
Е.М. Бухвальд
А.В. Кольчугина

**МАЛЫЕ И МОНОГОРОДА В СТРАТЕГИИ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва
Институт экономики
2019

Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина. Малые и моногорода в Стратегии пространственного развития Российской Федерации: Доклад / Под ред. О.Н. Валентик. М.: Институт экономики РАН, 2019. – 44 с.

ISBN 978-5-9940-0657-3

Аннотация. В докладе рассматриваются проблемы пространственного стратегирования российской экономики, связанные с развитием таких категорий поселений, как малые и моногорода. В докладе подвергается сомнению гипотеза об исключительной роли крупнейших мегаполисов в повышении национальной конкурентоспособности и их приоритетной значимости как перспективных точек роста экономики России и ее регионов. Авторами проводится мысль, что сбалансированное пространственное развитие как один из ключевых принципов региональной политики государства требует особых, целевых мер поддержки малых и моногородов с акцентом на восстановление их экономического и инновационного потенциала, а также на обеспечение условий и стимулов их саморазвития. Акцентируется внимание на обеспечении федерально-региональных взаимодействий в решении актуальных проблем малых и моногородов страны, а также на включении этой проблематики в число приоритетных целей территориальных и отраслевых стратегий, а также национальных проектов Российской Федерации.

Ключевые слова: малые города, моногорода, государственная поддержка, пространственное стратегирование, государственная политика регионального развития.

Классификация JEL: R12, R58.

E.M. Buchwald, A.V. Kolchugina. Small and monocompany towns in the spatial development strategy of the Russian Federation: Report / O.N. Valentik (ed.). M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2019. – 44 p.

Summary. The report examines the issues of spatial development strategy of Russia, related to the development of such a category of settlements as small and monocompany (monoprofile) towns of Russia. The report disputes with the hypothesis about the exceptional role of the largest megalopolises in increasing national competitiveness and their priority importance of megalopolises as perspective “points of growth” of the economy of Russia and its regions. The authors prove the idea that a balanced spatial development as one of the key principles of the regional policy of the state requires special goal-oriented measures of support to small and monocompany towns with an emphasis on the restoration of their economic and innovative potential and as well on the creating the conditions and incentives for their “self-development”. The attention is fo-cused on the ensuring federal-regional cooperation in solving urgent problems of small and monocompany towns of the country and the inclusion of this problem in the priority goals of territorial and sectoral strategies, fixed in the national projects of the Russian Federation.

Keywords: small towns, monocompany towns, state support, spatial strategy, state policy of regional development.

JEL Classification: R12, R58.

© Институт экономики РАН, 2019
© Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В., 2019
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Поселенческий аспект стратегирования пространственного развития.....	6
Глава II. Моногорода: балласт или резерв социально-экономического развития?.....	11
Глава III. Малые города в лабиринтах концепций пространственного стратегирования в России	20
Приложения.....	33
Литература.....	41

ВВЕДЕНИЕ

В годы реформ российские малые города и моногорода (монопрофильные муниципальные образования) столкнулись с серьезными экономическими и социальными трудностями, многие из которых не преодолены и до настоящего времени. Практика государственной поддержки таких городов длительное время не давала устойчивого результата и в настоящее время нуждается в существенном обновлении. Осуществляемый в настоящее время переход к системе стратегического планирования дает реальный шанс на решение этих острых социально-экономических проблем, однако требует качественно нового инструментария, а также правового и методического обеспечения.

Прежде всего очевидна необходимость интегрировать эту политику в круг ключевых приоритетов стратегирования пространственного развития российской экономики, в систему институтов и инструментов государственной политики регионального развития. Это также касается необходимости координации программ поддержки малых и моногородов со всей системой документов стратегического планирования как федерального, так и регионального уровней, а также с системой приоритетных национальных и региональных проектов. Пока же меры по поддержке малых и моногородов разбросаны по десяткам программ различной направленности и действуют вне всякой координации и вне единого стратегического начала.

Стратегирование пространственного развития представляет собой многоплановую задачу, затрагивающую не только традици-

онную проблему размещения производительных сил, но и широкий круг вопросов соотношения различных типов поселений, агломерационных процессов, определения роли каждого типа поселений и агломерационных образований в обеспечении социально-экономического развития страны и ее регионов. Активно развернувшаяся при обсуждении проекта Стратегии пространственного развития (СПР) дискуссия «мегаполисы и/или малые и средние города» в итоге не привела к формированию единой позиции. Итоговый вариант СПР¹, с одной стороны, отдает должное лидирующей роли мегаполисов и крупных агломераций в развитии экономики страны, но, с другой стороны, исходит из того, что реализация этой роли мегаполисов и крупных агломераций не должна привести к запустению малых поселений и моногородов, полностью или частично утративших базу своего социально-экономического развития.

Однако вопреки ожиданиям принятие СПР пока не привело к существенной корректировке целей и инструментов региональной политики государства. В первую очередь это касается ревизии блока государственных программ «Сбалансированное региональное развитие», формирование которого не имеет достаточно четкой мотивации. В настоящее время в этом программном блоке не закрыты многие актуальные проблемы пространственного развития экономики, в т.ч. и круг вопросов, относящихся к проблемам малых и моногородов страны. Не вполне ясно и то, каким конкретно должен быть программно-целевой инструментарий реализации СПР. Очевидно, что пространственное стратегирование лишь тогда даст позитивный эффект, когда будут совершенствоваться в направлении гибкости и целевой ориентации все основные институты и инструменты этой политики, учитывая огромное разнообразие России как социально-экономического пространства.

1. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25312.

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Одной из новаций нынешнего этапа разработки и реализации государственной политики регионального развития и регулирования пространственной структуры российской экономики на стратегической основе является признание целесообразности использовать дифференцированный подход к реализации этой политики в отношении отдельных регионов и муниципальных образований. Это означает допущение возможности осуществления федеральной политики регионального развития на основе выделения особых типов регионов, городов и иных поселений страны². Конечно, определенная дифференциация в системе отношений федерального центра, регионов России и отдельных поселений существовала всегда. Так, субъекты Федерации неизменно делились на регионы-доноры и дотационные регионы; достаточно неравномерным было и остается территориальное распределение средств государственных программ и инвестиционных проектов, а также локализация различных видов федеральных «институтов развития». Существенно различались во всех субъектах Федерации их муниципальные образования по видам и масштабам получаемого экономического содействия. На особом положении всегда были такие виды поселений, как закрытые адми-

-
2. Бухвальд Е.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. 2019. № 2. С. 25–34; Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Поселенческий аспект Стратегии пространственного развития для России // Федерализм. 2019. № 1. С. 38–55; Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 2 (42). С. 121–136; и др. работы.

нистративно-территориальные образования (ЗАТО), федеральные наукограды и пр.

Однако до последнего времени эта дифференциация, особенно в отношении поселений, носила внесистемный характер. Она не опиралась на четкое представление о том, какие типы поселений в силу специфики развития и располагаемого потенциала нуждаются в тех или иных мерах государственной поддержки и какие формы поддержки могут оказаться в каждом случае наиболее действенными. Именно эта негативная сторона политики регионального развития предопределила то, что, несмотря на многократные декларации, такая задача, как сокращение межрегиональной и внутрирегиональной экономической дифференциации, убедительного решения так и не получила. При этом внутрирегиональная дифференциация муниципальных образований в большинстве субъектов Федерации устойчиво нарастает³, в т.ч. и за счет постепенной деградации малых городских поселений.

В последнее время наметился явный отход от прежнего представления о сути и формах проявления симметрии федеративных отношений в России. Так, в правительственном постановлении, регулирующем основное содержание и порядок работы над Стратегией пространственного развития⁴, отмечается, что в ее основе должны лежать, в частности, «результаты отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам». Эту логическую линию продолжает и такой документ, как «Основы государственной политики регионального развития»⁵, который к основным принципам государственной региональной политики относит, в частности, «дифференцированный подход к реализации

3. Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник Новосибирского гос. университета экономики и управления. 2016. № 1. С. 341–350; Глинский В.В., Серга А.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территории // Вопросы статистики. 2016. № 8. С. 305–310; Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72.
4. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». base.garant.ru/71170676.
5. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d.

мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей».

Тем не менее, будучи по многим обстоятельствам существенной новацией в принципах государственной политики регионального развития, признание легитимности селективного характера такой политики в контексте ее практической реализации порождает немало вопросов. Прежде всего остается неясным то, на какой методической основе (по каким признакам) такая типизация должна проводиться; должна ли такая типизация быть универсальной (единой) для всех потенциальных объектов государственной политики регионального развития или в каждом отдельном случае принципы и критерии типизации регионов и отдельных видов поселений могут различаться. Неопределенно выглядит и то, для каких институтов и инструментов федеральной политики регионального развития подобная типизация может быть практически использована. Наконец, обозначился вопрос, что приоритетно для государственной политики регионального развития: типизация регионов или типизация поселений. В итоговом варианте СПР поселенческий аспект регулирования пространственного развития в этом документе явно доминирует над региональным.

Справедлив ли преимущественно поселенческий акцент в стратегировании пространственного развития? В плане нормативно-правового регулирования здесь сложилась достаточно неопределенная ситуация. В 172-м законе о стратегическом планировании⁶ (с. 3, п. 26) Стратегия пространственного развития – это документ стратегического планирования, нацеленный, в частности, на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. На наш взгляд, это определение несколько некорректно. Это связано с тем, что не вполне правомерно сводить целеполагание пространственного стратегирования только к системе расселения, не учитывая прямое и обратное влияния сдвигов в расселении и размещении вещественных производительных сил. Эта некорректность в известной мере была исправлена в названном

6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

выше Постановлении Правительства РФ № 870 (п. 1), где задачи Стратегии пространственного развития связываются также и с реализацией приоритетных направлений размещения производительных сил на территории страны. Конечно, и здесь есть некоторая некорректность, поскольку население (в его трудоспособной части) также является частью производительных сил. А отсюда и неизбежные вопросы. Совершенствование расселения и реализация приоритетных направлений размещения производительных сил — это одно и то же или нет? Что здесь первично и что вторично?

Как мы полагаем, ответы на эти вопросы в чем-то носят исторический характер. Если обратиться к материалам первого пятилетнего плана (3-й том плана был целиком посвящен пространственным аспектам его реализации, т.е. так называемым «районным очеркам»), то мы увидим здесь вполне определенную идеологию. Согласно ей, трудовые ресурсы должны следовать за приоритетными направлениями размещения производительных сил, а если они этого не захотят, то во многих случаях их можно и заставить⁷. В настоящее время ситуация сложнее. Об инструментах принуждения не приходится и говорить, а меры стимулирования процессов расселения стоят очень дорого, да и не всегда действенны. Об угрозах утраты населения Дальневосточных регионов России говорят уже лет 40–50⁸, но добиться скромного результата в этом направлении удалось лишь в самое последнее время. Причина скрывается не только в неэффективности предпринимавшихся мер самой политики расселения, сколько в недостаточном внимании к развитию экономики и социальной сферы российских регионов — демографических доноров.

Сыграл свою роль и фактор возрастающей притягательной силы узкого круга российских мегаполисов, которые последовательно откачивают трудовые ресурсы с иных территорий, включая малые города и утратившие рабочие места моногорода.

-
7. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Первый пятилетний план и пространственное стратегирование для России // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2018. № 6. С. 7–22.
 8. Коваленко С.Г. Советская экономическая модернизация на Дальнем Востоке в эпоху перестройки: замысел и результаты. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 37 (322). С. 12–21; Кольчугина А.В. Типология субъектов РФ по характеру и интенсивности межрегиональной миграции населения // Федерализм. 2006. № 2. С. 219–236.

Эта проблема имеет и четкий межрегиональный аспект. Учитывая неравномерность распределения малых, и особенно моногородов, по территории субъектов Федерации⁹, можно утверждать, что активная политика подъема малых и моногородов — дополнительный импульс в направлении решения задачи позитивного экономического выравнивания регионов России в целом.

9. Например, в Кемеровской области все города, кроме областной столицы, имеют признаки моногородов.

МОНОГОРОДА: БАЛЛАСТ ИЛИ РЕЗЕРВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ?

Проблема моногородов — одна из наиболее сложных в регулировании пространственного развития российской экономики. Речь идет о городах, которые в ходе реформ утратили свои градообразующие предприятия, формировавшие ранее не только основной объем хозяйственной деятельности, основную долю рабочих мест и доходов местных бюджетов, но чаще всего поддерживавших (финансировавших) всю коммунальную, социальную и прочую инфраструктуру этих городов (см. Приложение 1).

Практически 100% нынешних российских моногородов — это продукт плановой экономики советского периода и соответствующей ей модели размещения производительных сил¹⁰. В ходе рыночно-ориентированных реформ в значительной части таких моногородов сформировался узел застойных социально-экономических и финансово-бюджетных проблем. Практика показала, что главной причиной сложной ситуации в таких городах выступает не только зависимость от одного градообразующего предприятия, но и прежде всего выявившаяся неспособность предприятия приспособиться к новым условиям хозяйствования. Еще одна важная причина — практическое отсутствие у органов власти субъектов

10. *Zemlyanskii D.Yu.* Single industry towns in Russia // *Regional Research of Russia*. 2011. Vol. 1. №1. P. 99–102; Меерович М.Г. Советские моногорода: история возникновения и специфика // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2018. №1 (73). С. 53–65.

Федерации, и тем более у органов местного самоуправления, возможностей существенно повлиять на деградацию градообразующих предприятий, создать условия для полномасштабного восстановления их хозяйственной деятельности в тех или иных формах.

С целью реализации мер государственной поддержки Постановлением Правительства РФ были утверждены¹¹ три категории моногородов: моногорода со сложным социально-экономическим положением; моногорода с наличием рисков ухудшения положения и моногорода, имеющие стабильное социально-экономическое положение. На данный момент в Перечне моногородов находится 319 муниципальных образований, в т. ч. 99 — с наиболее сложной социально-экономической ситуацией¹². Моногорода расположены на территории 61 российского региона. Больше всего моногородов в Кемеровской (24), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях. В распоряжении от 2014 г. Правительство РФ отнесло к кругу имеющих наиболее сложное социально-экономическое положение 75 моногородов; сейчас их, было отмечено выше, уже 99. Наибольшее количество кризисных моногородов в Кемеровской (9) и Челябинской (7) областях; в Республике Карелия и Пермской области (по 6).

По данным Росстата, на конец 2018 г. в моногородах проживали более 13,5 млн чел., или 9,2% населения России. Каждый третий из них — это житель кризисного моногорода. Общая численность занятого населения в этих поселениях составляет около 6 млн чел., из которых только 1 млн чел. (примерно 15–16%) был занят на еще как-то действующих градообразующих предприятиях, 1,5 млн чел. были заняты в сфере малого и среднего предпринимательства (МСП). Другими словами, уже сейчас малый бизнес стал основным генератором рабочих мест в моногородах страны.

-
11. 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». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166538.
 12. Было принято решение заморозить указанный список до конца 2018 г., а затем обновить его за счет исключения одних городов и включения других. Полное обновление этого списка предполагается в 2020 г. за счет исключения из него примерно 200 городов, полностью утративших признаки монопрофильности.

Осуществление мер по восстановлению хозяйственной активности в моногородах в последние годы осуществляется прежде всего за счет средств НКО «Фонд развития моногородов»¹³. У Фонда три основные функции.

1. Софинансирование расходов субъектов Федерации и муниципальных образований по строительству или реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов. В рамках этой поддержки Фонда на 1 января 2019 г. введено в эксплуатацию 55 объектов инфраструктуры в 21 городе из 16 субъектов Федерации, за счет чего создано более 21 тыс. рабочих мест (всего на сумму примерно 10 млрд руб.).

2. Участие в подготовке и реализации инвестиционных проектов в форме предоставления займа юридическим лицам или осуществления взноса в уставный капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах (всего на сумму 7 млрд руб.).

3. Выполнение функций проектного офиса по проектам развития моногорода (паспорта, планы, инвестиционные предложения и пр.).

В деятельности по поддержке моногородов участвует Фонд развития промышленности (ФРП), который в настоящее время преимущественно позиционирует себя как институт содействия среднему бизнесу. Кроме того, сейчас моногорода могут рассчитывать на создание ТОСЭР. Таких территорий на данный момент в моногородах создано порядка 20, хотя большинство из них существует только на бумаге из-за отсутствия крупных инвесторов.

Также следует акцентировать внимание на таком документе, как утвержденная Правительством РФ в 2016 г. приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов»¹⁴. В соответствии с программой на первом этапе ее реализации (до 2018 г.) в моногорода предполагалось инвестировать около 170 млрд руб.; в них должно

13. Фонд развития моногородов действует в соответствии с Уставом, утвержденным 9 октября 2014 г. Цель деятельности фонда – формирование условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода) Российской Федерации, развитие их городской среды.

14. Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов». Утверждена Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11). www.government.ru/news/25595/.

появиться 230 тыс. рабочих мест. В Программе предусматривалась государственная поддержка моногородов по таким направлениям, как создание ТОСЭР (100 в течение 2017–2018 гг.); реализация инвестиционных проектов в 150 моногородах, а также строительство и/или реконструкция объектов инфраструктуры в 15 моногородах. В марте 2017 г. данная программа была включена в перечень основных мероприятий подпрограммы «Инвестиционный климат» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Однако, как показал анализ, проведенный Счетной палатой РФ¹⁵, осуществление данной программы в 2016–2017 гг. оказалось мало результативным. Итоги этой проверки свидетельствуют, что реализация программы не смогла остановить снижения численности населения моногородов, особенно населения трудоспособных возрастов. Структура моногородов по характеру складывающейся в них социально-экономической ситуации изменилась не в лучшую, а в худшую сторону (см. Приложение 1). Причина кроется прежде всего в общей сложной ситуации в российской экономике в целом, что не дает возможности придать достаточные импульсы тем хозяйственным инициативам, которые формируются в моногородах страны. Другая причина – необъективность того перечня моногородов, который изначально был положен в основу реализации программы. Третья причина – просчеты, допущенные при формировании самой программы, основной из которых отсутствие согласования данной программы с иными документами программно-стратегического характера.

Например, в законе о промышленной политике¹⁶ вообще нет указания на особые цели и инструменты поддержки и развития промышленных производств на таких специфических территориях, как моногорода. ФРП и Фонд развития моногородов заключили соглашение о сотрудничестве, которое призвано облегчить коорди-

15. Основные положения отчета о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016–2017 годах». М.: Счетная палата РФ. 2018.

16. Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ. www.consultant.ru/document/_doc_LAW_173119.

нацию мер поддержки моногородов на основе возрождения их промышленного потенциала. Однако в этих городах реализуется менее четверти всех проектов, на которые были выделены средства ФРП.

Сказанное выше в значительной мере касается и согласованности мер по развитию моногородов с основными инструментами государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП). Роль МСП очень значима для возрождения малых моногородов, так как большинству из них в ближайшей перспективе трудно рассчитывать на приход крупного ключевого инвестора¹⁷. Однако пока нацеленность государственной политики в отношении МСП именно на моногорода просматривается недостаточно. Например, некоторые акценты на роль малого и среднего бизнеса для развития моногородов содержатся в Стратегии МСП до 2030 года, но здесь проблемой выступает неопределенный статус этого документа и отсутствие указаний на конкретные механизмы реализации его ключевых положений.

Наконец, следует отметить, что предпринимающиеся меры государственной поддержки моногородов пока не носят системного характера. Например, потенциальным соинвесторам проектов, реализуемых ФРП, а равно и резидентам – инвесторам ТОСЭР не гарантируется поддержка с получением кредитных ресурсов, необходимых для осуществления их инвестиций. Нет четкой перспективы комбинирования ТОСЭР с созданием на местах технопарков и иных подобных структур, способных в итоге сформировать наиболее эффективную – кластерную основу экономики моногорода¹⁸.

Особенно важно то, что предоставляемые инвесторам в ТОСЭР налоговые льготы не ориентированы на наполнение реализуемых инвестиционных проектов современными инновационными производствами. Ни в одном из получивших поддержку моно-

17. См.: Дмитриева Е.О. Малое предпринимательство как фактор модернизации старопромышленного моногорода // Вестник науки Тольяттинского гос. университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 3 (30). С. 42–49; Кузнецова М.А., Коняхина Т.Б., Соломонова Е.Б. Малое и среднее предпринимательство как основа развития региональной экономики // Экономика и предпринимательство. 2019. № 1 (102). С. 383–386.

18. См.: Кузнецов Б.А., Кузнецова С.Б. Высокие технологии – стратегия развития моногородов // Социально-экономические и механические системы: исследование, проектирование, оптимизация. 2017. № 1 (74). С. 60–68.

родов (кроме городов Тольятти и Набережные Челны) нет крупных научных школ и научных центров, генерирующих прорывные технологии для их реализации на месте. Это не позволяет надеяться на то, что моногорода будут не только реанимированы как территории хозяйствования, но и станут — на основе инновационного развития их экономики — новыми опорными точками инновационного развития российской экономики в целом¹⁹.

Осуществляемый ныне переход к системе стратегического планирования дает возможность не только более глубоко подойти к решению проблемы социально-экономического возрождения моногородов России, но и, что особенно важно, системно интегрировать предпринимаемые в этом направлении шаги в общую стратегию развития российской экономики. Это предполагает, в частности, согласование основных задач этой политики с теми приоритетами, которые фиксируются в стратегиях пространственного и отраслевого развития, а также в иных приоритетных программах и проектах. Пока такое согласование явно не обеспечивается. Так, в Стратегии пространственного развития моногорода упоминаются в связи с задачей на диверсификацию их экономики, но без четких указаний на то, какое место проблемы этих поселений должны занять в государственной политике регионального развития и какие инструменты этой политики должны быть при этом использованы.

Кроме того, декларируемые здесь намерения, как и во многих иных случаях, адресуются моногородам вообще, вне анализа специфики ситуации в различных типах моногородов. До настоящего времени ни в официальных документах, ни в научных исследованиях не сложилось четких представлений о том, для каких типов моногородов по характеру причин их нынешней кризисной ситуации более предпочтительны те или иные инструменты государственной поддержки. Имеется в виду соинвестирование со стороны Фонда развития моногородов и/или Фонда развития промышленности; налоговые льготы; целевые федеральные и/или региональные программы; создание ТОСЭР, промышленных парков или иные меры.

19. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Моногорода России: от аутсайдеров к лидерам экономического развития // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 5. С. 7–21.

При разработке указанных мер следует принять во внимание два момента. Во-первых, примерно половина моногородов — это малые города (с населением до 50 тыс. чел.), и в абсолютном большинстве — малые и средние города (хотя и есть такие исключения, как, например, Тольятти и Череповец). Во-вторых, во многих таких городах прежние градообразующие предприятия полностью прекратили существование и, соответственно, исчезли основания считать эти поселения монопрофильными. Они влились в круг обычных проблемных малых и средних городов России. Эту ситуацию можно было предугадать, т.к. при принятии 709-го постановления моногорода определялись по данным не на текущий момент, а за 5 предшествующих лет и уже тогда во многих случаях справедливо было бы оперировать понятием «бывшие моногорода». Сейчас эта тенденция обозначилась еще более резко, в связи с чем Правительство РФ обнародовало намерение сократить список моногородов до 170, которые и будут иметь шанс на получение государственной поддержки, хотя теперь уже и не вполне ясно, кто более нуждается в такой поддержке: формально еще остающиеся моногорода или уже бывшие.

Есть три основных направления экономической реанимации моногородов. Первый путь — полное или хотя бы частичное восстановление хозяйственной деятельности градообразующего предприятия за счет его технической модернизации, перепрофилирования и пр. Второй путь — привлечение инвесторов, которые на основе имеющихся промышленных площадок способны создать новые производства, в т.ч. и кластерного типа. Третий путь — полное обновление экономического лица моногорода, например как логистического, туристско-рекреационного или досугового центра. Есть и вариант, связанный с ликвидацией моногорода как неперспективного. Так, было высказано предположение, что из общего числа моногородов России «примерно 10–20 эффективнее закрыть, а людей — переселить»²⁰. Решить, какой алгоритм действия целесообразен для того или иного моногорода, можно только на основе экс-

20. За сотым километром // Российская газета. 17 окт. 2017. rg.ru/2017/10/17/aleksandr-puzanov-period-ekstensivnoj-urbanizacii-zakonchilsia.html.

пертного изучения сложившейся ситуации, экономически и социально аргументированного выбора путей ее исправления.

Резюмируя, можно высказать ряд предложений, направленных на повышение действенности государственной политики в отношении моногородов России. Прежде всего, полагаем мы, с учетом фактически сложившейся сегодня ситуации целесообразно изменить саму модель государственной поддержки моногородов. В одном векторе этой поддержки следует оставить только те поселения, которые еще сохранили шанс на устойчивое развитие в категории монопрофильных за счет той или иной формы реанимации градообразующего предприятия. Все остальные – бывшие моногорода следует интегрировать в общий блок проблемных малых и средних городов, разработав для них дифференцированные меры поддержки и восстановления хозяйственной деятельности.

Системным решением проблем оставшихся моногородов может стать принятие государственной программы «Поддержка моногородов Российской Федерации», которая была бы включена в блок государственных программ «Сбалансированное региональное развитие».

Программа должна реализовать следующие задачи:

- провести более глубокую типизацию моногородов по характеру социально-экономической ситуации и потребным специфическим мерам государственной поддержки;
- согласовать целевые меры поддержки моногородов в рамках политики регионального развития с мероприятиями, осуществляемыми в рамках государственных программ отраслевого характера, при осуществлении национальных проектов и пр.;
- обеспечить активное использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, которое, согласно международному опыту, именно в пределах моногородов позволяет наиболее конструктивно решать задачи хозяйственного и социального развития территорий.

Программа также должна определить роль регионов и их программно-стратегических документов в системе поддержки

моногородов на основе согласования действия и сложения экономических, институциональных и иных ресурсов Федерации и ее субъектов. Однако число моногородов в регионах страны очень разнообразно, да и не все регионы в силу различий в экономических возможностях могут внести в решение этой задачи равную лепту. Проблема может быть решена за счет разработки региональных программ поддержки моногородов при условии их гибкого финансирования с федерального уровня, в т.ч. при участии средств федеральных «институтов развития», а также широкого использования механизмов ГЧП и МЧП. Данные региональные программы поддержки моногородов должны стать важным составляющим пространственного среза социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.



МАЛЫЕ ГОРОДА В ЛАБИРИНТАХ КОНЦЕПЦИЙ ПРОСТРАНСТВЕННОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ В РОССИИ

Иногда высказывается мнение о том, что в современных условиях малые города утрачивают свою роль, оказывают значительно меньшее влияние на социально-экономическую жизнь страны, чем большие города, тем более чем крупные мегаполисы. Это не совсем так. Россия — во многом страна малых городов. Их примерно две трети от общего числа поселений городского типа. В соответствии со «Сводом правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»²¹ к малым городам в Российской Федерации относятся города с численностью населения до 50 тысяч чел. В малых городах живут около 16 млн россиян, т.е. 11–12% населения страны. В зоне административного регулирования и социально-экономического влияния малых городов²² проживают до 30 млн чел. (примерно 20% населения).

Малые города — исторически устойчивый поселенческий феномен. Необходимо отметить, что практически все будущие большие города в процессе своего развития проходили стадию малого города. И напротив: есть тенденция перехода некоторых

21. «Свод правил» 42.13330.2011. Утвержден Приказом Министерства регионального развития РФ от 28 декабря 2010 г. № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 г.; «Свод правил» 42.13330.2016. Утвержден Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034.

22. Около 70% малых городов являются центрами муниципальных районов, что означает сосредоточение в них базовой административной, социальной и иной инфраструктуры для окружающих поселений и сел.

средних городов в категорию малых²³. Причиной этого чаще всего являлась полная или частичная утрата сосредоточенной в них экономической деятельности и, соответственно, значительной доли населения. В целом, в последние годы (2012–2018 гг.) в Российской Федерации отмечается снижение количества малых городов. Это в основном связано с включением этих городов в более крупные агломерации²⁴, а в отдельных случаях — и в связи с утратой статуса города (см. Приложение, табл.1). Малые города достаточно неравномерно распределены по субъектам Российской Федерации (см. Приложение, табл.2).

В настоящее время малые города России, как было отмечено выше, теряют население; особенно это касается наиболее активного — трудоспособного сегмента трудовых ресурсов. Эта часть населения малых городов переезжает в областные центры (в некоторых из них проживает уже более половины всего населения соответствующего региона), в другие регионы на постоянное жительство или работает в них на принципе челночной миграции. в целом за период с переписи населения 2010 г. до конца 2018 г. население малых городов сократилось почти на 500 000 чел. В 2010 г. оно составляло 16,9% всего городского населения страны, а на начало 2018 г. — 15,58%. Численность населения в средних городах (от 50 тыс. до 100 тыс. чел.) за этот период также сократилась, но и в меньшей степени — на 260 000 чел.

В силу своей географической и социально-экономической специфики в период экономических реформ 1990-х гг. малые города понесли значительно больший ущерб, нежели крупные города. Это касалось как объемов производства и инвестиций, так и утраты рабочих мест, сокращения доходов местных бюджетов, а также числа и доступности учреждений социальной инфраструктуры и пр. Деградация малых городов ведет к неоправданной поляризации экономического и социально-обустроенного пространства страны. Утрачиваются ее важные исторические и культурные центры, цен-

-
23. Так, к 2017 г. по сравнению с 2010 г. из категории средних городов перешли в категорию малых Балахна (Нижегородская область); Лесной (Свердловская область); Донецк (Ростовская область); Ливны (Орловская область); Вышний Волочек (Тверская область).
24. Например: г. Юбилейный вошел в состав г. Королев; г. Ожерелье вошел в состав г. Каширы (Московская область); г. Московский и г. Щербинка вошли в состав г. Москва.

тры ремесел и народного творчества. Возникает пространственный и экономический разрыв между сохраняющимися точками аграрного производства и расселения и центрами переработки и потребления сельскохозяйственной продукции.

Нельзя сказать, что сложные проблемы малых городов России не были замечены на уровне руководства страны. Однако ситуация с государственной политикой в отношении малых городов выглядела весьма двойственно. С одной стороны, государство никогда не открещивалось от социально-экономических проблем малых городов и не отказывалось от принятия отдельных мер по решению этих проблем. С другой стороны, попытки осуществить в этом направлении серьезные шаги так и не увенчались успехом. По крайней мере, два раза за последние десятилетия ставился вопрос о государственной программе поддержки малых городов России. Однако эти начинания неизменно терпели неудачу. Например, Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации²⁵. Эта программа, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г., практически не финансировалась и окончательно была приостановлена в 2001 г. Еще одна попытка запуска подобной программы на основе уже подготовленной концепции имела место в 2013 г. при подготовке Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»²⁶. Однако в итоге подпрограмма по поддержке малых городов в указанный документ не вошла, а в 2014 г. в связи с ликвидацией оператора программы — Минрегиона РФ и сама государственная программа была приостановлена²⁷.

В государственной политике в отношении малых городов и сегодня нет полной ясности. Так, в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 по основам государственной политики регионального развития проблемы малых городов и задачи их поддержки вообще не упоминаются. В документе отмечается неравномерное размещение производительных сил и расселения населения на территории страны, хотя без уточнения того, о какой конкретно

25. Программа была утверждена Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина от 24 мая 1996 г. № 775.

26. Программа была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435.

27. Программа была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. № 2301-р.

неравномерности идет речь. Также не вполне четко понимаема задача относительно сдерживания оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих перспектив динамичного экономического развития, путем создания на местах благоприятных социальных условий. Так, не ясно, по каким критериям можно выделить территории, «не имеющие в обозримом будущем перспектив динамичного экономического развития» и можно ли изменить ситуацию и сформировать эти перспективы только за счет «создания благоприятных социальных условий»?

В Указе имеются положения, вызывающие сомнения. Так в документе дается установка на стимулирование развития крупных городских агломераций, способных выдерживать конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной рабочей силы, в т.ч. и иностранной. По сути, это путь к обезлюдиванию малых городов. К тому же, этот тезис звучит весьма архаично: всей мировой практикой доказано, что достижение высокой конкурентоспособности никак не обусловлено только обязательным развитием крупных городских агломераций и сосредоточением именно в них квалифицированной рабочей силы.

В настоящее время вновь высказываются аргументы в пользу возобновления государственной целевой программы поддержки малых городов. Надежды на такую программу в основном генерировались тем предположением, что Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации даст импульс пересмотру системы государственных программ территориальной направленности («Сбалансированное региональное развитие») и здесь найдется место для системы мер по поддержке и развитию малых городов страны. Однако этого пока не произошло.

Действительно, в современных условиях экономическое и социальное возрождение малых городов России возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений, на основе методов программно-целевого управления, согласующих меры поддержки малых городов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства – инвестиционной, промышленной, инновационной, поддержки МСП и пр. Переход к стратегическому планированию – это не только система долговременного

целеполагания, но и преобладающее значение программно-целевых методов достижения этих целей. Это верно, как и то, что ни одна программа не может вместить всего круга условий возрождения малых городов, но сама по себе, в своих подпрограммах может обосновать дополнительные важные продвижения в этом направлении, а именно законодательные, налогово-бюджетные, институциональные и иные новации.

Однако одновременно звучат и иные мнения, в частности опасения, что при неизбежно ограниченных объемах финансирования реализация такой программы в отношении сотен малых городов будет подобна «дробине для слона». Однако все дело в методической проработке программы, в ее инструментальном совершенстве, в сбалансированном сочетании факторов государственной поддержки с запуском, там, где это возможно, механизмов саморазвития малых городов. Помогать малым городам вообще — дело бесперспективное. Здесь следует учесть, что разнообразие социально-экономической ситуации и обусловивших ее причин в малых городах (не монопрофильных) значительно больше, чем это характерно для моногородов. В настоящее время помощь малым городам оказывается по многочисленным разобценным каналам, в результате чего нет полной уверенности в том, что эта помощь — по объему и по ее направленности — распределяется строго в соответствии с реальными нуждами получателей этой помощи.

В этой связи прежде всего следует определиться с тем, как следует позиционировать систему программно-целевых мер развития и поддержки малых городов. Для этого в современных условиях существует несколько возможностей. Одна из них — целевая государственная программа «Развитие малых городов Российской Федерации» в рамках обновленного блока государственных программ «Сбалансированное региональное развитие»²⁸. В эту государственную программу можно было бы включить ряд подпрограмм, таких как инфраструктурное развитие малых городов; социальное

28. В этом блоке в настоящее время представлены 7 государственных программ, из которых только 2 действуют как общегосударственные по своему масштабу. Остальные 5 нацелены на развитие отдельных макрорегионов страны. Такой набор государственных программ абсолютно не адекватен реализации Стратегии пространственного развития с учетом совокупности поставленных в ней задач.

развитие малых городов; поддержка МСП в этой категории поселений и пр.

Параллельно с программно-целевым подходом к решению задач хозяйственного и социального развития в настоящее время сформирована система «национальных проектов», предложенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204²⁹. Однако формально, ни один из этих проектов не нацелен на решение тех или иных задач в сфере пространственного развития российской экономики. На роль известного регулятора тенденций пространственного развития российской экономики может претендовать лишь добавленный к национальным проектам «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.»³⁰. В этот план включены 11 федеральных проектов, девять из которых направлены на модернизацию и расширение транспортной инфраструктуры страны и ее регионов. Но при всей важности этого документа очевидно, что содержащиеся в нем проекты имеют именно магистральный характер и не увязываются конкретно с решением комплекса инфраструктурных проблем для малых городов страны. Институционально-инструментальная сторона государственной политики в отношении малых городов пока остается в состоянии явной неопределенности.

В СПР декларируется задача «содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг». Однако никаких конкретных мер по реализации этой задачи в документе не содержится. Чтобы четко позиционировать актуальные задачи по поддержке и развитию малых городов в системе пространственного стратегического планирования, следует разработать блок дополнений к действующему документу.

29. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432.

30. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. static.government.ru/media/files/MUNhg3Uff9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf.

Прежде всего это касается встраивания государственной политики в отношении малых городов в систему стратегического планирования, причем и по вертикали, и по горизонтали. Это означает, что целевой блок задач и инструментов по решению проблем малых городов должен наличествовать в документах стратегического планирования федерального и регионального уровня, а на федеральном уровне присутствовать в документах, отражающих как пространственный, так и отраслевой срез стратегического планирования. Все стратегии, в т.ч. отраслевые, национальные проекты, а также инвестиционные программы и проекты, реализуемые государственными корпорациями, государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием, должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики, включая и решение проблем малых городов. Возможности для этого должны быть созданы путем соответствующих дополнений к ряду важных федеральных законов, таких как закон о стратегическом планировании, о промышленной политике в Российской Федерации, закон о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, о малом и среднем предпринимательстве и др.

Так, в 172-м ФЗ должна быть закреплена обязательность муниципального стратегирования в малых городах, получающих или претендующих на получение тех или иных форм государственной поддержки. Закон о промышленной политике должен содержать положения, касающиеся стимулирования субъектов хозяйствования в сфере промышленности к созданию филиалов и/или расширению кооперационных взаимодействий с малыми и средними предприятиями (МСП), действующими в малых городах. Корреспондирующие поправки должны быть включены и в закон о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

Существуют также значительные возможности расширения инструментария политики развития и поддержки малых городов государства за счет все большего круга так называемых «институтов развития». Таковые, независимо от своей функциональной направленности, также должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики и подъему

ее отдельных территориальных звеньев. Это касается не только территориально-локализованных институтов развития (ОЭЗ, ТОСЭР), но общефедеральных институтов развития. В их числе, например, Фонд развития промышленности, который сейчас акцентирует внимание на том, что будет ориентироваться на средний бизнес, перспективный для оживления экономической активности в малых городах страны. Адресацию средств этих и иных аналогичных финансирующих структур на решение проблем малых городов можно было бы обеспечить за счет механизма квотирования.

Для повышения результативности государственной политики развития и поддержки малых городов необходимы определенные институциональные предпосылки, касающиеся собственного территориального звена управления. В настоящее время складывается все большее понимание того, что многие положения, заложенные в муниципальную реформу, начатую Федеральным законом № 131 от 6 октября 2003 г.³¹, нуждаются в корректировке и дополнении. На повестке дня возникли многие существенные новации в этой сфере, которые могли бы создать условия для решения специфических социально-экономических задач, характерных для конкретных типов муниципальных образований. Например, для того, чтобы на законной основе предоставить те или иные налоговые льготы хозяйствующим субъектам (инвесторам), действующим в малых городах, надо их неким образом выделить из общей массы налогоплательщиков.

Малые города — не особые субъекты налогово-бюджетных отношений; это — муниципалитеты; городские округа или городские поселения. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим именно как «малых городов» и их хозяйствующих субъектов невозможно. Но это будет возможно в случае образования в таком поселении особого «института развития», резиденты которого по закону имели бы право на подобные льготы. Другой вариант — законодательное оформление института «поселения в кризисной социально-экономической ситуации» с отдельным регулированием норм налогообложения хозяйствующих субъектов таких поселений

31. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

в Налоговом кодексе РФ (разумеется, не по факту формальной регистрации, а по факту реального ведения хозяйственной деятельности на данной территории). С этой целью можно было бы использовать различные налоговые льготы, в т.ч. льготы по так называемым «социальным налогам». Такая практика широко используется за рубежом с целью стимулировать инвесторов и предпринимателей создавать рабочие места не в мегаполисах, а в малых городах. Кроме того, в случаях получения тем или иным поселением статуса «поселения в кризисной ситуации» будет возможно поддержать местный бюджет дополнительными налоговыми отчислениями, например, допустив возможность зачисления в местный бюджет всех налогов, уплачиваемых субъектами МСП.

На каких принципах должна строиться концепция того или иного программно-стратегического документа, формирующего основы государственной политики в отношении малых городов?

Во-первых, необходимо утвердиться на позиции, что решение проблем малых городов не ограничивается лишь рамками стратегирования пространственного развития, а должно осуществляться на базе всей системы документов стратегического планирования, где проблемы малых городов и пути их решения должны найти особое отражение.

Во-вторых, должно быть обеспечено сочетание адресных мер поддержки в отношении малых городов с единой политикой пространственного регулирования в экономике, предотвращающей центростремительные тенденции в размещении производительных сил в стране. Если такую политику официально не утвердить и практически не реализовывать, все точечные меры поддержки малых городов неизбежно будут иметь только частичный эффект.

В-третьих, акцент должен делаться не на инструменты масштабного вспомоществования со стороны государства, а на экономические, прежде всего финансовые, механизмы саморазвития малых городов, в частности за счет более активной поддержки малых и средних форм хозяйствования³².

32. О сути концепции саморазвития см.: Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45. Многие положения современной «концепции саморазвития территорий» могут быть применены не только к регионам, но и ее отдельным, достаточно крупным поселениям.

В-четвертых, понятия «государственная политика в отношении малых городов» и «федеральная политика в отношении малых городов» не равнозначны. По сути, эта политика должна строиться на четком разграничении полномочий и балансе ответственности Федерации и ее субъектов, причем в отношении последних эта ответственность должна взвешиваться как по демографическому весу малых городов в конкретном регионе, так и по объему тех экономических ресурсов, которые регион может выделить для их поддержки. Механизм такого взаимодействия должен формироваться на основе согласования федеральной стратегии пространственного развития со стратегиями и планами территориального развития субъектов Федерации.

В-пятых, базирование государственной политики в отношении малых городов на принципах адресности, основанной на типизации малых городов как реципиентов тех или иных форм поддержки. В принципе, с этой целью можно было бы использовать схему, близкую к той, которая была дана в правительственной группировке моногородов, а именно: города с наиболее сложным социально-экономическим положением; города, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения и города со стабильной социально-экономической ситуацией. Однако подобная типизация менее продуктивна для целевой поддержки малых городов, т.к. последняя предполагает точную идентификацию ключевых причин сложной ситуации, сложившейся в том или ином малом поселении. В этом смысле большое значение имеет типологическая характеристика города, поскольку при наличии общих проблем, задач и способов их решения существуют специфические проблемы, особенности и свои точки роста в каждой типологической группе малых городов.

В нашей экономической литературе было предпринято немало попыток типизации малых городов. В частности, по возможностям дальнейшего развития эти города разбивались на 3 группы: а) инвестиционно привлекательные и обладающие благоприятными предпосылками для устойчивого развития на имеющейся экономической базе; б) нуждающиеся в реструктуризации экономической базы и/или в ее диверсификации; в) депрессивные, инвестиционно малопривлекательные и объективно не имеющие благоприятных

предпосылок для устойчивого развития. По функциональным типам малые города делились на следующие основные типы: а) города традиционного промышленного профиля; б) города, функционирующие как административные, социально-культурные и производственно-экономические центры сельских территорий; в) города научного и научно-производственного профиля, в т.ч. наукограды³³; г) города – порты и транспортные узлы; д) города – исторические центры; центры туризма и отдыха; е) города, расположенные в регионах добычи полезных ископаемых; ж) города – закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и з) города – спутники больших городов, полностью находящиеся в ареале их экономического и социального влияния.

Малые города можно дифференцировать и по степени их удаленности от регионального центра. Так, четверть малых городов находится на расстоянии до 80 км от региональных центров, а 10% – даже на расстоянии свыше 500 км. Отдаленные малые города имеют больше шансов на сохранение своей значимости как центры экономической активности. Близлежащие к центрам малые города чаще всего обречены на статус «спальных районов» по отношению к этим центрам, на развитие преимущественно в качестве коттеджно-дачной территории и пр.

Кроме того, предлагалось типизировать малые города по таким признакам, как агломерационные и неагломерационные; имеющие и не имеющие связь с аграрно-промышленным комплексом, располагающие и не располагающие собственным социально-культурным комплексом и пр. Это говорит о том, что разработка программы поддержки малых городов потребует большого научно-методического обоснования.

Скорее всего типизацию, практически пригодную для разработки целых мер государственной политики, можно представить в виде ряда последовательных итераций на основе экспертного анализа:

33. В настоящее время статус федерального наукограда имеют 14 городов (городские округа, в которых не менее 15% всех занятых работает в научно-производственных комплексах и не менее 50% от объема производства составляет научно-техническая продукция (см. Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ). Кроме того, более 70 городов и иных поселений России имеют статус, подобный наукограду, на основе решения региональных органов власти («региональные наукограды»).

1) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность, действуя в обычных условиях хозяйствования и налогово-бюджетных отношений за счет более эффективного использования собственной экономической базы;

2) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность, используя только косвенные методы поддержки (налоговые льготы локальным предпринимателям и инвесторам; информационная и маркетинговая поддержка и пр.);

3) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только при условии оказания прямых форм поддержки (федеральное и региональное софинансирование объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки МСП и пр.);

4) малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только за счет оказания им широкого круга мер чрезвычайной помощи в статусе «поселение в кризисе», включая, помимо названного, прямую социальную поддержку населения;

5) малые города, экономические и социальные проблемы которых могут быть решены за счет агломерационных процессов с созданием единых муниципальных образований и их органов управления;

6) малые города, не имеющие реальных экономических и социальных перспектив и попытка реанимации которых была бы заведомо безрезультатной (малые города, в исключительных случаях подлежащие расселению).

Практика показывает, что для всех малых городов (вне зависимости от их функциональных и территориальных характеристик) основным направлением укрепления их экономической и финансово-бюджетной базы, а также решения основных социальных проблем (безработица, бедность) является развитие малых форм хозяйствования. Так, для городов – центров сельскохозяйственных территорий характерно развитие предприятий по переработке продукции сельхозпроизводителей и по их обслужива-

нию. Для исторических городов – центров традиционных ремесел и художественных промыслов точками роста являются развитие предпринимательства в области туризма и его инфраструктуры. Для рекреационных малых и средних городов (включая санаторно-курортные) – это МСП в области индустрии восстановления здоровья, организации отдыха и развлечений. Для научно-производственных городов и ЗАТО потенциальными точками прорыва являются развитие малых научных и промышленно-инновационных предприятий и инновационной инфраструктуры; укрепление и развитие градо- и бюджетообразующих предприятий посредством их реструктуризации и диверсификации.

Анкетирование глав муниципальных образований – малых городов, проведенное нами совместно с Союзом малых городов России (см. Приложение 2), показало существенное разнообразие факторов, сдерживающих социально-экономическое развитие этих поселений, равно как и потребных им инструментов государственной поддержки. Это также говорит о том, что меры поддержки малых городов должны иметь строго адресный характер, который может быть обеспечен только путем подбора инструментов (форм) поддержки на основе типизации малых городов как объектов такой поддержки без возможности ее дублирования по различным каналам. При этом предпочтительно говорить о единой программе государственной поддержки малых и средних городских поселений Российской Федерации с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, независимо от того, были они когда-то моногородами или нет. За рамки данной программы должны быть выведены малые города, где располагаются уже действующие федеральные и региональные «институты развития» (наукограды; особые экономические зоны; зоны территориального развития; территории опережающего развития; разного рода индустриальные округа и технопарки, в т. ч. софинансируемые федеральным центром и пр.). По-видимому, это должно касаться и тех малых городов, которые сохраняются в утвержденном Правительством РФ перечне еще жизнеспособных моногородов, для которых уже будут действовать специальные институты и инструменты государственной поддержки.

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Структура моногородов России

Изначально, в 2014 г., в Перечень моногородов было включено 313 моногородов, в том числе: 75 моногородов 1-й категории (со сложным социально-экономическим положением); 149 моногородов 2-й категории (в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения); 89 моногородов 3-й категории (со стабильной ситуацией). В Перечень моногородов Распоряжениями Правительства РФ было внесено пять изменений, последнее – в мае 2016 г.³⁴. В результате общее количество моногородов составило 319 (317), в т.ч. моногородов 1-й категории увеличилось до 100 (на 33%); 2-й категории сократилось до 148 (на 1 моногород); 3-й категории сократилось до 71 (на 20%). Моногорода расположены на территории 61 субъекта Российской Федерации. Больше всего моногородов в Кемеровской области (24 моногорода), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях. Наибольшее количество «кризисных» моногородов отмечено в Приволжье (21 моногород) и Сибири (20 моногородов), на Северо-Западе и в Центре страны (18).

Таблица 1. Сдвиги в структуре расселения по видам населенных пунктов в России (в % к итогу городского населения; на 1 января 2018 г.)

Год	Крупнейшие города (более 1 млн чел.)	Очень крупные города (от 500 тыс. до 1 млн чел.)	Крупные города (от 100 тыс. до 500 тыс. чел.)	Средние города (от 50 тыс. до 100 тыс. чел.)	Малые города (до 50 тыс. чел.)
2002	28,58	12,93	29,60	11,56	17,33
2010	28,94	16,15	26,91	11,14	16,86
2018	33,08	13,26	27,73	10,35	15,58

Источники: Итоги переписи населения 2002 г. и 2010 г. Официальный сайт Росстата. www.perepis2002.ru/index.html?id=9; www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm; Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.»; табл. 16. www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce.

34. Распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2016 г. № 891-р «О внесении изменений в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р».

Таблица 2. Группировка городов Российской Федерации по численности проживающего в них населения по федеральным округам (на 1 января 2018 г.)

РФ и федеральный округ	Всего	В том числе, с числом жителей (чел.)					
		до 49999	50000–99999	100000–249999	250000–499999	500000–999999	1000000 и более
Российская Федерация ^{1), 2)}	1095	777	151	91	39	22	15
Центральный ФО	303	224	33	26	15	3	2
Северо-Западный ФО	146	121	14	4	6	–	1
Южный ФО	96	45	16	10	3	2	2
Северо-Кавказский ФО	57	32	11	10	3	1	–
Приволжский ФО	200	133	35	15	4	8	5
Уральский ФО	115	82	17	8	5	1	2
Сибирский ФО	130	90	19	11	2	5	3
Дальневосточный ФО	66	50	6	7	1	2	–

Примечания. Не включая 3 города в границах Москвы: Московский (53417 чел.), Щербинка (51036 чел.) и Троицк (60924 чел.); не включая 16 городов Республики Крым (из них 12 городов с численностью населения до 50 тыс. чел., 2 города с численностью от 50 до 100 тыс. чел., 2 города с численностью от 100 до 250 тыс. чел., 1 город с численностью от 250 до 500 тыс. чел.) и г. Севастополь (с численностью населения – 430 тыс. чел.).

Источник: Статистический бюллетень Росстата. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. Расчеты авторов.

Таблица 3. Группировка субъектов Российской Федерации по числу малых городов на 1 января 2018 г.

Количество малых городов в субъекте РФ	Число субъектов РФ
Малые города отсутствуют	1
От 1 до 5 малых городов	23
От 6 до 10 малых городов	22
От 11 до 15 малых городов	23
Свыше 16 малых городов	12

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.»; табл. 16. Официальный сайт Росстата: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Таблица 4. Группировка субъектов Российской Федерации по доле населения, проживающего в малых городах на 1 января 2018 г.

Доля населения, проживающего в малых городах по субъектам Федерации, %	Число субъектов Федерации
0–5	1
5–10	23
10–20	22
20–30	23
30 и более	12

Таблица 5. Группировка субъектов Российской Федерации по доле населения, проживающего в малых городах (на 1 января 2018 г.)

Субъекты РФ с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)	Субъекты РФ с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)
1. Чукотский автономный округ	100,0	1. Магаданская область	4,9
2. Ненецкий автономный округ	100,0	2. Удмуртская Республика	6,0
3. Ленинградская область	50,07	3. Самарская область	6,4
4. Ямало-Ненецкий автономный округ	47,63	4. Тюменская область (без автономных округов)	6,6
5. Сахалинская область	44,82	5. Ульяновская область	6,8

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.»; табл. 17. Официальный сайт Росстата. www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

2. Результаты анкетирования представителей малых и средних городов России

В ходе анкетирования было собрано и проанализировано более 60 анкет (из ряда городов было получено по несколько ответов). В числе ответивших на вопросы анкеты были: 36 человек – главы муниципальных образований, главы администрации городов и их замы; 20 – специалисты муниципалитетов; 10 – представители депутатского корпуса; 2 – руководители муниципальных фондов по развитию малого предпринимательства и 8 ответивших – представители бизнеса. Что показали полученные ответы?

Экономический подъем анкетируемые определили как главный фактор сохранения и дальнейшего устойчивого развития своих поселений. Этот подъем участники анкетирования связали прежде всего с созданием и развитием малых и средних предприятий (МСП). В пользу приоритетной значимости этого фактора высказались 67%³⁵ опрошенных. С приходом крупного отечественного или зарубежного инвестора такой подъем связали 41% анкетируемых; с восстановлением (модернизацией) действующего крупного предприятия – 16%. 5% анкетируемых связывали

35. По ряду вопросов допускалась возможность одновременно нескольких ответов.

экономический подъем поселения с его развитием как агропромышленного центра. В числе прочих предпосылок восстановления и дальнейшего развития малых поселений отмечалось присвоение поселению статуса моногорода, что открывает доступ к программам поддержки Фонда развития моногородов и дает возможность создания в городе территории опережающего развития (ТОЭСР). На общем фоне ответы на данный вопрос со стороны бизнес-сообщества выделялись большим акцентом на развитие МСП, также на привлечение крупных инвестиционных проектов, которые могли бы существенно стимулировать местное предпринимательство через систему кооперационных связей.

На вопрос о наличии долгосрочной программы (стратегии) социально-экономического развития муниципального образования ответы распределились следующим образом. Программа (стратегия) есть, и она продолжает сохранять свою актуальность – это подтвердили 47% анкетированных; 33% анкетированных заявили, что такая программа (стратегия) есть, но она нуждается в доработке; ответ «программы (стратегии) нет» дали 12% анкетированных. Также в отдельных случаях отмечалось, что стратегии нет, поскольку она находится на согласовании (видимо, в органах государственной власти субъекта Федерации) или только разрабатывается. Многие анкетированные, давая ответ «стратегии нет», ссылались на то, что в соответствии с ФЗ № 172 «О стратегическом планировании» такая стратегия разрабатывается только по решению местного самоуправления (т.е. необязательна). Были и ответы типа «было решено не разрабатывать стратегию, т.к. на это нет средств». В ряде случаев отмечалось, что отдельной стратегии города нет, но есть стратегия развития всего муниципального района с входящими в него поселениями.

В анкетах наиболее часто в качестве основных препятствий для выполнения стратегии развития и в целом – для экономического развития муниципального образования – назывались такие обстоятельства, как отсутствие достаточных средств местного бюджета (95%); отсутствие (недостаток) инвестиций частных инвесторов (87%); недостаточность финансовой поддержки из регионального и/или федерального бюджета (67%). Участники анкетирования отметили и иные причины, препятствующие экономическому раз-

витию поселения. Это прежде всего удаленность от областного центра; снижение численности населения (отрицательная динамика за последние 20 лет); старение населения (каждый пятый – пенсионер), утрата малыми и большинством средних городов населения трудоспособных возрастов, особенно молодежи. Но все-таки заметен акцент на финансово-бюджетные проблемы муниципалитетов. В большинстве случаев отмечалась необходимость расширения поступлений в местный бюджет, в частности до 50% от налога на прибыль, увеличения квоты местных бюджетов в поступлениях по НДФЛ и т.д.

Опрашиваемым было предложено проранжировать по степени важности препятствия для выполнения стратегии развития и в целом для улучшения экономической ситуации в поселении от 1 (первое место по важности) до 17 (последнее место по важности)³⁶. В итоге были получены следующие результаты: отсутствие достаточных средств местного бюджета (2,9); отсутствие (недостаток) инвестиций частных инвесторов (6,4); недостаточность финансовой поддержки из муниципального образования регионального и/или федерального бюджета (7,3); отток трудовых ресурсов с территории (9,5); отсутствие целевой федеральной/региональной программы развития и поддержки малых городов (10,1/10,7); недостаточное развитие практики муниципально-частного партнерства (12,0); недостаточная инвестиционная привлекательность муниципального образования ввиду наличия транспортных проблем (12,2); отсутствие (недостаток) квалифицированных кадров в системе муниципального управления (12,4); отсутствие на территории города институтов развития (ОЭЗ, технопарки, бизнес-инкубаторы и пр.) (13,2); недостаточность методической, информационной и иной поддержки с регионального и/или федерального уровня (13,7); невозможность полного использования местных земельных, лесных, водных и иных ресурсов территории (14,5); недостаточная поддержка муниципального управления со стороны гражданских структур (14,9); отсутствие в ФЗ № 131 необходимых полномочий муниципалитетов по координации усилий по развитию города

36. Так как не все опрошенные обозначили ранги всех предложенных пунктов, в случае, если просто выделены пункты без ранжирования, всем выделенным пунктам присвоен ранг 1, а не выделенным пунктам вовсе – ранг 17.

(15,0); недостаточное развитие межмуниципального сотрудничества (15,3); отсутствие (нехватка) правовой и методической базы к разработке и реализации стратегии муниципалитета (15,8); отсутствие или некачественное исполнение самой стратегии муниципалитета (15,9). Также в качестве «иных препятствий» отмечалось то, что количество муниципальных служащих (по нормативу) недостаточно в связи с расширением полномочий и круга задач органов местного самоуправления. В результате у населения формируется негативное отношение к местным органам власти. Заработная плата муниципальных служащих мала; квалифицированные специалисты не идут на эту работу.

Таким образом, такие факторы, как отсутствие или некачественная подготовка стратегии развития, отсутствие правовой и методической базы муниципального стратегирования оказались наименее значимыми в числе препятствий для улучшения экономической ситуации в поселении. Обращает на себя внимание низкая (вопреки распространенным мнениям) значимость таких факторов, как развитие межмуниципального сотрудничества, невозможность полного использования местных земельных, лесных, водных и иных ресурсов, в т.ч. ввиду отсутствия необходимых полномочий муниципалитетов по координации усилий по развитию города. Напротив, наиболее важной (в значительно большем отрыве от остальных факторов) стоит проблема формирования местного бюджета. Важной проблемой для малых городов остается отток трудовых ресурсов. Особо выделены такие проблемы, как недостаточность практики муниципально-частного партнерства и нехватка квалифицированных кадров в системе муниципального управления.

Опрошенными в ходе анкетирования также были ранжированы по важности (от 1 ранга – наиболее значимые – до 12 – наименее значимые) меры государственной (федеральной и/или региональной) поддержки, необходимые для возрождения экономики муниципальных образований³⁷. Здесь были получены следующие результаты анкетирования.

37. Для расчета рангов также присваивались ранг 1, если опрошенными было выделены несколько пунктов без присвоения ранга, и ранг 12, если пункт не был выделен вовсе.

1. Дополнительные налоговые отчисления в местный бюджет (4,9).
- 2–3. Целевые меры поддержки МСП на территории малого города (6,1).
- 2–3. Принятие федеральной программы или национального проекта по развитию и поддержке малых городов (6,1).
4. Налоговые льготы для инвесторов и предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность в данном малом городе (6,3).
5. Содействие в привлечении отечественных и зарубежных инвесторов, маркетинг инвестиционных проектов малых городов (6,7).
6. Государственное (со)финансирование проектов транспортной инфраструктуры для малых городов (6,8).
7. Принятие региональной программы или регионального проекта по развитию и поддержке малых городов (7,6).
8. Дополнительные меры в области социального благоустройства (7,7).
9. Содействие в привлечении и обучении трудовых ресурсов (9,2).
10. Содействие в организации промышленных парков, бизнес-инкубаторов и прочих институтов развития (9,9).
11. Законодательное расширение полномочий местной администрации (10,2).
12. Методическая помощь в подготовке муниципальных программ и инвестиционных проектов (10,4).

Дополнительно отмечалась такая востребованная форма поддержки МСП, как государственное софинансирование проектов модернизации коммунальной инфраструктуры.

Позиция представителей бизнеса по вопросу о потребных мерах поддержки МСП отмечена бóльшим акцентом на развитие МСП; на создание технопарков, а также на развертывание целевой государственной программы или национального проекта по поддержке МСП.

Хорошо заметно, что ранжирование мер поддержки МСП в целом корреспондирует ранжированию имеющихся у них проблем. Однако, в отличие от ответов на вопрос о препятствиях к улучшению экономической ситуации в поселении, ответы на вопрос

о потребных мерах поддержки более выровнены; предпочтения есть и здесь, но отличия не носят резкого характера. Это говорит о понимании на местах того, что только системная поддержка, а не отдельные, даже значимые меры, может дать существенное улучшение ситуации в МСГ и обеспечить их дальнейшее устойчивое экономическое развитие.

В частности, как показывают результаты анкетирования, в Стратегии пространственного развития страны требуется более конкретно и ранжированно отразить необходимые меры государственной поддержки МСГ как с федерального, так и регионального уровня. В Стратегии МСП до 2030 года и в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы до 2024 г.» целесообразно локализовать и обеспечить финансовыми ресурсами меры поддержки малого бизнеса в МСГ. Поскольку в большинстве случаев малые города не могут претендовать на статус «моногорода», следует решить вопрос об учреждении особого института развития, который был бы приспособлен для поддержки экономического развития этой категории поселений.

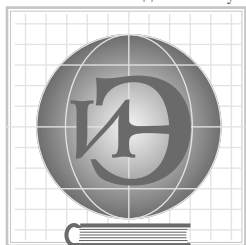
Несмотря на достаточно низкие оценки, данные в анкетах относительно роли муниципального стратегирования, необходимо преодолеть сохраняющуюся в 172-м ФЗ двойственность позиции по данному вопросу. Закон должен четко определить, в каких случаях подготовка и принятие муниципальных стратегий является обязательной (муниципальные районы; городские округа; моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией; малые города – получатели той или иной формы государственной поддержки). Кроме того, при отсутствии в местном бюджете средств закон должен предусматривать обязательную целевую субсидию на эти цели из бюджета субъекта Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

- Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник Новосибирского гос. у-та экономики и управления. 2016. № 1. С. 341–350.
- Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.
- Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России // Федерализм. 2019. № 1. С. 38–55.
- Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72.
- Гаримова П.А. Проблемы и перспективы развития моногорода // Вестник науки. 2018. Т. 2. № 6 (6). С. 4–7.
- Дмитриева Е.О. Малое предпринимательство как фактор модернизации старопромышленного моногорода // Вестник науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 3 (30). С. 42–49.
- Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Моногорода России: от аутсайдеров к лидерам экономического развития //ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 5. С. 7–21.
- Иванова О.П., Антонов Г.Д. ТОСЭР в моногородах // ЭКО. 2017. № 3 (513). С. 120–133.
- Иванова М.В. Моногорода России – новый вектор стратегического развития. В сб.: Экономика Сибири в условиях глобальных вызовов XI века. Новосибирск: ИЭОПП. 2018. С. 129–142.

- Изутова О.В.* Моногорода: поддержка государства // Бюджет. 2018. № 5 (185). С. 81–85.
- Меерович М.Г.* Советские моногорода: история возникновения и специфика // Вестник Кемеровского государственного университета. 2018. № 1 (73). С. 53–65.
- Раевич И.А.* Российские моногорода: проблемы и пути решения // Современная экономика: проблемы и решения. 2019. № 2 (110). С. 121–133.
- Старикова А.В., Куприянова Т.Б., Рогова К.В.* Формирование кластеров малых и средних предприятий как инструмент диверсификации экономики моногородов // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2–1 (79–1). С. 322–326.
- Kryukova E.M., Vetrova E.A., Maloletko A.N., Kaurova O.V., Dusenko S.V.* Social-economic problems of Russian mono-towns // Asian Social Science. 2015. Vol. 11. № 1. P. 258–260.
- Lomovceva O.A., Tkhorikov B.A., Gerasimenko O.A., Polyakov V.G.* The strategic nature of public-private project in solving the problems of small and medium-sized cities in Russia // The Social Sciences. 2016. Vol. 11. № 12. P. 3136–3141.
- Zemlyanskii D.Yu.* Single industry towns in Russia // Regional Research of Russia. 2011. Vol. 1. №1. P. 99–102.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Е.М. Бухвальд, А.В. Кольчугина

Малые и моногорода
в Стратегии пространственного развития
Российской Федерации

Оригинал-макет – *Валериус В.Е.*

Редактор – *Полякова А.В.*

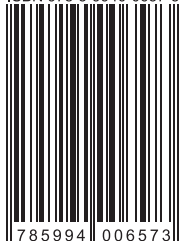
Компьютерная верстка – *Хацко Н.А.*

Подписано в печать 16.12.2019 г.

Заказ № 38. Тираж 300. Объем 2,2 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0657-3



9 785994 006573