



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

---

УДК 332.1:330.322.013

**А.С. ЗУЙКИНА**, к.полит.н., доцент кафедры государственного управления и истории  
ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», г. Пермь, Комсомольский просп., 29  
Электронный адрес: votinova@inbox.ru

**А.И. БРАТЧИКОВА**, секретарь  
ООО «Технология-Сервис», г. Пермь, ул. Гайвинская, 105  
Электронный адрес: nastya@bogomolowa.ru

## НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

---

В статье раскрывается государственная политика России в вопросе развития монопрофильных городов в 2010-е гг. Авторы приводят основные критерии отнесения населенных пунктов к моногородам, соотносят их с параметрами, установленными российским правительством, с целью определения моногородов, нуждающихся в поддержке. Посредством сравнительного анализа выявляются основные направления государственной поддержки моногородов Российской Федерации в периоды двух экономических кризисов – 2008–2010 и 2012–2016 гг., а также их эффекты на функционирование монопрофильных городов Пермского края. Согласно результатам исследования направления и формы государственной поддержки развития моногородов в первую и вторую кризисные волны сходны и нацелены в основном на диверсификацию экономики муниципальных образований. Возможности получить федеральный финансовый ресурс имеют, прежде всего, моногорода, попавшие в утвержденный Правительством РФ Перечень монопрофильных городов. Реализовать данные возможности муниципальные власти могут, разработав комплексный инвестиционный план модернизации моногорода. Кроме того, поддержку получают моногорода, территории которых получили статус территорий опережающего развития. В этом смысле большинство моногородов Пермского края пока пребывает в аутсайдерах.

**Ключевые слова:** моногород; градообразующее предприятие; механизмы государственной поддержки; комплексные инвестиционные планы; территории опережающего развития; экономический кризис

---

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-32-46

Экономические кризисы 2008–2010 и 2012–2016 гг. отразились практически на всех отраслях экономики Российской Федерации. Особенно остро последствия двух экономических кризисов испытывают моногорода,

жизнеспособность которых зависит от финансового положения одного-двух градообразующих предприятий. В истории России встречается множество примеров гибели городов вследствие упадка промышленности (г. Барыш Ульяновской области, где после закрытия градообразующего предприятия источником дохода для местного населения стала работа на флотах разных государств). Некоторым из них удалось перепрофилироваться (г. Байкальск в Иркутской области, где на месте прекратившего работу целлюлозно-бумажного комбината получает развитие курортно-туристическое направление). Сегодня в монопрофильных населенных пунктах проживает свыше 16 млн человек (24% всего городского населения России). Социальная значимость моногородов определяет их появление в государственной политической повестке и ставит вопросы о разработке управленческих инструментов поддержки данных муниципалитетов. Интересным представляется проанализировать направления государственной поддержки моногородов в условиях двух экономических кризисов. Проведенный авторами кросс-темпоральный сравнительный анализ механизмов государственной поддержки развития моногородов позволяет выявить особенности государственной политики в отношении монопрофильных городов в периоды двух экономических кризисов в 2008–2010 и 2012–2016 гг. Посредством кросс-территориального сравнительного анализа отдельных моногородов Пермского края раскрываются формы и эффекты государственной поддержки моногородов. В целях исследования практики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее – МСУ) моногородов проведено интервью с представителями органов МСУ моногородов. Количественные статистические методы позволяют оценить численность населения моногородов, уровень безработицы, количество и долю работающих на градообразующем предприятии и т.д.

В первой части статьи раскрываются понятие «моногород», критерии отнесения населенных пунктов к монопрофильным, а также основные проблемы, с которыми сталкиваются данные муниципальные образования в современной России. Вторая часть работы посвящена сравнению направлений государственной поддержки монопрофильных городов в условиях двух экономических кризисов, а также их эффектов на моногорода Пермского края. По результатам исследования авторами предлагается проект реализации управленческого проекта, направленного на диверсификацию экономики одного из моногородов Прикамья.

### **Моногород в России: характеристики и проблемы развития**

Результатом экономических реформ в Советском Союзе стала монопрофильность многих российских городов. Сущность феномена монопрофильности состоит в жесткой зависимости между развитием всех сфер жизнедеятельности города и финансовым положением градообразующего предприятия.

Монопрофильный город (моногород) – промышленный город с монопрофильным производством. Греческая приставка «моно» (от греч. monos – один) – первая часть сложных слов со значением «состоящий из одного, единого, относящийся к одному; одиночный».

При определении моногорода необходимо остановиться на понятии градообразующего предприятия. Этот термин впервые появился в советское время. Моногород создавался по плану развития градообразующих и градообслуживающих предприятий. Градообразующее предприятие – производственное предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть трудоспособных жителей города, поселка, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения. Градообслуживающие предприятия работают на внутренние нужды города – коммунально-бытовое и социально-культурное обслуживание (пассажирский транспорт, электро-, тепло- и водоснабжение, канализация, вывоз мусора, строительство, торговля, пищевая промышленность и др.) [5].

В настоящее время отсутствует единая трактовка понятия «моногород». Пермские политологи Т.Б. Витковская и О.А. Рябова в монографии «Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы» определяют моногород как «город, который возник “вокруг” производства, то есть именно производственные структуры обусловили формирование городской инфраструктуры...» [3, с. 10]. Представитель технических наук М.А. Гуреева в своем определении акцентирует взаимосвязь между предприятием города и функционированием городского поселения: «Моногород (монопрофильное поселение) – поселение (город, поселок), где существует настолько тесная связь между функционированием крупного (градообразующего) предприятия и экономико-социальными аспектами жизни самого поселения, что рыночные перспективы предприятия существенно влияют на судьбу этого поселения, это город-завод» [4, с. 37]. Российский социолог А.Н. Маслова отталкивается от местного сообщества и определяет моногород как «относительно обособленную общность компактно проживающих людей, являющихся частью макросистемы, представляющую собой особый тип социальной организации, который характеризуется системным единством города и градообразующего предприятия и моноцентричным характером экономики, связанным с выполнением определенной общественно значимой функции в макросистеме» [5].

Министерством регионального развития РФ в свое время были определены две группы критериев, в соответствии с которыми населенные пункты относятся к моногородам: качественные и количественные. К качественным критериям относятся: наличие градообразующего предприятия (или нескольких одной отрасли), от деятельности которого существенно зависит доходная часть местного бюджета; низкая степень диверсификации сфер занятости населения; удаленность города от других крупных населенных пунктов; отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром; неспособность местного сообщества самостоятельно компенсировать риски внешней среды. Количественные критерии представлены числовой долей ряда параметров: не менее 30% объектов социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры обслуживаются одним предприятием; доля одной отрасли составляет 50% общего производства; более 25% занятых и свыше 20% доходов местного бюджета приходится на крупнейшее предприятие (или несколько одной и той же отрасли).

Понятие градообразующих предприятий уточняется в постановлении Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенности продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими». Так, к градообразующим относятся предприятия, на которых заняты не менее 30% общего числа работающих на предприятиях города либо имеющие на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте.

Подытоживая, выделим следующие признаки монопрофильных городов:

- 1) наличие в городе одного крупного предприятия или несколько однотипных (или технологически связанных) предприятий, обслуживающих отраслевой сегмент рынка;
- 2) доходная часть бюджета города в значительной степени зависит от деятельности одного (или нескольких) предприятий города;
- 3) низкая диверсификация отраслей занятости;
- 4) существенная территориальная отдаленность от других более крупных населенных пунктов.

Основные проблемы функционирования и развития моногородов современной России связаны, во-первых, с моноотраслевым характером экономики. К таковым можно отнести:

- 1) отсутствие альтернативной возможности трудоустройства, отсутствие интереса населения в участии в создании малого и среднего бизнеса;
- 2) высокую зависимость муниципальных бюджетов и, как следствие, предоставление муниципальных услуг населению от налоговых платежей градообразующих предприятий.

Вторая группа проблем связана с процессами, протекающими на самом градообразующем предприятии:

- 1) неконкурентоспособность продукции промышленных предприятий моногородов как на внешних, так и на внутренних рынках. Ситуацию усугубляет то, что производственный процесс (соответственно и качество продукции) на промышленных предприятиях не соответствует современным техническим требованиям;
- 2) низкая производительность труда и проблема кадров в связи с устаревшими технологиями;
- 3) частая смена собственников предприятий, что негативно сказывается на актуализации вопросов модернизации производства и сбыта;
- 4) под влиянием кризисных процессов многим моногородам был фактически закрыт доступ к инвестициям и инновациям [7].

### **Особенности государственной поддержки моногородов в Российской Федерации в 2010 г.**

Начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис обострил проблемы развития моногородов. Занимавший на тот момент пост Президента РФ Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. обратил внимание на вопрос нормализации состояния моногородов: «Особое и очень важное направление – нормализация ситуации в моногородах.

Их в России несколько сотен. В ближайшие месяцы нам необходимо принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах. Это задача органов власти всех уровней и руководства предприятий» [8]. В этот же период Минрегионом был сформирован перечень моногородов России, в который вошли 335 муниципальных образований.

Проблемы моногородов вновь актуализировались в 2014 г., когда мировой и европейский экономический кризис снова дали о себе знать. «Экономический кризис – тяжелое переходное состояние на пути к определенной цели, а при отсутствии таковой – более уместно квалифицировать происходящее как тенденции устойчивого упадка хозяйства» [1, с. 441–446].

По поручению Президента РФ Министерством экономического развития подготовлен обновленный перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). В его основу легло постановление Правительства РФ № 709 от 29 июля 2014 г. «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» (далее – Постановление № 709). Так, в 2014 г. Перечень моногородов включал 313 муниципальных образований. С учетом изменений, внесенных в распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» в 2016 г., общее количество моногородов увеличилось до 319. Наибольшее количество моногородов в России сосредоточены в Уральском (Свердловская и Челябинская области) и Приволжском (Самарская, Нижегородская области, Пермский край) федеральных округах [9, с. 208].

Все города в перечне в зависимости от социально-экономического положения разделены на 3 категории.

- Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций) – 94 моногорода (ранее – 75 моногородов).
- Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения – 154 моногорода (ранее – 149 моногородов);
- Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией – 71 моногород (ранее – 89 моногородов).

Устойчивое развитие моногородов невозможно без тесного взаимодействия, с одной стороны, местного сообщества – в лице органов муниципальной власти, общественных организаций, горожан, бизнес-структур, с другой стороны, – государства в лице федеральной и региональной власти. Государственная политика по отношению к моногородам в России формируется, прежде всего, на федеральном уровне.

Авторами выделяются два основных механизма государственной поддержки развития моногородов:

1) нормативно-правовое регулирование: разработка законов и подзаконных актов;

2) экономический механизм государственной поддержки моногородов: предоставление бюджетных субсидий, льготное налогообложение и кредитование, государственная инновационная политика.

Прежде всего, можно выделить общие направления государственной поддержки муниципальных образований, в том числе распространяющиеся на монопрофильные города. К ним относятся, во-первых, различные налоговые льготы для предприятий. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной Правительством РФ 01 октября 2008 г., налоговые льготы отдельно выделены как перспективный инструмент для стимулирования развития инновационной активности хозяйствующих субъектов. Четыре специальных налоговых режима представляют, по сути, налоговые льготы: единый сельскохозяйственный налог; упрощенная система налогообложения; патентная система налогообложения; единый налог на вмененный доход; система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Введение в России нескольких специальных налоговых режимов в качестве льготного регулирования дает возможность учесть не только тип организации (малые и микро-предприятия – при упрощенной и патентной системе налогообложения), но и отраслевую специфику и проблемы вида экономической деятельности (сельское хозяйство, обслуживающие сферы – торговля, общественное питание и т. п., добывающая промышленность).

Другое направление государственной поддержки касается предоставления субсидий из федерального бюджета на развитие малого и среднего бизнеса, в том числе на территориях моногородов (в настоящий момент программа реализуется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 1605 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» и ежегодно издаваемыми приказами Минэкономразвития России).

В 2010 году Правительством РФ была создана Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, посредством которого осуществляется софинансирование региональных адресных программ на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

В качестве антикризисных мер федеральными властями также предложены мероприятия по снижению напряженности на рынке труда, в целях реализации которого в бюджеты субъектов РФ направлены межбюджетные трансферты (постановление Правительства РФ от 15 декабря 2012 г. № 1307 «О предоставлении и распределении в 2013 г. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»).

Другая часть мероприятий федерального центра в период первого и второго экономических кризисов адресована исключительно моногородам. Так,

согласно постановлению Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 380 «О дополнительной поддержке субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся монопрофильные муниципальные образования» в 2010 г. на развитие моногородов выделено 10 млрд руб. в виде субсидий и еще 10 млрд руб. в виде кредитов. При этом основной акцент сделан не на поддержке занятости на градообразующих предприятиях, а на реструктуризации этих предприятий, создании альтернативных рабочих мест, диверсификации экономики моногородов, в том числе создании технопарков и бизнес-инкубаторов (на эти цели выделено до 2 млрд руб. из общей суммы субсидий, предусмотренных на цели поддержки моногородов). Федеральный финансовый ресурс поступал в территории тех субъектов РФ, где, во-первых, располагались моногорода, находящиеся в зоне повышенной степени риска согласно вышеупомянутому Перечню Правительства РФ; а, во-вторых, имеющие утвержденный на заседании Правительства РФ комплексный инвестиционный план по модернизации моногорода (далее – КИП). КИП – это продукт диагностики моногорода, включающий перечень приоритетных направлений развития территории, формулировку базовых целей и мер по их достижению [2]. К концу 2010 г. КИПы смогли разработать 200 моногородов, причем часть проектов не раз возвращалась на доработку. Деньги из федерального бюджета получили только 35 муниципалитетов. Основными проблемами, сдерживающими реализацию инвестиций в развитие моногородов, являются как отсутствие методологии формирования комплексных планов развития инвестиционных объектов, так и кадровый голод на местах. По этим причинам многие города отказывались от государственной поддержки в виде комплексных инвестиций.

В 2014 году Президентом РФ В.В. Путиным была продекларирована задача – обеспечить развитие российских моногородов, в первую очередь, через диверсификацию их экономики, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций. Для реализации данной задачи в октябре 2014 г. создается некоммерческая организация «Фонд развития моногородов». Учредителем фонда выступил Внешэкономбанк. Посредством фонда предполагается создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций. В целом на финансирование деятельности фонда из федерального бюджета за 2016–2018 гг. планируется выделить 29,6 млрд руб. Средства будут направлены на реализацию инвестпроектов в 50 городах с самой тяжелой социально-экономической ситуацией (по числу безработных, положению градообразующих заводов и фабрик, которые остановлены или находятся в предбанкротном состоянии). На данный момент поддержку из Фонда получили такие города как Канаш (Чувашия), Краснотурьинск (Свердловская область), Юрга (Кемеровская область), Надвоица (Карелия) и Чегдомын (Хабаровский край).

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – закон о ТОР) положил начало реализации другой формы государственной поддержки моногородов. Создание ТОР предусматривается только в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, что, по мнению инициаторов, будет способствовать диверсификации экономики таких городов [6]. Закон определяет ТОР как

часть территории субъекта РФ, на которой решением Правительства РФ устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Источники финансирования по созданию инфраструктуры в ТОР – бюджеты федерального, регионального и местного уровней, а также внебюджетные источники.

Таким образом, в качестве основного способа «спасения» моногородов государство определило финансирование диверсификации экономики за счет развития инфраструктуры, малого и среднего предпринимательства и ЖКХ. Антикризисная политика государства направлена на повышение инвестиционного потенциала моногородов (КИП, ТОР) и создание институциональных форм их поддержки (Фонд развития моногородов).

### **Моногорода Пермского края: нереализованные возможности**

Согласно Перечню монопрофильных муниципальных образований на сегодня в Пермском крае насчитывается 10 моногородов. К ним относятся: г. Александровск, г. Горнозаводск, поселок городского типа (далее – пгт) Пашия, п. Юго-Камский, пгт Теплая Гора, г. Красновишерск, г. Нытва, г. Очер, г. Чусовой, пгт Уральский.

Все моногорода Пермского края отнесены: либо к категории 1-го Перечня, как моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (пгт Теплая Гора, г. Красновишерск, г. Нытва, г. Очер, г. Чусовой, пгт Уральский); либо к категории 2-го Перечня, как моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (г. Горнозаводск, г. Александровск, пгт Пашия, п. Юго-Камский). В категорию 3-го Перечня – со стабильной социально-экономической ситуацией – моногорода Пермского края не входят.

Таким образом, монопрофильные города Пермского края являются потенциальными получателями государственной поддержки. По замечанию представителей органов МСУ Прикамья, возможности предоставления федеральным центром финансовой помощи различались в периоды первого и второго экономических кризисов. «Чем сильнее кризис, тем слабее выражена господдержка. В первый кризис денег было больше. Сегодня сократилась доходная часть государственных бюджетов, в результате чего происходит сокращение социальных проектов. Кроме того, государство стало меньше выдавать кредитов – ставки по кредиту очень высоки. В результате страдает рынок сбыта, растет инфляция, исчезает оборотный капитал»<sup>1</sup>, – указывает негативные последствия экономического кризиса и государственной политики заместитель главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцехов. Кроме того, различен и потенциал самих моногородов в получении федерального ресурса.

<sup>1</sup> Интервью с заместителем главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцеховым // Из личного архива авторов. 20.04.2016.

Основными направлениями поддержки развития моногородов в Пермском крае, в соответствии с федеральным законодательством, в 2010-е гг. стали:

- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства;
- предоставление средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на решение проблем по переселению и капитальному ремонту многоквартирных домов в моногородах;
- дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда;
- субсидирование развития инфраструктуры моногородов, разработавших комплексные инвестиционные планы модернизации.

Попытку подготовить комплексные инвестиционные планы в 2010–2011 гг. предпринимали органы муниципальной власти г. Нытвы и пгт Теплой Горы. Однако они неоднократно отклонялись краевым правительством. Как замечает С.С. Войцехов, для того чтобы подготовить документы, необходима совместная работа региональных властей, органов МСУ и бизнес-структур (градообразующих предприятий), т.е. «качественное выполнение документально-организационных ролей»<sup>2</sup>. В 2011 году все же был разработан КИП Нытвы на 2012–2017 гг. Кроме того, реализация КИПа запущена в г. Чусовом и г. Красновишерске. К примеру, среди основных мероприятий г. Чусового, согласно КИПу, значатся: создание промышленной площадки «Лямино»; создание бизнес-инкубатора; проведение капитального ремонта домов; организация общественных работ и профессионального переобучения; диверсификация экономики – строительство двух заводов стройматериалов и реконструкция градообразующего металлургического предприятия. В рамках реализации программы в местный бюджет г. Чусового на строительство коммунальной инфраструктуры в п. Лямино из федерального бюджета перечислено 332,5 млн руб. Еще 58,56 млн руб. федеральных средств и аналогичную сумму в виде кредита город получил на капитальный ремонт автодорожного моста через р. Чусовую. Бюджетный кредит в размере 233,79 млн руб. поступил на капитальный ремонт автодороги г. Чусовой-Калино-Верхнечусовские городки.

На софинансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов и на переселение граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ выделено г. Чусовому 75,2 млн руб. и г. Красновишерску – 10 млн руб.

На поддержку малого и среднего предпринимательства г. Чусовой получено 76,5 млн руб., г. Красновишерск – 10,2 млн руб.

Одна из надежд местных элит на стабилизацию ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях была связана с созданием в 2014 г. Фонда развития моногородов. Гендиректором Фонда до весны 2015 г. был депутат Законодательного собрания Пермского края второго созыва Д.С. Скриванов. Однако, по словам Д.С. Скриванова, в тот период каких-либо заявок от моногородов Пермского края не поступало, поэтому и решений по выделению средств в территории Пермского края в первые годы функционирования Фонда не принималось [10].

<sup>2</sup> Там же.

Только весной 2016 г. губернатор Пермского края и новый генеральный директор Фонда И.В. Кривоногов подписали соглашения о сотрудничестве по развитию моногородов Красновишерска и Теплой Горы, согласно которым в данных моногородах предполагается реализация инвестиционных проектов, создание более 350 новых рабочих мест. В конце года должно быть подписано следующее соглашение о выделении средств Фонда в бюджеты данных муниципалитетов. Региональные власти оценивают федеральные вливания в 700 млн руб.

Также готовятся заявки на предоставление помощи в реализации инвест-проектов в г. Чусовом [11]. По правилам получения средств Фонда, территории могут рассчитывать на поддержку до 1 млн руб. на каждое созданное рабочее место. На долю Фонда в общем объеме финансирования приходится 95% средств, остальные 5% – средства регионального бюджета.

В Прикамье в 2015 г. разработана программа по созданию ТОР, на территории которых предусматривается введение льгот по налогу на прибыль, имущество и землю. В конце прошлого года в Минэкономразвития России была направлена первая заявка на создание ТОР в г. Чусовом, где до 2025 г. планируется открыть почти 3 тыс. рабочих мест [6]. Представители местных органов власти положительно воспринимают данную инициативу. «Замечательная идея, если она будет реализована. Это даст огромный толчок развитию территории. Как раз тут должны пойти инвесторы, – считает заместитель главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцехов. – Однако нужно обратить внимание на то, что данный проект освобождает инвесторов от налогов. Налоговых поступлений в бюджет будет идти меньше. Государство должно как-то компенсировать потери»<sup>3</sup>.

В перспективе еще пять муниципальных образований Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития и ориентироваться на получение средств государственных бюджетов (г. Нытва, г. Красновишерск, г. Очер, а также пгт Теплая Гора и пгт Уральский).

Таким образом, в основе предоставления государством помощи моногородам лежит отнюдь не поддержка градообразующего предприятия, а создание на территории моногородов благоприятных условий для развития иных сфер бизнеса. С данных позиций авторами разработан управленческий проект по укреплению туристического направления в одном из моногородов Прикамья – Нытве. Нытвенское городское поселение входит в категорию 1-го Перечня монопрофильных муниципальных образований РФ, имеющих наиболее сложное социально-экономическое положение. Свыше 28% общей численности населения в городе трудоустроены на градообразующем предприятии ОАО «Нытва» (Нытвенский металлургический завод). Доля налогов и сборов, поступающих в местный бюджет от предприятия, составляет около 40%. На данный момент предприятие находится в процедуре банкротства, в отношении него введено внешнее управление. В связи с этим авторами предлагается реализация проекта по созданию Национального парка на территории Нытвенского пруда. В данный момент он получил одобрение админи-

<sup>3</sup> Там же.

страции Нытвенского городского поселения, предполагается его включение в план мероприятий на следующий год.

Согласно результатам опроса жителей, проведенного авторами (в голосовании в соцсетях приняло участие 1181 человек), подавляющее большинство (93,3%) положительно оценили проект по созданию Национального парка. Негативно отреагировало 2,8% опрошенных. Остальные затруднились с ответом. Кроме того, авторами проведено анкетирование среди сотрудников завода с целью выявления их мнения о возможном месте будущего трудоустройства в случае закрытия предприятия и оценке проекта создания Национального парка. Согласно результатам анкетирования только у 30% работников есть понимание возможного места трудоустройства (в основном это люди до 40 лет с техническим образованием). При этом только 30% связывают будущее моногорода с модернизацией производства градообразующего предприятия. Остальные респонденты в качестве ответа назвали развитие малого бизнеса и конкретно реализацию авторского проекта по созданию Национального парка. 95% респондентов отметили, что парк может стать местом их трудоустройства.

Нытвенский пруд, на территории которого авторами предлагается создание Национального парка, является самым большим искусственным водоемом Европы: его площадь составляет 910 га. Пруд был создан по указу Марии Артемьевны Строгановой в 1756 г. для нужд основанного ею Нытвенского медеплавильного завода. Жители г. Нытвы считают пруд главной достопримечательностью города с более чем 250-летней историей. Таким образом, предполагаемое место расположения парка уже является «точкой притяжения» для местных жителей. Перспективы развития туризма в г. Нытве характеризуются близостью к административному центру Пермского края (г. Пермь); наличием культурных объектов и туристического маршрута на территории города (Нытвенский историко-краеведческий музей, Музей ложки). Туристический поток на территории проектируемого национального парка оценивается в 40 тыс. чел. в год.

Среди основных направлений взаимодействия руководства парка с образовательными учреждениями, учреждениями культуры и искусства, общественными организациями и средствами массовой информации можно назвать: проведение культурно-досуговых акций и праздников; музейная деятельность; экскурсионная деятельность; выставочная деятельность; рекламно-издательская деятельность; разработка и создание экологических троп и туристических маршрутов.

Инфраструктура Национального парка согласно проекту будет включать спортивно-оздоровительный комплекс, малые гостиницы, базу отдыха, туристские стоянки, пляж на берегу пруда, катание на катамаранах, площадки для активных игр на природе (футбол, волейбол, баскетбол, бадминтон), снеговые тропы.

Общий объем инвестиций в реализацию проекта составляет 221,49 млн руб.; среднегодовые текущие эксплуатационные расходы на старте реализации проекта составляют 6 млн руб. В качестве источника финансирования проекта предполагается использование средств Фонда развития моногородов.

Отметим, аналогичный предлагаемому авторами Национальный парк с 1993 г. функционирует на территории Тугулымского и Талицкого административных районов, в юго-восточной части Свердловской области – Национальный парк «Припышминские боры», который ежегодно посещают 34 млн чел. Доход парка составляет около 234 млн руб. в год, при затратах 187 млн руб. в год, что указывает на рентабельность проекта.

## **Заключение**

Проблемы функционирования монопрофильных городов непосредственным образом связаны с деятельностью градообразующего предприятия. Именно поэтому в периоды экономических кризисов наблюдается их обострение: снижаются объемы сбыта продукции градообразующих предприятий, уменьшается производительность труда, растет безработица, поднимаются вопросы о расселении жителей и закрытии моногородов. В этом случае закономерным представляется обращение муниципальной власти к государственной поддержке. В качестве ключевой задачи государственной политики по развитию моногородов федеральный центр определил диверсификацию экономики данных муниципальных образований.

В первую волну кризиса в 2009 г. Правительством РФ сформирован Перечень монопрофильных городов, нуждающихся в финансовой помощи. Подвергнутый корректировке в 2014–2015 гг. Перечень стал включать 319 моногородов, являющихся потенциальными получателями средств федерального бюджета. В данный Перечень в том числе входят десять моногородов Пермского края как города с наиболее сложным социально-экономическим положением и города, имеющие риски ухудшения ситуации.

Основой получения федерального ресурса является наличие у моногорода утвержденного Правительством РФ КИПа. Три города Пермского края в соответствии с данным условием могут рассчитывать на государственную поддержку – Чусовой, Красновишерск и Нытва.

В периоды первой и второй кризисных волн 2008–2010 и 2014–2016 гг. отмечается сходство основных направлений государственной поддержки, среди которых: предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства; перечисление средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на решение проблем по переселению и капитальному ремонту многоквартирных домов; субсидирование развития инфраструктуры моногородов; снижение напряженности на рынке труда. Сами руководители органов МСУ в числе приоритетных направлений государственной поддержки называют развитие инфраструктуры моногорода и привлечение на территорию квалифицированных кадров.

В период второго экономического кризиса в 2014 г. был создан специализированный центр по вопросам участия государства в развитии моногородов – Фонд развития моногородов, однако соглашения о сотрудничестве по развитию моногородов Красновишерска и Теплой Горы были подписаны лишь весной 2016 г.

Кроме того, во вторую волну экономического кризиса федеральные власти инициировали создание в монопрофильных городах «точек роста» – т.н. ТОР, в кото-

рых устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития, улучшения жизнедеятельности населения. Шесть моногородов Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития, такие как г. Чусовой, г. Нытва, г. Красновишерск, г. Очер, а также пгт Теплая Гора и пгт Уральский.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день эффекты от реализации различных направлений государственной поддержки затрагивают далеко не все монопрофильные города Пермского края. Финансовый ресурс Федерации распределяется неравномерно. Причины этого в большинстве случаев кроются в нежелании и неумении представителей власти моногородов и руководства градообразующих предприятий организовывать процесс разработки и утверждения КИПов, низкой квалификации муниципальных служащих, недостатке опыта, а также их неосведомленности о существующих государственных программах по поддержке моногородов.

Авторами статьи на примере одного из моногородов Прикамья – Нытвы – предлагается сделать акцент на диверсификации городской экономики за счет реализации управленческого проекта по развитию иного – туристического направления городской политики, а именно создание Национального парка на территории Нытвенского пруда. Посредством реализации проекта предполагается решить несколько задач: формирование новых рабочих мест, повышение предпринимательской активности населения и увеличение субъектов малого и среднего предпринимательства, привлечение инвестиций, развитие инфраструктуры.

### Список литературы

1. Абушахманова Ю.В. Экономический кризис: эволюция, действительность, прогнозы // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 441–446.
2. Антонов Г.Д., Иванова О.П. Стратегическое управление развитием социально-производственного комплекса моногорода // Междунар. журн. приклад. и фундамент. исслед. 2015. № 3–1. С. 45–49.
3. Витковская Т.Б., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы: монография. Екатеринбург: УрО РАН, 2011. 259 с.
4. Гуреева М.А. Экономические проблемы моногородов в условиях мирового финансового кризиса // Вестн. рос. нового ун-та. 2012. № 2. С. 37–44.
5. Маслова А.Н. История социально-экономического развития моногородов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.allrus.info/main.php?ID=645725> (дата обращения: 05.01.2016).
6. Медведев определил порядок создания TOP в моногородах [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tpp-inform.ru/news/21464.html> (дата обращения: 10.11.2015).
7. Павленко А.С. Моногорода: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rae.ru/forum2012/277/1811> (дата обращения: 05.12.2015).

8. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (дата обращения: 14.09.2016).

9. *Титов Б.М., Яшина С.Б.* Развитие моногородов России // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экон. науки. 2011. № 5 (2). С. 207–210.

10. *Что* такое моногорода и почему в Пермском крае про них постоянно забывают? [Электронный ресурс]. URL: <http://zvzda.ru/articles/84d1e4b6fdd9> (дата обращения: 25.11.2015).

11. *Шесть* моногородов Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2918929> (дата обращения: 27.02.2016).

*Статья получена 05.10.2016*

## References

1. Abushakhmanova, Yu.V. (2014), “Economic crisis: evolution, reality and forecasts, *Molodoj uchenyj*, no. 4., pp. 441–446.

2. Antonov, G.D. and Ivanova, O.P. (2015), “The Strategic management of development of social-industrial complex single-industry city”, *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyx i fundamental'nyx issledovanij*, no. 3–1, pp. 45–49.

3. Vitkovskaya, T.B. and Ryabova, O.A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye e'lity i politicheskie processy* [Single-industry cities of the Middle Urals: local elites and political processes], UrO RAN, Ekaterinburg, Russia.

4. Gureeva, M.A. (2012), “Economic problems of single-industry cities in the conditions of world financial crisis”, *Vestnik Rossijskogo novogo universiteta*, no. 2. pp. 37–44.

5. Maslova, A.N. (2012), “History of socio-economic development of single-industry cities in Russia”, [Online], available at: <http://www.allrus.info/main.php?ID=645725> (Accessed 5 January 2016).

6. Information Agency “TPP-INFORM” (2015), “Medvedev has defined the procedure for the creation of TPD in single-industry cities”, available at: <http://www.tpp-inform.ru/news/21464.html> (Accessed 10 November 2015).

7. Pavlenko, A.S. (2012), “Single-industry cities: problems and prospects”, [Online], available at: <http://www.rae.ru/forum2012/277/1811> (Accessed 5 December 2015).

8. Official Internet resources of the President of Russia (2009), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (Accessed 14 September 2016).

9. Titov, B.M. and Yashina, S.B. (2011), “Development of single-industry cities in Russia”, *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Ekonomicheskie nauki*, no. 5 (2), pp. 207–210.

10. Zvezda (2015), “What are single-industry cities and why always forget about them in the Perm krai?”, available at: <http://zvzda.ru/articles/84d1e4b6fdd9> (Accessed 25 November 2015).

11. Kommersant (2016), "Six towns of Prikamye can receive the status of territories of priority development", available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2918929> (Accessed 27 February 2016).

*Received 5 October 2016*

## **DIRECTIONS OF STATE SUPPORT OF THE SINGLE-INDUSTRY CITIES IN RUSSIA IN ECONOMIC CRISES (CASE-STUDY OF PERM KRAI)**

**Anna S. Zuikina**

*Perm National Research Polytechnic University,  
29 Komsomolsky ave., Perm, 614990, Russia  
E-mail: votinova@inbox.ru*

**Anastasiya I. Bratchikova**

*LLC "Technology-Service",  
105 Gayvinskaya str., Perm, 614030, Russia  
E-mail: nastya@bogomolowa.ru*

The article reveals the Russian state policy in the development of single-industry cities in the 2010s. The authors adduce the criteria to refer to the settlements as the single-industry cities, correlate them with the parameters established by the Russian government in order to identify single-industry cities in need of support. Comparative analysis helps to identify the areas of state support for the single-industry cities for two periods of economic crisis 2008-2010 and 2012-2016, as well its effects on the functioning of the single-industry cities in Perm Krai. According to the study areas and forms of state support of the single-industry cities in the first and second crisis waves are similar and are aimed at diversifying the economy. The single-industry cities have the capacity to obtain federal financial resources, if they are included in the Government List of single-industry cities and create complex investment plan of modernization. In addition, towns receive state support, provided they have the status of priority development territory. In this sense, the majority of single-industry cities of the Perm Krai are still an outsider.

*Key words: single-industry city; city-forming enterprise; government support mechanisms; complex investment plans; territory of priority development; economic crisis*