

ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ НА МЕЗОУРОВНЕ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Тарасова Н.А., Васильева И.А.

2024 г. — это год завершения второй государственной программы развития моногородов. При ее разработке учитывались недочеты, выявленные при практическом осуществлении первой госпрограммы, но неизменным оставался принцип государственной помощи этим городам. В ЦЭМИ РАН при исследованиях занятости была выявлена необходимость организации вынужденно сохраняемой занятости трудящихся — хотя бы ради сохранения резерва рабочей силы для последующего развития экономики. Кризис 2008–2011 гг. привел к пониманию необходимости вынужденной занятости уже и на мезоуровне экономики — в кризисных (проблемных) моногородах и крупных поселках, где закрытие единственных градообразующих предприятий означало безработицу, грозя даже существованию городов, т.е. обеспечению целостности и безопасности страны. За последние годы уровень безработицы в России снизился до минимума, что может неблагоприятно влиять на экономику страны, приводя к нехватке рабочей силы и в моногородах. В то же время для таких городов рассматриваются планы реализации целей устойчивого развития.

doi: 10.20537/mce2024econ07

Исторически выделяют четыре этапа в развитии моногородов в России:

- индустриализация России в эпоху Петра I (организация суконных мануфактур и железоделательных заводов в зонах освоения);
- развитие «ситцевого капитализма», центров народных промыслов, образование шахтерских городов-поселков вдоль трассы Транссибирской магистрали, возникновение моногородов в военное время за счет эвакуированных предприятий;
- активное строительство новых производств в малых и средних городах в послевоенное время, где предприятия, по существу, становились градообразующими;

- создание наукоградов и моногородов оборонного направления в связи с развитием научно-технического и военного потенциала страны.

Вообще в ЦЭМИ РАН при исследовании российской занятости с самого начала 1992 г. учитывались временные рамки задач, решаемых официальной занятостью населения. При подобных исследованиях была выявлена необходимость организации вынужденно сохраняемой занятости трудящихся на предприятиях и в организациях (на микроуровне экономики) — хотя бы ради сохранения резерва рабочей силы для последующего развития экономики; это спасало от недопустимой в условиях России массовой безработицы. Такая вынужденная занятость трудящихся развивалась и при полной, и при неполной занятости наемных работников — но, главное, при сохранении их прежних социальных прав, что предохраняло Россию от развития явлений прекариатизации. Кризис 2008–2011 гг. привел к пониманию необходимости вынужденной занятости уже и на мезоуровне экономики, а именно — в кризисных (проблемных) моногородах и крупных поселках, где закрытие единственного градообразующего предприятия означало безработицу, грозя даже самому существованию таких городов. В итоге, для условий России вынужденная занятость оценивается положительно (в качестве индикатора практической эффективности политики занятости) как средство предотвращения недопустимой в условиях РФ массовой безработицы и явлений прекариатизации населения [1], а на уровне мезоэкономики — еще и как средство обеспечения целостности и безопасности страны [2], важность чего возросла в последние годы.

При исследовании занятости в кризисных моногородах было введено нами и новое понятие «вынужденный предприниматель». Их появление властями поощрялось, но сфера их деятельности этими же властями существенно ограничивалась. Такие новые частные инвесторы (из бывших наемных работников) пользовались рядом льгот и финансовой помощью государства. Появившиеся позднее социальные контракты могли помочь вариантам вынужденной занятости (в т.ч. появлению вынужденных предпринимателей) и вне кризисных моногородов.

При этом первые государственные программы развития монопрофильных городов начали появляться только в 2000-х гг., хотя еще в 1990-х гг. большинство моногородов оказалось в тяжелой ситуации в связи со спадом уровня производства, разрывом связей плановой экономики, неконкурентностью основной продукции на рынке. На балансе градообразующих предприятий находилось большое количество социальных объектов,

что повлекло за собой финансовые проблемы и ухудшение качества жизни населения моногородов.

Независимые эксперты составляли различные списки критериев, характеризующих моногорода. Выделялись, например, такие характерные особенности их:

- наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, причем 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; и пр.

Такие публикации, как, например, [2], привлекли внимание властей к необходимости решения задачи спасения кризисных моногородов, оказания им господомощи. В 2014 г. было принято правительственное постановление «О критериях отнесения муниципальных образований к моногородам и о категориях моногородов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения», в котором даны определение понятия моногородов и критерии их отнесения к данной категории. Моногородом в России, согласно нормативной документации Министерства регионального развития РФ [3], называется поселение, отвечающее хотя бы одному из двух признаков:

- доля работающих на одном градообразующем предприятии или группе предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единой производственно-технологической цепочки, составляет не менее 25% экономически активного населения города;

- объем производства градообразующего предприятия или группы предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единой производственно-технологической цепочки, составляет более 50% объема промышленного производства города.

2024 г. — это год завершения уже второй государственной программы (на 2019–2024 гг.) развития моногородов с единственным градообразующим предприятием, ранее крупным и развивавшимся. При ее разработке учитывались практически выявившиеся недочеты составленной ранее первой такой государственной программы на 2016–2025 гг. [4].

Но неизменным оставался принцип государственной помощи таким городам — так, «Путин отнес поддержку моногородов к числу долгосрочных государственных приоритетов» [5].

В зависимости от социально-экономической ситуации моногорода подразделяются на три категории. К первой относятся самые проблемные, кризисные моногорода — с наиболее сложным социально-экономическим положением. Моногорода второй категории при относительной стабильности имеют риски ухудшения социально-экономического положения, а третья категория характеризуется стабильной социально-экономической ситуацией. Так, например, на Урале в Челябинской области находились 16 моногородов, включая 7 кризисных (и в их числе — Карабаш, о котором речь ниже). Для решения проблем этих моногородов правительство региона активно привлекало ресурсы, выделяемые в рамках национальных проектов [6]. За счет федеральных средств в таких моногородах создавалась необходимая инфраструктура, строились социальные и промышленные объекты, а инвесторы могли профинансировать капитальные затраты, приобрести новое оборудование. В моногородах России при этом действовали специальные меры поддержки для инвесторов. Так, инфраструктура, необходимая для реализации их проектов, создается за счет государства. Кроме того, инвесторам в моногородах (в том числе вынужденным предпринимателям) доступны льготные кредиты на срок до 15 лет с отсрочкой по платежам.

При этом каждая третья градообразующая организация в монопоселениях РФ попала под прямое воздействие санкций, подсчитали эксперты ЦСР — Центра стратегических разработок [7]. Санкции «недружественных» стран затронули 134 градообразующих предприятия РФ, где трудятся более 500 тыс. человек, еще 38 предприятий столкнулись с косвенными ограничениями (по докладу ЦСР, посвященному рискам для градообразующих предприятий и моногородов). Эксперты ЦСР предупредили, что санкции неизбежно отразятся на состоянии моногородов, и большинство градообразующих предприятий уже столкнулись с запретами экспорта своей продукции и ввоза в РФ оборудования. Негативные последствия для моногородов, например, в 2022 г. — это сокращение работников в наиболее пострадавших отраслях, снижение заработной платы, уменьшение выпуска продукции и закрытие предприятий. Представители бизнеса попросили правительство поддержать лесную и деревообрабатывающую промышленность, черную металлургию, транспортное и специальное машиностроение.

В России насчитывается 321 моногород, где живут 12.7 млн человек, или 8.7% населения страны. В 2019 г. Минэкономразвития отнесло к проблемным 99 моногородов, исходя из оценки ситуации в них населением. 38 из них (с более 1/2 миллиона жителей), хотя и не были включены в санкционные списки напрямую, все равно пострадали из-за косвенных факторов. По степени остроты проблем кризисные моногорода могли получить даже статус зоны экономического бедствия. При этом, по словам главы ЦСР В. Онищенко, в градообразующих предприятиях, которые оказались под самыми существенными рисками, работает менее 5% всего трудоспособного населения моногородов. Эксперты отмечали, что косвенные эффекты окажут не меньшее негативное воздействие на градообразующие организации и социально-экономическую ситуацию в моногородах, чем риски, связанные с прямым попаданием в эти списки.

Остановимся еще на важном, но обычно игнорируемом вопросе (что требует его подробного изложения). Это возможные последствия «оживления» кризисных проблемных моногородов на реальном примере города Карабаш. Он был одним из проблемных моногородов Челябинской области (а ранее вообще считался чуть ли не самым «грязным» городом из-за промышленных отходов) с градообразующим предприятием «Карабашмедь», которое входит в «Русскую медную компанию» (РМК). Инвестиции РМК помогли снять с города статус зоны экономического бедствия и перевести Карабаш из числа моногородов со сложным социально-экономическим положением в категорию более стабильных монопрофильных муниципальных образований. Глава региона Алексей Текслер заявил, что Карабаш — это действительно хороший пример, когда градообразующее предприятие вкладывает средства не только в производственное развитие, но и в социальную сферу [6].

В то же время, наряду с явными «плюсами» развития моногородов, как показал пример Карабаша, оживление производственной и социальной сфер его и других объектов приводит нередко к усилению воздействия на окружающую природу (в данном случае — Урала), что требует особого предварительного рассмотрения. В качестве иллюстрации необходимости внимания к таким возможным экологическим «минусам» (что возможно, кстати, и при намечаемым властями ростом городов в Сибири и Арктике) можно привести обновленную петицию уральцев о Томилинском ГОК, уже собравшей много подписей, — о попадании вредных веществ в воды Аргазинского водохранилища [8].

Дело в том, что такая ситуация угрожает бесперебойности водоснабжения качественной питьевой водой Челябинска (одного из 13 городов-миллиоников в России) и его городов-спутников. Концентрация вредных веществ в воде Аргазинского водохранилища во многом зависит от объемов воды в нем, с учетом техногенного загрязнения в районе Карабаша¹[9].

Таким образом, этот пример наглядно показывает необходимость априорного продумывания и взвешивания плюсов и минусов последствий «оживления» проблемных моногородов, их воздействий на окружающую природу и население регионов. Актуальным, тем более в условиях последних лет после начала СВО, остается и вопрос кадрового обеспечения в моногородах, где прежняя проблема борьбы с безработицей может сменяться весьма реальной для нынешней России угрозой нехватки нужных кадров. Так, в 2024 г. основной приоритет обсуждаемого бюджета РФ, по словам главы Минфина Антона Силуанова, определяется задачей укрепления обороноспособности страны (это 29% всех расходов — хотя бюджет все же не является «военным»), т.к. на соцрасходы уйдет 30.5% расходов) [10]. При этом, по словам В.В. Путина на недавнем съезде РСПП (Российского союза промышленников и предпринимателей) [11], проблему дефицита кадров в России не может решить трудовая миграция, что тем более относится к проблеме занятости в моногородах.

Остановимся еще на таком важном вопросе, как реализация в России повестки дня ООН в области ЦУР (Целей устойчивого развития). С конца 2020 г. ВЭБ.РФ совместно с правительством Москвы был запущен проект по передаче столичного опыта по внедрению ЦУР в моногородах. На первом этапе участниками проекта стали 12 крупнейших моногородов (с подготовкой отчетов о достижении ЦУР — с анализом социально-экономического положения, определением потенциальных направлений развития, результатами комплексной оценки ситуации в городе по каждой ЦУР и рекомендациями правительства Москвы с планом действий) [12]. В 2023 г. на II экспертном семинаре (ПМЭФ-2023) ВЭБ.РФ и правительство Москвы подписали соглашение о втором этапе по внедрению ЦУР

¹ Так, в мае 2022 г. в Аргазинском водохранилище в районе г. Карабаш концентрация марганца достигла 80.8 ПДК (предельно допустимая концентрация), что соответствует экстремально высокому уровню загрязнения воды (ЭВЗ); при этом содержание цинка в воде составило 43 ПДК, меди — 37 ПДК, что соответствует высокому уровню загрязнения воды (ВЗ). В июне этого года там же концентрация марганца достигла 38.0 ПДК, цинка — 39.6 ПДК. И в августе 2022 г. ситуация вызывала большую тревогу за бесперебойное водоснабжение качественной питьевой водой Челябинска и его городов-спутников [9].

еще в 58 моногородах. Пока обеспечено исполнение показателей по шести ЦУР («Достойная работа и экономический рост», «Качественное образование», «Недорогостоящая и чистая энергия», «Индустриализация, инновации и инфраструктура», «Гендерное равенство» и «Борьба с изменениями климата»); идет реализация еще восьми ЦУР. Для обеспечения их выполнения используются проекты государственно-частного партнерства — заключение офсетных контрактов, программа создания мест приложения труда и др. Главный управляющий партнер по городскому развитию ВЭБ.РФ И. Макиева заявила: «Первый этап проекта показал хорошие результаты... Но самое главное — города не хотят уходить из проекта, а их коллеги из других моногородов выражают желание активно включиться в работу. Поэтому было принято решение пригласить в проект еще 58 моногородов» [13].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Тарасова Н.А.* Социальность политики занятости и политики доходов без прекариатизации населения // Анализ и моделирование экономических и социальных процессов. Выпуск 29. Ижевск: Научно-издательский центр «Регулярная и хаотическая динамика», 2022. С. 37–45. doi: 10.20537/mce2022econ04
2. *Тарасова Н.А.* Роль вынужденной занятости в России переходного и кризисного периодов // Власть. 2011. № 2. С.92-96.
3. О критериях отнесения муниципальных образований к моногородам и о категориях моногородов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения / Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709.
4. *Тарасова Н.А., Васильева И.А.* О госпрограммах развития кризисных моногородов. Сборник докладов участников XXI Всероссийского симпозиума. Москва. 2020. С. 600-602.
5. *Азаров Д.* Инструменты развития моногородов. (дата публикации: 26.09.2023). URL: <http://www.russmp.ru/stat17-2-4.php>
6. Карабаш могут исключить из числа «проблемных» моногородов (дата публикации: 26.02.2020). URL: <https://www.chel.kp.ru/daily/270974/4169540/>
7. *Мингазов С.* Пострадал каждый третий: эксперты оценили влияние санкций на моногорода России (дата публикации: 01.08.2022). URL: <https://www.forbes.ru/biznes/473159-postradal-kazdyj-tretij-eksperty-ocenili-vlianie-sankcij-na-monogoroda-rossii>
8. Аргазинское водохранилище загрязнено тяжёлыми металлами (дата публикации: 02.10.2023). URL: <https://chel.dk.ru/news/237191197>

9. Характеристика высокого уровня загрязнения поверхностных вод на территории Челябинской области в декабре 2022 г. // Сайт Челябинского ЦГМС. (дата публикации: 26.02.2022). URL: <http://www.chel.pogoda.ru/pages/224.php>
10. Заседание Комитета ГД по бюджету и налогам от 16 октября 2023 // URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/94487/>
11. Выступление В. Путина на съезде РСПП 25 апреля 2024г // URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/04/2024/662a4a549a79478355d2ff96>
12. Внедрение ЦУР в моногородах. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18011125>
13. II экспертный семинар для моногородов-участников проекта по внедрению Целей устойчивого развития ВЭБ.РФ и Правительства Москвы // URL: <https://xn-90ab5f.xn-p1ai/ustojchivoe-razvitie/vnedrenie-tseyly-ustoychivogo-razvitiya-v-monogorodakh/>

DYNAMICS OF MONO-TOWN DEVELOPMENT AT THE MESO-LEVEL OF THE RUSSIAN ECONOMY

Tarasova N.A., Vasilyeva I.A.

2024 is the year of completion of the latest state program (for 2019-2024) for the development of single-industry towns, i.e. cities and settlements with a single city-forming enterprise, previously large and developing. During its development, the shortcomings identified during the practical implementation of the first state program were taken into account, but the principle of state assistance to these cities remained unchanged. At CEMI RAS, during employment studies, the need was identified for organizing involuntarily maintained employment of workers, at least to preserve the labor reserve for subsequent economic development. Crisis of 2008-2011 led to an understanding of the need for involuntarily employment even at the meso level of the economy - in crisis (problem) single-industry towns and large settlements, where the closure of the only city-forming enterprises meant unemployment, threatening even the existence of cities, i.e. ensuring the integrity and security of the country. In recent years, the unemployment rate in Russia has decreased so much (to a minimum) that it can adversely affect the country's economy, leading to a labor shortage in single-industry towns.