников и увеличения социальных выплат.

Таблица 16.1

Наиболее серьезные проблемы органов муниципального управления моногородов в условиях кризиса

Проблема	% к числу ответивших
Потеря части налоговых поступлений	80,0
Отказ от части расходных обязательств	80,0
Обеспечение занятости высвобождаемых работников	60,0
Несбалансированность местного бюджета	45,0
Угроза финансовой нестабильности	40,0
Сокращение численности работников органов самоуправления	25,0

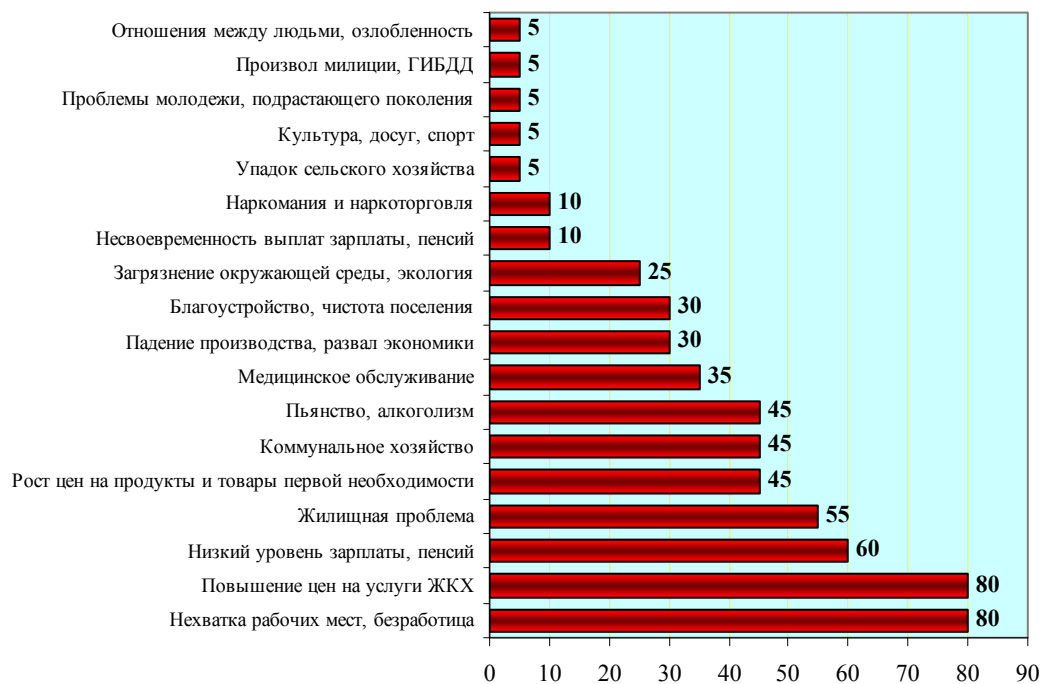


Рис. 16.5. Наиболее острые проблемы, беспокоящие население, % к числу ответивших

Примечание. Проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос: «Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»

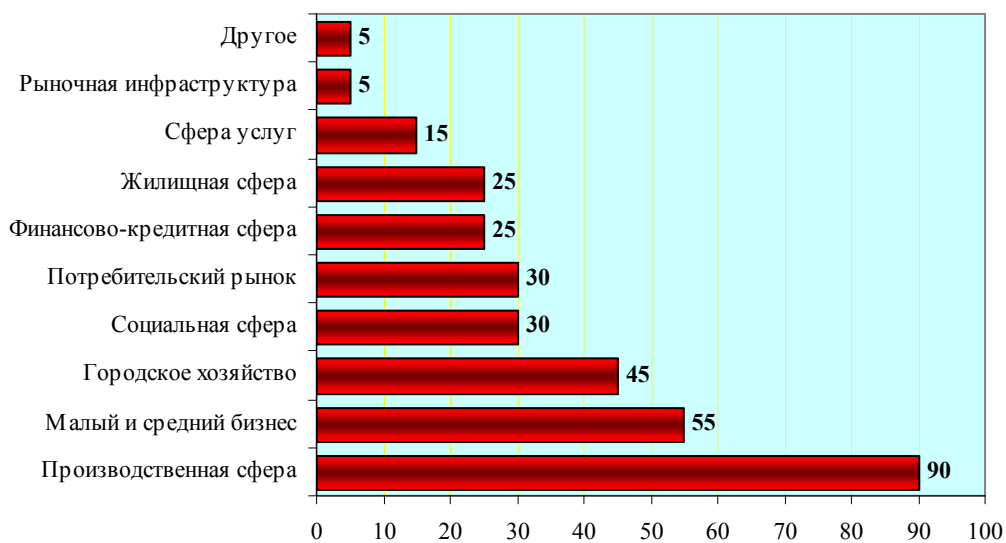


Рис. 16.6. Степень влияния кризиса на основные сферы жизнедеятельности муниципального образования, % к числу ответивших

Обращает на себя внимание тот факт, что в начале 2009 г. интенсивность упоминания практически всех проблем была ниже, и они носили, скорее, характер ожиданий, в настоящее время о них говорят как о реальных сложностях, с которыми пришлось столкнуться большинству опрошенных. При этом ранжировка проблем мало зависит от типа муниципального образования: в моногородах острее (по сравнению с крупными многопрофильными центрами) проявляется угроза финансовой нестабильности.

В то же время две трети опрошенных выделяют некоторые позитивные элементы влияния кризиса, рассматривая его как условие интенсификации развития экономики, поиска внутренних резервов, оптимизации структуры занятости, пересмотра расходов (их оптимизации и ужесточение контроля), повышения эффективности менеджмента, роста производительности труда, усиления конкуренции, развития малого бизнеса, активизации внутреннего рынка, объединения усилий бизнеса, власти и городского сообщества для преодоления кризиса.

Большинство руководителей отмечают, что пока не намечилось положительных перемен в строительстве, энергетике, жилищно-коммунальном хозяйстве.

Что касается реализации социальных программ на территории муниципального образования, то почти две трети опрошенных отмечают, что происходит их свертывание (как федеральных, так и региональных), и в первую очередь это касается жилищных программ (в том числе «Обеспечение жильем молодых семей», «Переселение населения из ветхого и аварийного жилья»), капитального ремонта, строительства объектов инженерной и социальной инфраструктуры (спортивных сооружений, детских дошкольных учреждений и т.п.), строительства и ремонта дорог.

Практически все руководители муниципальных образований столкнулись с необходимостью внесения изменений в бюджет, и подавляющее большинство респондентов в сложившейся ситуации видят необходимость в пересмотре муниципальных целевых программ, инвестиционных программ или переносе реализации программных мероприятий на более поздние сроки в связи с сокращением доходной части бюджета (в том числе за счет снижения НДС).

Среди конкретных изменений, которые могут произойти в сложившейся ситуации, руководители муниципальных образований называют сокращение расходов на энергоносители и частичный отказ от газификации частного сектора, отказ от программы энергосбережения, свертывание или перенос на более поздние сроки планового капитального ремонта и реконструкции жилья и инфраструктуры (за исключением аварийных ситуаций), пересмотр заработной платы работникам бюджетной сферы.

Наиболее сложным практически для всех руководителей в истекшем году было сохранение стабильности ситуации в муниципальном образовании, выполнение расходных обязательств в условиях сокращения доходной части бюджета, снижение напряженности рынка труда.

16.2. Меры преодоления негативных последствий кризиса

Ход реализации в муниципальных образованиях программы антикризисных мер Правительства РФ руководители моногородов оценили достаточно сдержанно: 26,3% опрошенных оценили в целом положительно, 57,9% – по-разному (в некоторых сферах положительно, в других – нет), а 15,8% считают, что они не дали положительного эффекта. На основе этого можно сделать вывод о том, что антикризисные меры более эффективно сработали в крупных центрах (около трех четвертей их руководителей дали позитивные оценки). С этим связана необходимость разработки специальных программ по выводу из кризиса монопрофильных городов.

Наиболее действенными для муниципальных образований оказались меры антикризисной программы Правительства РФ, направленные на содействие занятости населения, поддержку малого и среднего бизнеса, адресную социальную поддержку уязвимых групп населения. Ниже оцениваются меры по усилению социальной защиты населения. И относительно небольшая доля муниципальных руководителей считают эффективными меры, ориентированные на поддержку реального сектора экономики, градообразующих предприятий и финансового сектора (рис. 16.7).

В качестве наиболее уязвимых моментов в антикризисной программе Правительства РФ руководители моногородов называют недостаточную ориентированность на уровень муниципальных образований и учет их специфики.

С чем связывают возможности улучшения социально-экономической ситуации опрошенные руководители муниципальных образований? В современных условиях основные надежды возлагаются на помощь государства: государственные дотации и субсидии – 73,7% и централизованные капиталовложения – 68,4% (рис. 16.8). В качестве второй группы источников улучшения треть опрошенных называют собственные силы и ресурсы муниципального образования и мобилизацию внебюджетных средств. Однако значимость этого источника для моногородов почти в 2 раза ниже, чем для полифункциональных центров. Собственные возможности для улучшения ситуации моногорода связывают преимущественно со своим промышленным потенциалом 52,6% опрошенных, выгодным географическим положением – 47,4%, уникальными природными ресурсами – 26,3%.

Вместе с тем возможности муниципалитетов по противодействию кризисным явлениям наталкиваются не только на ограниченные возможности бюджетов (слабость собственной доходной базы) и несовершенство межбюджетных отношений, но и на несовершенство нормативно-правовой базы для эффективной реализации антикризисной политики. Основные трудности для себя как руководителя при работе в современных условиях две трети опрошенных видят именно в ограниченности предоставленных прав.

В первую очередь руководители отмечают ограниченность полномочий органов местного самоуправления, установленных законом № 131-ФЗ, трудности взаимодействия и отсутствие механизмов влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (прежде всего – крупных предприятий, коммерческий сектор), ограниченный федеральным законодательством набор инструментов воздействия на финансово-кредитную систему, отсутствие возможностей регулирования цен и тарифов естественных монополий, недостаток оперативной статистической информации и т. д.

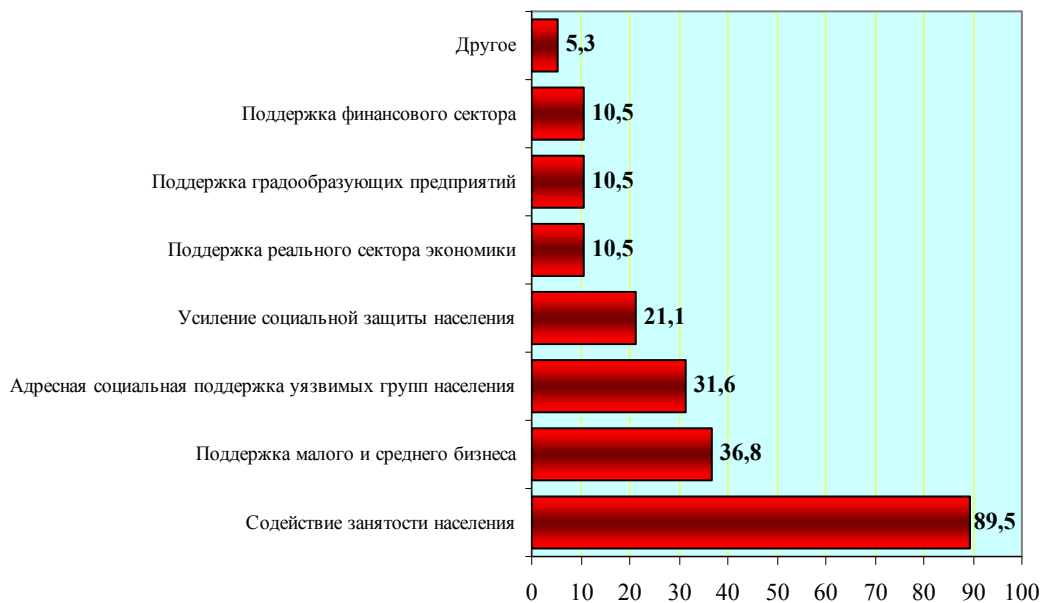


Рис. 16.7. Сферы, в которых антикризисные меры оказались наиболее действенными в муниципальных образованиях, % к числу ответивших



Рис. 16.8. Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, % к числу ответивших

Для осуществления эффективного противодействия кризисным явлениям на местах органами муниципальной власти требуется внесение изменений и поправок в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействия с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории. В реализации задач, стоящих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня. При этом значительные ожидания в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти субъекта Федерации и РФ, причем в большей мере – с законодательными (табл. 16.2).

Таблица 16.2

Потенциальные источники помощи органам местного самоуправления

Источник	% к числу ответивших
Федеральные органы законодательной власти	73,7
Руководитель субъекта РФ	73,7
Законодательный орган субъекта Федерации	73,7
Правительство РФ	68,4
Исполнительные органы субъекта Федерации	68,4
Президент РФ	63,2
Федеральные органы законодательной власти	56,3
Межрегиональные ассоциации муниципальных образований	21,1
Представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе	15,8
Общественная Палата РФ	10,5
Совет муниципальных образований субъекта Федерации	10,5
Общероссийский Конгресс муниципальных образований	5,3

И тем не менее оценка перспектив развития ситуации в 2010 г. в моногородах неоднозначна: 27,8% ответивших считают, что худшее уже позади, ситуация стабилизируется, и в дальнейшем постепенно будет улучшаться, а 22,2% ожидают усугубления кризиса, основная же доля дает неоднозначные оценки, считая, что последствия кризиса в течение текущего года будут проявляться, причем в разных сферах динамика будет проявляться по-разному.

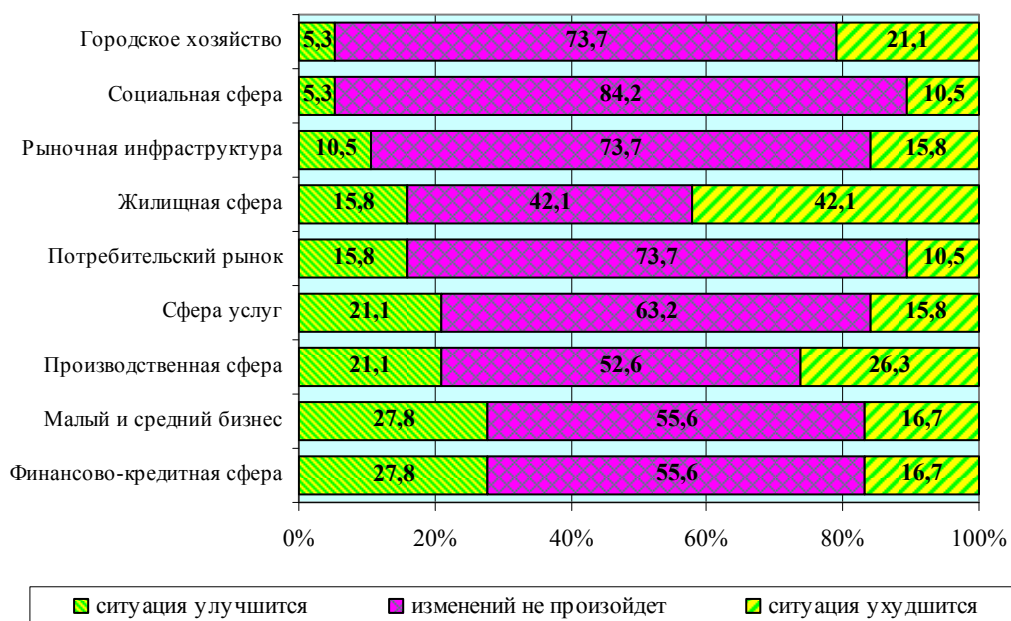


Рис. 16.9. Оценки перспектив 2010 г. в разных сферах жизнедеятельности монопрофильного города, % к числу ответивших

Обращает на себя внимание, что основная доля руководителей не ожидает изменений практически во всех сферах жизнедеятельности, хотя эта доля колеблется от 42,1% в жилищной сфере (где такое же количество ответивших ожидает ухудшений) до 73,7% – в городском хозяйстве и рыночной инфраструктуре и 84,2% – в социальной сфере (рис. 16.9). При этом лишь 1 из 10 руководителей моногородов ожидает, что в 2010 г. в социальной сфере произойдут позитивные сдвиги. Это позволяет говорить о том, что, с точки зрения руководителей муниципальных образований, пока нет достаточных оснований ожидать существенных изменений социальной ситуации в моногородах.

16.3. Подходы к решению проблем

Проблема моногородов не является специфически российской проблемой, как это пытаются показать некоторые публицисты, она характерна не только для России. Известны примеры решения проблем «ржавого пояса» – региона сосредоточения тяжелой промышленности на северо-востоке США (Детройт, Кливленд, Нью-касл, Питсбург, Балтимор, Янгстаун – некогда процветающие города, пришедшие к краху с падением спроса на продукцию их предприятий), угольные моногорода Великобритании и Чехии и др. Так, для 50 городов США была разработана программа Д. Килди «Сокращение ради выживания», предусматривающая фактическую ликвидацию таких городов. В других случаях предлагались меры по переуплотнению городов, например Острова в туристский центр, строительство крытой трассы для сноуборда в Кастрлфорде и др.

Вместе с тем перенести напрямую их опыт на российскую (а точнее, на сибирскую) землю не представляется возможным. Не только у каждой страны, но и региона, города свои особенности, которые нельзя игнорировать при поиске путей выхода. В России реализация программ реструктуризации моногородов путем банкротства и закрытия градообразующих предприятий и переселения населения ограничивается низкой мобильностью населения (низкими доходами, несформированностью рыночных институтов, неразвитостью рынка жилья и рынка труда в местах предполагаемого вселения и т.п.).

Для Сибири ситуация усугубляется пространственной изолированностью многих городов, неразвитостью транспортных коммуникаций, что не позволяет во всех случаях ориентироваться на маятниковую миграцию, дающую возможность выживания моногородов за счет использования агломерационного эффекта. Кроме того, ликвидация части моногородов в условиях редкого разреженного расселения ведет к тому, что система расселения перестает выполнять пространственно-освоенческую и военно-политическую функцию, успешное выполнение которых необходимо для безопасности страны. Существенное перепрофилирование «профессии города» может натолкнуться на ограничения профессионально-квалификационной структуры населения.

Поэтому представляется, что попытки разработки универсальной программы спасения моногородов обречены на неудачу: неприемлем общий подход ко всем моногородам и единые рецепты. Вряд ли можно рассчитывать и на решение проблемы за счет прихода крупного инвестора или за счет местных властей. Необходимо государственное вмешательство, возможно, в виде разработки федеральной целевой программы, ориентированное на объединение усилий властей разного уровня и бизнеса.

Таблица 16.3

**Территориальная структура монопрофильных населенных пунктов
Сибирского федерального округа, включенных в Перечень Минрегиона РФ**

Субъект Федерации	Число населенных пунктов, ед.			Численность населения, тыс. чел.		
	всего	в том числе		всего	в том числе	
		города	поселки городского типа		города	поселки городского типа
Алтайский край	3	3	-	151,4	151,4	-
Забайкальский край	10	1	9	157,2	57,4	99,8
Иркутская область	5	5	-	232,7	232,7	-
Кемеровская область	17	17	-	1642,7	1642,7	-
Красноярский край	7	7	-	641,1	641,1	-
Республика Бурятия	4	2	2	73,2	49,7	23,5
Республика Хакасия	5	3	2	86,8	78,7	8,2
Томская область	2	2	-	158,3	158,3	-
Всего	53	40	13	3143,3	3011,8	131,5

На наш взгляд, уже сейчас необходимо провести тщательную инвентаризацию моногородов, для того чтобы определить их дальнейшую судьбу. Имеющийся перечень монопрофильных населенных пунктов Сибири, разработанный на основе критериев Минрегиона (табл. 16.3), по нашему мнению, носит случайный характер и слабо обоснован.

При этом подход, использующий для оценки состояния моногорода оценку конкурентоспособности градообразующего предприятия на рынке, и попытка разделения городов на этой основе на «прогрессивные» и «депрессивные», исходящая из стремления минимизировать количество поддерживаемых городов, представляется непродуктивным и ограниченным. (В истории страны можно найти подобный негативный пример – ликвидация неперспективных сельских поселений.) Необходим учет роли поселения в системе расселения и возможности выполнения всех функций города.

На наш взгляд, является спорным использование в качестве критерия типологизации проблемных городов показателя добавленной стоимости (предлагаемого Минрегионом вслед за Экспертным институтом). Этот показатель может быть применен только к городам, условно называемым «монопромышленными», что существенно зауживает понимание моногорода. За пределами такого подхода остаются большое количество монопоселений других типов, не являющихся в настоящее время менее проблемными.

Кроме того, даже среди поселений, градообразующей базой которых является промышленное производство, может наблюдаться значительная дифференциация в зависимости от вида экономической деятельности, пространственного положения в системе расселения, природно-климатических условий и многого другого, что делает, на наш взгляд, нецелесообразной унификацию выделения типов проблемных поселений на основе предлагаемого критерия добавленной стоимости. Также неочевидно, что города, производящие положительную добавленную стоимость, менее «социально взрывоопасны».

Особый тип моногородов представляют монофункциональные города, существующие в рамках естественно сложившихся городских агломераций, и стратегии их развития должны строиться в рамках комплексной стратегии развития агломерации.

Таковыми являются моногорода Кемеровской области¹, которая характеризуется высокой степенью урбанизации и близостью расположения друг к другу группы промышленных городов. В настоящее время можно говорить о наличии предпосылок развития на территории области двух агломераций: Южно-Кузбасской (с центром в г. Новокузнецке) и Кемеровской, которые целесообразно рассматривать как естественно формирующиеся особые социально-территориальные образования.

Высокая интенсивность взаимодействий (не только экономических, производственных, транспортных, но и социальных) между поселениями, входящими в городскую агломерацию, а также этих поселений с городом-центром, обеспечивающая целостность жизненной среды, позволяет говорить о том, что агломерация характеризуется не только общностью территории, но и единством социального пространства. Поэтому управленческие решения, принимаемые в отношении моно-

¹ Исследование «Новые приоритетные сферы и точки роста городских агломераций Кемеровской области» выполняется при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и администрации Кемеровской области (проект 10-06-98012-р-Сибирь-а).

городов, должны касаться не только отдельного города, но и учитывать специфику всего многообразия взаимодействий в рамках естественно складывающихся агломерационных ареалов, снимая барьеры на пути позитивных изменений и сглаживая негативные последствия агломерационных процессов.

Наиболее обоснованным, с нашей точки зрения, может являться подход к типологизации монопоселений на основе комплексных критериев «социального неблагополучия», базирующихся на системе индикаторов, включающих уровень реальной безработицы, уровень доходов населения, задержки заработной платы, уровень социальной напряженности, оценку социального самочувствия населения и т.п.

Необходима разработка методологических принципов и методических подходов, позволяющих с системных позиций провести диагностику и оценить перспективы социально-экономического развития моногородов различных типов, которые бы позволили:

- дать оценку демографического потенциала (количественные и качественные характеристики) и определить его возможное изменение;
- оценить особенности и направления формирования рынка труда с учетом всех основных факторов;
- оценить влияние перспектив развития градообразующих отраслей на состояние рынка труда в городе;
- оценить возможности диверсификации экономики города за счет создания альтернативных производств;
- оценить внутренние возможности и масштабы регулирования занятости в городе;
- проанализировать ситуацию в социальной сфере города и возможные направления ее развития;
- оценить возможности активизации в городе предпринимательской деятельности.

Для реализации такого подхода необходима разработка системы индикаторов и инструментария для диагностики социально-экономической ситуации в моногородах в условиях кризиса и регулярный сбор статистической и экспертной информации в мониторинговом режиме. Это может служить основой для разработки дифференцированных стратегий вывода из кризиса разных типов монопоселений.