

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МОНОГОРОДОВ В РОССИИ

Аннотация. В работе представлены ключевые особенности и категории современных моногородов в России. Рассмотрена эволюция критериев отнесения муниципальных образований к категории моногородов с целью государственной поддержки. Дан экспресс анализ государственной поддержки развития российских моногородов.

Ключевые слова. Моногорода, критерии моногородов, государственная поддержка моногородов.

По данным первой переписи населения Российской Империи в 1897 г. в России насчитывалось 430 городов, в которых проживало 16 579 694 человек (13% населения).

В настоящее время в РФ 1112 городов, доля горожан составляет около 75%. Россия-это страна не только городов, но и моногородов. В России насчитывается 319 моногородов (по новым правилам), в которых проживает почти 13.5 млн. человек (примерно 10% населения страны).

Ученые выделяют следующие ключевые особенности современных моногородов:

- высокая степень монопрофильности экономики города и, как следствие, значительная зависимость условий жизнедеятельности населения от политики руководства градообразующего предприятия (предприятий);

- высокая степень зависимости доходной части бюджета муниципального образования, а также бюджетов домохозяйств от финансово-экономического положения доминирующего предприятия;

- однородность профессионального состава населения, что сокращает возможности альтернативной занятости;

- низкая социальная мобильность жителей.

В 90-е гг. социально-экономическая ситуация в монопрофильных городах резко ухудшилась, что было обусловлено, в первую очередь, кризисом градообразующих предприятий. Именно в этот период проблемы моногородов получили официальное признание со стороны властных структур. Было принято Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими». Согласно данному Постановлению,

градообразующим считается предприятие, на котором занято не менее 30 % от общего числа работающих на предприятиях города (поселка), либо предприятие, имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % проживающих в населенном пункте (поселке).

Впервые критерии отнесения муниципальных образований к категории моногородов были разработаны Научно-методическим центром (НМЦ) «Города России» в 1999 году и утверждены совместным письмом Министерства труда и Министерства экономического развития (МЭР) применительно к городам с крайне сложной ситуацией в сфере занятости.

В 1999 - 2000гг. НМЦ «Города России» под эгидой Министерства труда РФ проводил мониторинг рынка труда для выделения моногородов с критической ситуацией в сфере занятости. Именно этот мониторинг позволил создать первую общенациональную базу данных монопоселений, проанализировать их структуру. Однако в 2001 году после централизации в федеральном бюджете средств внебюджетных фондов и изменения структуры федеральных органов исполнительной власти данный вид поддержки был свернут.

В период экономического роста (2002-2008гг.) проблемы моногородов отходят на второй план. Растущие доходы населения сглаживают проблемы и противоречия моногородов. Наблюдается падение интереса к проблемам моногородов как со стороны правительства, так и экспертного сообщества.

Во время кризиса 2008-2009гг. значительно ухудшилась ситуация в моногородах. Именно в этот период произошло серьезное обострение социальной напряженности и рост протестной активности в моногородах. Протесты в Ленинградской области (в г. Пикалево) в 2009г. послужили импульсом к разработке и реализации мер по государственной поддержке моногородов. В этот же период (в 2009г.) были разработаны и утверждены новые критерии отнесения муниципальных образований к категории моногородов. Новый реестр монопрофильных муниципальных образований мог ежегодно обновляться.

Государственная поддержка на этом этапе (в период кризиса 2008-2009гг.) была сведена преимущественно к мерам прямого бюджетного финансирования поддержки моногородов. Поддержку получили менее 15% моногородов. Необходимо отметить, что поддержка носила преимущественно ситуативный, несистемный характер. Выделяемые средства были рассредоточены между множеством федеральных операторов, не несущих ответственность за конечный результат. Из всего спектра реализованных мер положительные результаты дали лишь меры по стабилизации занятости. Так, по оценкам Министерства регионального развития в 2011 году «в моногородах было создано свыше 434 тыс. временных рабочих мест (это 13% от всего экономически активного населения), более 10 тыс. постоянных мест за счет государственных мер и еще несколько десятков тысяч постоянных

мест созданы предприятиями за счет размещения на них заказа. Средний уровень безработицы по моногородам снизился с 5,7 до 3,8%. В 206 городах (или 61,5% от общего числа) он не превышал среднероссийский».

На фоне улучшения показателей, связанных с занятостью, другие показатели демонстрировали отрицательную динамику. В 2010 году произошел значительный отток населения из моногородов (на 661 тыс. чел. или 4,4%), в наибольшей степени сократилась численность экономически активного населения (на 392 тыс. чел., или на 6,4%). Также имело место снижение предпринимательской активности (на 21,8% сократилась численность работников малого и среднего бизнеса). Объем инвестиций в основной капитал сократился более чем на 30%. [1]

Обострение геополитической ситуации, ухудшение экономической ситуации в стране существенно сократили финансовые возможности государства в плане поддержки моногородов. Дестабилизация положения моногородов требовала поиска новых форм и способов государственной поддержки.

В 2014г. в связи с упразднением Министерства регионального развития полномочия по поддержке моногородов были переданы МЭР РФ. Свою деятельность МЭР РФ начало с разработки новых критериев и классификации моногородов, исходя из рисков ухудшения социально-экономического положения моногородов. Изменения нашли отражение в Постановлении Правительства РФ от 29 июля 2014 года № 709. Согласно данному нормативно - правовому акту, все моногорода делятся на 3 категории: первая категория – это монопрофильные муниципальные образования с наиболее сложным социально-экономическим положением, вторая – это моногорода с рисками ухудшения социально-экономического положения, третья категория – это моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией.[2] На сегодняшний день из 319 моногородов 99 находятся в так называемой «красной зоне», где социально-экономическая ситуация является крайне сложной. Отметим, что в 2014 г. в России было 75 таких моногородов. Как видим, имеет место отрицательная динамика изменения структуры моногородов по категориям.

В 2016 году была принята программа «Комплексное развитие моногородов» (на период с 2016 по 2025гг.). В рамках Программы была предусмотрена диверсификация экономики муниципальных образований, формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, а также повышение качества городской среды. Целевыми показателями Программы были заявлены снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий путем создания к концу 2018г. 230 тысяч новых рабочих мест, не связанных с их деятельностью, и, как следствие снижение количества моногородов на 18 единиц. [3]

В 2019 Счетной палатой было проанализированы результаты исполнения программы. По результатам проверки выяснилось, что за период действия программы численность населения моногородов сократилась почти на 40 тыс. человек (покидают города преимущественно квалифицированные кадры), количество юрлиц сократилось на 22,7%. Более того, количество ликвидированных юрлиц превысило количество зарегистрированных на 52,2%. Уровень безработицы растет, причем в 182 моногородах значительно выше среднероссийского уровня (г. Дагестанские огни, г. Нязепетровски др.).

Правда регионы отчитались о создании в 2018г. 406,9 тыс. рабочих мест (при плановом значении 230тыс.) и привлечении 1,8 трлн. руб. инвестиций (при плане - 170 млрд. руб.). Как отмечают эксперты, объективность этих показателей сомнительна. Так, в объеме инвестиций нарастающим итогом учитывались вложения, которые были осуществлены еще до принятия программы «Комплексное развитие моногородов», а при подсчете новых рабочих мест учитывались, в том числе, временные рабочие места.

Одним из основных исполнителей программы развития моногородов был и есть «Фонд развития моногородов» (ФРМ), основной задачей которого является «создание институциональных и инфраструктурных условий для привлечения инвестиций» и решение проблем безработицы.[4] ФРМ за пять лет (2014- 2018гг.) освоил 17,76 млрд. рублей, из них на создание инфраструктуры было направлено 9,3 млрд. руб. Причем около трети денег получили населенные пункты, которые не являются моногородами. На начало 2019 года из 55 созданных объектов инфраструктуры 24 не эксплуатировалось. В целом, созданные объекты инфраструктуры практически никакого положительного влияния на динамику моногородов не оказали. За три года ФРМ израсходовал на организацию проектных офисов 214 млн. руб. (с учетом административно-хозяйственных расходов около 1 млрд. руб.), на обучение «команд, управляющих проектами развития моногородов» - около 1,5 млрд. руб. Значительная часть бюджетных денег шла на зарплату сотрудникам ФРМ (так, зарплата гендиректора Фонда более 1 млн. руб., рядовых сотрудников - 279,6 тыс. руб. в месяц).[5] Огромные расходы ФРМ, слабо связанные с решением проблем моногородов, повышение благосостояния работников фонда на фоне ухудшения благосостояния жителей моногородов, выглядят, по меньшей мере, цинично.

01.2019 программа была свернута в связи с неэффективностью. Причины неэффективности программы многообразны. Не претендуя на глубокий анализ причин, отметим следующие: отсутствие согласования программы поддержки моногородов с иными программами стратегического характера. Без согласования мер поддержки моногородов с другими важнейшими направлениями государственной экономической политики, а именно, промышленной, инвестиционной, поддержки малого и среднего бизнеса, рассчитывать на позитивные изменения не

приходится. Кроме того, для программы «Комплексное развитие моногородов» был характерно отсутствие дифференцированного подхода к реализации политики в отношении моногородов. Унифицированный подход к реализации мероприятий поддержки моногородов, без глубокого анализа их специфики, малоэффективен. Дискретный характер принимаемых мер, нацеленных на получение краткосрочного эффекта, временное разрешение проблем, не позволяет добиться главной цели-улучшения социально-экономической ситуации в моногородах.

Правительство подготовило новый проект госпрограммы развития моногородов на 2019–2024 годы, в рамках которого планируется за шесть лет потратить 57,3 млрд. руб.

Какова будет результативность новой программы покажет время. Но без системной интеграции новой программы в общую стратегию развития российской экономики, повышения ответственности чиновников за достижение результатов, ужесточения контроля за расходованием бюджетных средств, рассчитывать на улучшение ситуации в моногородах не приходится.

Список использованных источников

1. Тезисы доклада Министра регионального развития Российской Федерации В.Ф.Басаргина к совещанию под председательством Президента Российской Федерации по вопросу «Проблемы моногородов» 14 февраля 2011. - 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smoro.ru/news/news-3770/> (дата обращения 03.11.2020).

2. Постановление Правительства РФ от 27 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». - 2014 [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1665 (дата обращения 05.11.2020).

3. Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов». Утверждена Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11). - 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/news/25595/> (дата обращения 05.11.2020).

4. ПОЛОЖЕНИЕ о содействии в подготовке и (или) участии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в реализации инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах). - 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.frmrus.ru/wp-content/uploads/2016/08/> (дата обращения 06.11.2020).

5. Агапцов С., Штогрин С. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов»// Бюллетень. - 2019.- 07(259) [Электронный ресурс].

URL: <http://www.frmrus.ru/wp-content/uploads/2016/08/> (дата обращения 09.11.2020).