



## СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.34/35

### МОНОПРОФИЛЬНЫЕ ПОСЕЛЕНИЯ (МОНОГОРОДА): ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

В. В. Гусев

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ.  
Саратов  
E-mail: vladgus2006@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы российских монопрофильных поселений с учетом зарубежного опыта реформирования подобных территорий. Анализируется опыт диверсификации моногородов Германии и Великобритании и возможность его применения в российских условиях.

**Ключевые слова:** моногород, занятость, государственно-частное партнерство, сфера услуг, индустриальный парк, плотность населения, предпринимательство.

**Monoprofile Settlements (Monocities): Foreign Experience Solving Social Problems**

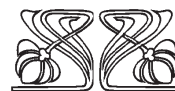
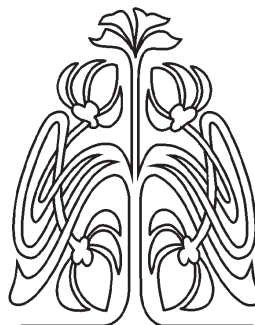
V. V. Gusev

This article discusses the Russian single-industry communities, taking into account international experience of reforming such areas. The experience of diversification monocities Germany and the UK, and the possibility of its application in the Russian context.

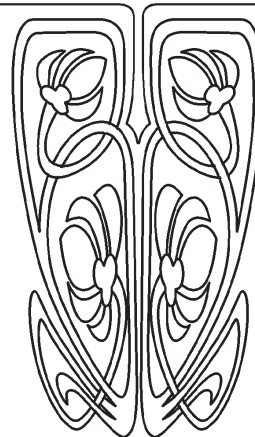
**Key words:** one-industry town, employment, public-private partnerships, services, industrial park, population density, entrepreneurship.

Говоря о современных проблемах российских моногородов (монопрофильных поселений), необходимо остановиться на теоретическом понятии «моногород» и новых трактовках этого понятия, появившихся в последнее время. Прежде всего, отметим тот факт, что отдельного законодательства о статусе монопрофильных поселений до сих пор нет, хотя такая необходимость, безусловно, назрела. В настоящий момент суть моногорода часто определяется понятием «градообразующее предприятие»: если оно присутствует, то можно говорить о поселении, городе как о монопрофильном, если его нет, то как о «просто» поселении либо о малом городе. На наш взгляд, на фоне сегодняшней деиндустриализации целесообразно все российские малые города рассматривать как проблемные зоны, требующие реализации определенных мероприятий государственной поддержки.

В Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» фигурируют два понятия, которые следует соотносить с понятием «моногород», – «градообразующее предприятие» и «стратегическое предприятие», что очень часто – одно и то же, недаром федеральный список монопрофильных поселений (в которых зачастую расположены именно стратегические, оборонные предприятия) является закрытой информацией. Так, в ст. 169 Закона «О несостоятельности (банкротстве)» определено, что «градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее двадцати пяти процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта». Такие же положения применяются «также к иным организациям, численность работников которых превышает пять тысяч человек»<sup>1</sup>. Согласно ст. 190 данного Закона, «под стратегическими предприятиями и организациями пони-



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





маются: федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, ... а также организации оборонно-промышленного комплекса – производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные и другие организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа». Перечень стратегических предприятий и организаций утверждается Правительством Российской Федерации и подлежит обязательному опубликованию<sup>2</sup>. В связи с этим, на наш взгляд, моногорода также следует разделить на «простые» и «стратегические» и ни при каких условиях не допускать банкротства стратегических предприятий (в ресурсном моногороде кризисное предприятие, например, добывающей промышленности можно восстановить при определенных условиях, в случае со стратегическим предприятием велика вероятность утраты самой технологии). В качестве примера приведем банкротство Саратовского авиационного завода, когда производство самолетов Як-40 и Як-42 можно считать безвозвратно утерянным).

В настоящее время по поручению Президента РФ В. В. Путина Минэкономразвития РФ подготовило проект постановления, согласно которому предлагаются два основных критерия отнесения населенных пунктов к моногородам: занятость и объемы отгруженной продукции промышленных предприятий. Однако по последнему показателю нет достоверных данных, так как эта информация зачастую является коммерческой тайной. Из федерального перечня в 342 моногорода по критерию занятости проходят только 60 моногородов, все остальные привязаны к критерию отгрузки производимой продукции. В связи с этим Минэкономразвития предлагает занятость оставить главным критерием, по которому будет определяться – относить поселение к моногородам или нет и может ли поселение претендовать на государственную финансовую помощь<sup>3</sup>. Согласно проекту постановления, население в моногороде должно превышать 3 тыс. человек, а каждый пятый работник – трудиться на предприятиях одного профиля. Рассчитывать на поддержку из федерального центра смогут в первую очередь города с уже высоким уровнем безработицы либо с перспективой ее резкого роста, причем отраслевые ведомства могут дополнять новые списки, включая в них моногорода с наиболее критической ситуацией в сфере занятости. Однако самые проблемные из моногородов, наиболее пострадавшие во время мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., где

градообразующее предприятие уже закрылось, в новую классификацию Минэкономразвития не включены<sup>4</sup>. Отметим также, что в федеральном бюджете на 2014 г. на поддержку моногородов предусмотрено 100 млрд рублей, т. е. стабилизация ситуации в моногородах требует значительных сумм. В настоящее время правительственный список моногородов насчитывает 342 населенных пункта, в которых проживают 15 млн человек<sup>5</sup>.

В ходе развития процессов глобализации и переноса реальных производств в места с более дешевой рабочей силой промышленно развитые страны также столкнулись с проблемой реформирования монопрофильных поселений. При этом так же, как и в пореформенной России, моногорода на Западе становились зонами хронической депрессии, обнищания населения и процветания преступности. Необходимо отметить, что часто ситуацию с моногородами не удается решить даже развитым в экономическом отношении государствам, наиболее красноречивый пример тому – нашумевшее муниципальное банкротство городского поселения Детройт – столицы автомобильной промышленности США. Для Детройта, получающего в настоящее время федеральную помощь на поддержание городской инфраструктуры, характерны упадок промышленного производства, отток населения из города (тридцать лет назад население составляло около 2 млн человек, в настоящее время осталось 700 тысяч), ветшание коммуникаций и изменение качественного состава населения в худшую сторону. По данным американских СМИ, преступность в Детройте в десять раз выше, чем в среднем по США, в городе не работает уличное освещение, 78 тысяч зданий заброшены и уродуют городской пейзаж. В «автомобильной столице» нет денег даже на поддержание городских служб – полиции, пожарных и «скорой помощи»<sup>6</sup>. Некоторые исследователи, например доктор философии Кевин Баррет из Университета Сан-Франциско, идут дальше простой констатации фактов безденежья, экстраполируют тенденцию и утверждают, что банкротство Детройта – это крушение американской мечты: «По мере падения экономики Соединенных Штатов промышленные города разрушаются в первую очередь. Уничтожение Детройта, треть территории которого теперь является пустошью, а сам город – официальным банкротом, предвещает ситуацию, которая ожидает другие города Америки»<sup>7</sup>.

Однако в промышленно развитых государствах имеются и положительные примеры реформирования экономики и социальной инфраструктуры монопрофильных поселений. Прежде всего, обратимся к опыту Германии – важнейшего в настоящее время торгового и промышленного партнера Российской Федерации. Опыт ФРГ интересен, прежде всего, потому, что германская экономика базируется на промышленности, инновационных производственных технологиях и



во многом является локомотивом объединенной экономики всего Европейского союза.

Итак, для Германии характерен в данном вопросе системный подход. Немецкие специалисты по реформированию моногородов (работники ведущих консалтинговых фирм, например фирмы «AS&P») в тесной связке с федеральной и местной властью действуют по следующему алгоритму:

- 1) изучение международного опыта реформирования монопрофильных поселений;
- 2) разработка Стратегии реформирования моногорода и определение под мероприятия Стратегии необходимых финансовых средств;
- 3) развитие государственно-частного партнерства в реформировании монопрофильного поселения, привлечение в монопрофильные города многочисленных частных резидентов.

Конкретным примером реформирования моногорода в Германии может служить опыт диверсификации деятельности в Рурской области. Рурская область, или Рур – в недавнем прошлом наиболее развитый угледобывающий и промышленный район в Германии, который потерпел существенные структурные преобразования после кризисов в угольной (1958 г.) и стальной (1975 г.) отраслях. За последние тридцать лет в Руре в результате структурных преобразований исчезло около 500 тыс. рабочих мест в добывающей и сталелитейной промышленности, зато появилось примерно 300 тыс. занятых в сфере услуг. С большим опозданием, но бурными темпами стали развиваться новые индустриальные (автомобилестроение, машиностроение, электроника) и неиндустриальные (банковская сфера, информационные технологии, современные средства коммуникаций) отрасли<sup>8</sup>. Новое название Рура – Рур Метрополитен, огромный конгломерат с населением более 5 млн человек, в котором 50 населенных пунктов, исторически развивавшихся около угольных шахт и объединенных в одно целое, в перспективе будет функционировать как открытый туристический город. В целях развития креативного потенциала Рура федеральной и местной властью привлечено в моногород свыше 20 тыс. частных инновационных компаний. Наиболее ярким представителем диверсифицированного поселения является культурно-развлекательный комплекс «Золлверейн», расположенный на месте бывшей угольной шахты, закрытой в середине 1980-х гг. Сегодня здесь располагается главная достопримечательность – Музей Рура, принимающий в год до 800 тыс. туристов из разных стран мира<sup>9</sup>.

На наш взгляд, успех диверсификации деятельности Рурской области заключается в двух факторах: развитой инфраструктуре и довольно высокой плотности населения (1167 чел/км<sup>2</sup>). Например, самое большое число монопрофильных поселений в Российской Федерации находится в Свердловской области – 17, численность населения всей области составляет 4,3 млн человек, плотность населения – 22,24 чел/км<sup>2</sup><sup>10</sup>, при

том, что территории несопоставимы: по площади Свердловская область занимает 194,8 тыс. км<sup>2</sup>, а Рурская – 4,4 тыс. км<sup>2</sup><sup>11</sup>. Поэтому подобный опыт диверсификации монопрофильной деятельности может быть с успехом применен в более густонаселенной Европейской части Российской Федерации, но не в условиях Сибири и Дальнего Востока. Кроме того, в условиях Германии наблюдается более высокий уровень жизни, и население в целом живет значительно лучше и комфортнее, чем в российских моногородах.

Другой пример, который мог бы потенциально заинтересовать Российскую Федерацию, – небольшой моногород Аглесгорф, расположенный недалеко от Берлина. Ранее, во времена ГДР, на его территории располагались военные объекты, которые оказались не нужны после объединения Германии. В результате перепрофилирования моногорода на его территории были созданы телевизионный центр, киностудия, индустриальный парк, а также размещены корпуса Университета имени Гумбольдта. По сути, в настоящее время город представляет собой большой бизнес-инкубатор, на его территории располагаются порядка 800 фирм, включающих 15 тыс. занятых. В университете обучаются 6700 студентов, и это значительный кадровый потенциал для развития территории<sup>12</sup>. Данный подход мог бы также использоваться в Российской Федерации, но важнейшие условия для этого – развитая инфраструктура, большая численность и плотность населения, наличие высшего учебного заведения с широким спектром предлагаемых специальностей.

Весьма интересным представляется опыт Великобритании в реформировании монопрофильных поселений. По мнению посла Великобритании в России Анн Прингл, в условиях британской промышленности были успешные и неуспешные примеры реформирования монопрофильных поселений, некоторые из них подходят для использования в российских условиях. Например, опыт крупнейшего города Шотландии Глазго показывает следующее. Традиционные для города отрасли – судостроение и тяжелое машиностроение – в конце XX столетия пришли в упадок. Муниципальные власти приняли решение о развитии Стратегии замещения промышленности на сферу услуг. В результате за последнее десятилетие в Глазго удалось создать 50 тыс. рабочих мест в банковской сфере, здравоохранении, в области информационных технологий и розничной торговле. В настоящее время 90% рабочих мест в бывшем монопрофильном поселении предоставляет сфера услуг, для города характерны высокие темпы экономического роста и низкая безработица. Также развитым является туризм, за год Глазго посещают примерно 4 млн туристов<sup>13</sup>.

В графстве Южный Йоркшир британская власть пошла другим путем. Из-за кризиса в горнодобывающей отрасли территория лишилась 70 тыс. рабочих мест, и основные усилия орга-



нов государственной власти сосредоточились на развитии предпринимательства, снижении бюрократических процедур для открытия собственного дела и обучении сокращенных работников промышленных предприятий основам бизнеса<sup>14</sup>. Это также весьма актуально для Российской Федерации, поскольку и Президент России, и глава Правительства РФ не раз заявляли о чрезмерной забюрократизированности российской экономики, необходимости прозрачности бизнес-процедур и улучшения инвестиционного климата.

Возвращаясь к российским реалиям, необходимо отметить явные пробелы государственной политики в отношении моногородов, на которые обратил внимание на совещании в Петрозаводске весной 2014 г. Президент России Владимир Путин. Место совещания было выбрано не случайно – Карелия является монопрофильным регионом, здесь находятся десять моногородов с одним-двумя промышленными предприятиями. По словам президента, во-первых, до сих пор нет единого федерального списка монопрофильных поселений, нет и четкой критериальной оценки, по которой города можно относить к монопрофильным. Во-вторых, не все монопрофильные поселения, в которых складывается неблагоприятная ситуация (часто еще с кризисного 2008 г.), разработали инвестиционные планы и программы реформирования и ухода от монопрофильности, не везде назначены ответственные лица за решение проблем моногорода<sup>15</sup>. Много критики прозвучало в адрес профильного органа – федерального Минэкономразвития во главе с министром Алексеем Улюкаевым, по инициативе которого было предложено выделить наиболее проблемным монопрофильным поселениям 48 млрд рублей из федерального бюджета на безотлагательное решение проблем диверсификации и занятости. При этом средства не будут выделяться столицам субъектов РФ, они должны будут решать возникающие проблемы самостоятельно. В то же время некоторые результаты политики в отношении моногородов все же имеются: с 2010 г. в моногородах создано более 90 тыс. рабочих мест; в 1,5 раза сократилась безработица. Наибольшие успехи достигнуты в Прокопьевске Кемеровской области, Каменск-Уральском, Набережных Челнах (Татарстан), Павлово (Нижегородская область)<sup>16</sup>. Минэкономразвития РФ предлагает пойти по пути модернизации имеющегося промышленного производства, создания индустриальных парков в моногородах и привлечения в них инвесторов, т. е., по пути, уже апробированному в ведущих государствах мира.

В заключение необходимо отметить, что в случае с отечественными моногородами России надо искать собственный путь решения проблем, применять западный опыт строго избирательно, брать на вооружение лучшие примеры, а все худшее (глобализация, деиндустриализация, навязчивые идеи переселения жителей моногородов и т. д.) отмечать как лишние и чуждые российским особенностям.

Моногорода в Сибири или на Дальнем Востоке легко ликвидировать, а как их восстановить в дальнейшем? Стране слишком дорого обошелся опыт реформирования экономики в 1990-е гг., чтобы во второй раз повторять подобные ошибки, даже в отношении монопрофильных поселений.

#### Примечания

- <sup>1</sup> О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (с изм. от 10 января 2014 г.). URL: // <http://dogovor-urist.ru/> (дата обращения: 01.08.2014).
- <sup>2</sup> Там же.
- <sup>3</sup> См.: Моногород : ворота открываются. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/23/monogoroda.html> (дата обращения: 01.08.2014).
- <sup>4</sup> См.: Минэкономики расчистит моногорода. Ведомство обнародовало критерии для получения ими господдержки. URL: <http://kommersant.ru/doc/2502317> (дата обращения: 01.08.2014).
- <sup>5</sup> См.: Моногород : ворота открываются.
- <sup>6</sup> См.: Перезапуск Города моторов. Детройт признан банкротом – крупнейшее банкротство в США. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2013/12/04/5782673.shtml> (дата обращения: 02.08.2014).
- <sup>7</sup> *Баррет К.* Банкротство Детройта. URL: [http://ruskline.ru/analitika/2013/07/29/bankrotstvo\\_detrojta](http://ruskline.ru/analitika/2013/07/29/bankrotstvo_detrojta) (дата обращения: 02.08.2014).
- <sup>8</sup> См.: Рурская область // Википедия – Свободная энциклопедия. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%F3%F0%F1%EA%E0%FF\\_%EE%E1%EB%E0%F1%F2%FC](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%F3%F0%F1%EA%E0%FF_%EE%E1%EB%E0%F1%F2%FC) (дата обращения: 02.08.2014).
- <sup>9</sup> См.: Рур – креативный город. URL: <http://www.accbud.ua/architecture/tekstura/rur—kreativnyj-gorod> (дата обращения: 02.08.2014).
- <sup>10</sup> См.: Население Свердловской области // Википедия – Свободная энциклопедия. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%CD%E0%F1%E5%EB%E5%ED%E8%E5\\_%D1%E2%E5%F0%E4%EB%EE%E2%F1%EA%EE%E9\\_%EE%E1%EB%E0%F1%F2%E8](http://ru.wikipedia.org/wiki/%CD%E0%F1%E5%EB%E5%ED%E8%E5_%D1%E2%E5%F0%E4%EB%EE%E2%F1%EA%EE%E9_%EE%E1%EB%E0%F1%F2%E8) (дата обращения: 12.08.2014).
- <sup>11</sup> См.: Рурская область // Википедия – Свободная энциклопедия.
- <sup>12</sup> См.: *Коновалова Т. А.* Государственные механизмы повышения эффективности развития монопромышленных городов стратегического значения. URL: <http://www.moluch.ru/archive/50/6290/> (дата обращения: 02.08.2014).
- <sup>13</sup> См.: *Прингл А.* Реструктуризация моногородов : что может государство. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0425/gazeta023.php> (дата обращения: 12.08.2014).
- <sup>14</sup> Там же.
- <sup>15</sup> См.: Путин раскритиковал ответственных за развитие моногородов. URL: <http://www.mk.ru/politics/2014/04/28/putin-raskritikoval-otvetstvennyih-za-razvitie-monogorodov.html> (дата обращения: 12.08.2014).
- <sup>16</sup> См.: Моногородам выделят 48 млрд рублей. URL: <http://izvestia.ru/news/570065> (дата обращения: 12.08.2014).