

Для цитирования: Кулай С. В.
Анализ критериев отнесения
муниципальных образований
к моногородам // Социум и власть. 2019. № 3 (77). С. 50—62.

УДК 332.13: 911.37

АНАЛИЗ КРИТЕРИЕВ ОТНЕСЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ К МОНОГОРОДАМ

Кулай Светлана Владимировна,
Филиал Кузбасского государственного
технического университета им. Т. Ф. Горбачева
в г. Прокопьевске,
старший преподаватель кафедры
естественнонаучных
и экономических дисциплин.
Российская Федерация,
653033, г. Прокопьевск, ул. Ноградская, д. 19а.
E-mail: osv-07@mail.ru

Аннотация

Введение. Во времена СССР политика ускоренной индустриализации и территориального размещения производительных сил сформировали особое наследие для РФ — наличие узкоспециализированных городов по всей стране — моногородов. В законодательной базе отсутствуют термины «моногород» и «градообразующая организация», определены лишь критерии отнесения. Разработанный инструментальный господдержки предназначен лишь для территорий, попавших в перечень 319 моногородов Правительства РФ, однако исследования насчитывают до 500 монопоселений.

Цель. Анализ критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным с целью

идентификации основных признаков моногорода и градообразующего предприятия, а также уточнение понятийного аппарата данных категорий.

Методы. Анализ и синтез, сравнение и обобщение, систематизация, интерпретация, индукция.

Научная новизна исследования.

Составлена периодизация использования критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным, организаций — к градообразующим. Идентифицированы признаки моногородов, градообразующих организаций, населения моногорода. Предложено авторское определение терминов «градообразующий отраслевой кластер» и «монопрофильное муниципальное образование (моногород)».

Результаты. Определены недостатки действующих критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным. Выявлена особая категория моногородов (18 %) — имеющие градообразующий отраслевой кластер.

Выводы. Некоторые территории из-за действующих количественных критериев не попадают в перечень моногородов, имея при этом все признаки, следовательно, не могут воспользоваться инструментами господдержки моногородов. Необходимо формирование новых классификационных признаков моногородов на основе баланса качественных и количественных показателей, а также выявление тенденций развития и формирование инструментария для моногородов с градообразующим отраслевым кластером.

Ключевые понятия:

моногород,
монопрофильное муниципальное образование,
градообразующая организация,
критерии моногородов,
градообразующий отраслевой кластер.

Введение

Индустриализация Советского Союза определила узкую отраслевую специализацию субъектов РФ и создала десятки монопрофильных регионов. Современное рыночное хозяйство страны перекладывает большую долю социальной ответственности на градообразующие организации, которые совместно с государством должны решать проблемы муниципального образования и его населения, порождаемые необходимостью смены технологического уклада [1, с. 65; 16, с. 54].

Разработка и утверждение Стратегии пространственного развития России сегодня жизненно необходимы для регионов, ожидающих диверсификацию структуры экономики, что ускорит определение региональных центров роста, внедрение инновационных элементов на территории для достижения устойчивого социально-экономического развития страны в целом.

Отправными точками должны стать моногорода, которые в процессе реструктуризации экономики постепенно создадут новые формы пространственной организации хозяйства через расширение уже имеющих цепочек создания добавленной стоимости с помощью развития смежных отраслей. Для монопрофильных поселений сформирован единый перечень инструментов государственной поддержки, однако воспользоваться ими могут только те муниципальные образования, попавшие в перечень моногородов Правительства РФ по определенным количественным критериям. В нормативно-правовой базе отсутствует четкое определение и моногорода и градообразующего предприятия. За двадцатилетний период учеными были проведены десятки исследований, в которых количество монопоселений вирировалось от 300 до 500. Необходимо уточнить особенности подбора критериев, проанализировать их количественные интервалы в разные периоды времени, выявить существующие проблемы и ограничения действующих критериев.

Целью данного исследования является анализ критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным с целью идентификации основных признаков моногорода и градообразующего предприятия, а также уточнения понятийного аппарата.

Материалы и методы

Информационную основу для анализа составили нормативно-правовая база мо-

нопрофильных муниципальных образований и градообразующих предприятий РФ и научные исследования моногородов за двадцатилетний период, проводимые на территории России. Использовались следующие методы теоретического исследования: анализ и синтез, сравнение и обобщение, систематизация, интерпретация, индукция.

Результаты

Анализ разнообразных трактовок моногорода выявил необходимость в первую очередь более подробно рассмотреть категорию «градообразующее предприятие» с экономической точки зрения различных авторов и юридической стороны законодательной базой РФ, поскольку все определения так или иначе связывают территорию с наличием крупного хозяйствующего субъекта, влияющего на ее социально-экономическое развитие.

Т. А. Неклюдова рассматривает градообразующее предприятие как основной источник пополнения бюджетов всех уровней через налоги и отчисления на социальные нужды, финансовое положение которого в значительной мере определяет жизнедеятельность города, в котором оно расположено [15].

Согласно А. Н. Масловой, градообразующее предприятие обуславливает социально-экономическое развитие и в преобладающей мере обеспечивает условия жизнедеятельности населенного пункта, в котором оно размещено (обеспечивает занятость, уровень доходов значительной части населения, участвует в строительстве, ремонте и содержании инженерной и социальной инфраструктур, энергетики и транспорта, поддерживает программы социальной помощи нуждающимся) [10].

О. А. Смирнова утверждает, что градообразующее предприятие — это производственное предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть работающих граждан населенного пункта, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения, воздействует на его инфраструктуру и социальные проблемы [19]. Поискные интернет-ресурсы предлагают аналогичную формулировку данного термина¹.

¹ Градообразующее предприятие // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Градообразующее_предприятие (дата обращения: 06.10.2017); Причины появления моногородов // Поиск.ru. URL: <http://poisk.ru.ru/s30629t3.html> (дата обращения: 06.10.2017).

Н. В. Грицких отмечает, что градообразующее предприятие является структурообразующим элементом хозяйственного комплекса монопрофильного муниципального образования, который формирует производственные и финансовые связи территории [3].

В В. Коготов использует следующую формулировку для градообразующего предприятия — предприятие, которое функционирует в рамках определенного города и определяет производственно-технологические, финансово-экономические и социально-трудовые характеристики муниципального образования [6].

Законодательство Российской Федерации за двадцатилетний период содержит различные количественные критерии, относящие предприятие к градообразующему типу (табл. 1).

На протяжении анализируемого периода критерии, характеризующие зависимость рынка труда от деятельности градообразующего предприятия, являются ведущими. Объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры числились на балансе градообразующих предприятий, однако к 1998 г. объекты были переданы в собственность муниципалитета, в силу чего данный критерий утратил свою значимость.

В 1998 г. была принята попытка создания Федерального закона «О промышленном градообразующем предприятии, который включал максимальный учет критериев¹, однако проект закона не был утвержден в связи с принятием Федерального закона № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 08.01.1998 г. Только с 1998 г. по 2002 г. в данном законе был учтен критерий рынка труда вместе с членами семей работников предприятия. В новом варианте Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в 2002 г. вместо термина «предприятие» был использован термин «организация», что расширило специализацию юридических лиц, которые могут быть отнесены к категории градообразующих — не только промышленные предприятия, но и транспортные, военные части, учреждения ФСИН. Кроме этого, закон давал право субъектам РФ самостоятельно определять термин «градообразующее предприятие» в законах регионального уровня.

Вышеприведенные несоответствия в формулировке терминов «моногород» и ¹ О промышленном градообразующем предприятии : проект Федерального закона № 99030017-2 (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // Сейчас Ру. Новости России и мира. URL: <https://www.lawmix.ru/lawprojects/73313> (дата обращения: 09.10.2017).

«градообразующее предприятия», а так же различные критерии отнесения поселений к монопрофильным и предприятий к категории градообразующих выступают причиной расхождения перечней монопрофильных муниципальных образований России. В табл. 2 представлена сводная информация по результатам исследований моногородов России, выполненных по заказу государства, а так же официальные критерии отнесения муниципальных образований к монопрофильным территориям.

В соответствии с данными статистики СССР 30—40 % городов и рабочих поселков были целиком ориентированы на обслуживание одного производства [20]. Первые крупные исследования моногородов в постсоветской России приходились на кризисные периоды (с 1998 г., с 2008 г.) в связи с активизацией мер государственной поддержки, для чего необходим был анализ социально-экономического положения моногородов.

Первые результаты были приведены научно-методическим центром «Города России»: около половины городов попали в категорию монопрофильных (500 из 1097), $\frac{2}{3}$ поселков городского типа (1200 из 1864) и 400 мелких поселений с численностью населения меньше 3 тыс. чел., занимающегося несельскохозяйственной деятельностью. Общая численность жителей на таких территориях составила около 16 млн человек [17]. Данное исследование проводилось по заказу Минтруда России на основании Постановлений Правительства РФ № 928 «О реализации Комплексной программы мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996—2000 годы» от 3 августа 1996 г. и № 659 «О мерах по поддержанию занятости населения» от 22 июня 1999 г. В последнем содержалось указание: «Составить перечень городов населенных пунктов с моноэкономической структурой в целях принятия мер по улучшению ситуации на рынке труда. Разработать поэтапно по указанным территориям специальные программы создания и сохранения рабочих мест для обеспечения приемлемого уровня занятости населения».

Известное масштабное исследование специалистов Научно-просветительского фонда «Экспертный институт» (по заказу Минфина России) привело к иным результатам: к монопрофильным поселениям отнесено 467 городов (в том числе крупных) и 337 поселков городского типа с численностью населения больше 5 тыс. чел. Результаты исследований российских

Таблица 1

Официальные понятия и критерии градообразующего предприятия

Нормативно-правовая база	Определение	Параметр/критерий	%
Постановление Правительства РФ «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» № 1001 29.09. 1994 г	Предприятие, на котором занято не менее 30 % от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % проживающих в населенном пункте	1. Среднесписочная численность/занятые в экономике или 2. Численность населения, обслуживаемая объектом социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры (на балансе предприятия) / общая численность населения	≥ 30 ≥ 30
Проект Федерального закона № 99030017-2 «О промышленном градообразующем предприятии» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) ПРОЕКТ ОТКЛОНЕН	Промышленное градообразующее предприятие (далее — градообразующее предприятие) — организация любой формы собственности, в которой занято не менее тридцати процентов от общего числа трудоспособного населения муниципального образования, созданного в связи с деятельностью предприятия, или имеющая на своем балансе объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % населения указанного муниципального образования, или налоги (платежи) которой составляют не менее 50 % доходной части бюджета муниципального образования, а также не имеющая связи городским транспортом с другими местами трудоустройства.	1. Среднесписочная численность/занятые в экономике или 2. Численность населения, обслуживаемая объектом социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры (на балансе предприятия) / общая численность населения или 3. Налоги (платежи) предприятия в местный бюджет/доходная часть местного бюджета и 4. Отдаленность от других мест трудоустройства, от крупных городов	≥ 30 ≥ 30 ≥ 30
Федеральный закон № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 08.01. 1998 г.	Предприятия, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее 50 % численности населения соответствующего населенного пункта	ССЧ с учетом членов семей / общая численность населения	≥ 50
Федеральный закон № 127 «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10. 2002 г.	Градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25 % численности работающего населения соответствующего населенного пункта	Среднесписочная численность/занятые в экономике	≥ 25
«Отраслевое тарифное соглашение в электроэнергетике Российской Федерации на 2013—2015 годы» от 18.03.2013	К градообразующим предприятиям относятся предприятия, на которых занято не менее 30 % от общего числа работающих в городе (поселке)	Среднесписочная численность/занятые в экономике	≥30
Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 219-ФЗ от 21.07.2014	Численность работников на которых составляет не менее чем 25 % численности работающего населения соответствующего населенного пункта (градообразующих организаций)		≥25

Эволюция официальных критериев отнесения муниципальных образований к монопрофильным

Год	Источник	Критерий, признак		Результат
		Наименование	Уровень	
1999	Перечень монопрофильных городов и других населенных пунктов с критической ситуацией в сфере занятости» составлен НМЦ «Города России» по заказу Минтруда России на основании Постановления Правительства РФ от 22 июня 1999 г. № 659 «О мерах по поддержанию занятости населения»	Зависимость местного рынка труда от ГП		500 городов (из 1097), 1200 поселков городского типа (из 1864) 400 мелких поселений (<3000 чел.)
		Доля промышленной продукции градообразующего предприятия в общей структуре промышленного производства городского поселения		
2001	Доклад Экспертного института «Монопрофильные города и градообразующие предприятия» по заказу Министерства финансов РФ, Мирового банка. 2000 г.	Количество занятых на одном предприятии	> 5000 чел	467 города (43 % от общего числа городов), 332 пгт — 24 % от общего их числа ; 17,2 % населения страны вошли малые, средние и крупные города.
		Критерий рынка труда	> 25 %	
		Критерий зависимости бюджета города от поступлений градообразующих предприятий		
		Промышленный критерий	> 50 %	
2009	Министерство регионального развития РФ Протокол совещания Правительства РФ от 18 июня 2009 г. № АЖ-П12-38пр.	Численность населения (для пгт только трех приоритетных отраслей: легкая, лесная, пищевая промышленность)	> 5000 чел	466 моногородов (15 % населения страны)
		Доля работников предприятия (группы предприятий единого производственно-технологического процесса) среди занятых населенного пункта	> 25 %	
2010	Министерство регионального развития РФ Проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О развитии монопрофильных территорий в (наименование субъекта Российской Федерации)»	Доля объема промышленного производства предприятия (группы производств одной отрасли)	> 50 %	335 населенных пунктов (30,5 % от общего числа городов), в которых производится 40 % суммарного ВРП (без ЗАТО и наукоградов)
		Доля экономически активного населения, занятого на предприятии (нескольких предприятиях единого производственно-технологического процесса)	> 25 %	
2014	Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 170 «Об одобрении решения межведомственной рабочей группы по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации»	Доля объема промышленного производства предприятия (нескольких предприятий единого производственно-технологического процесса)	> 50 %	333 монопрофильных города специализация ГП — промышленные предприятия, (моногорода) транспортные, воинский части, учреждения ФСИН
		Доля налогов и сборов в местном бюджете от предприятия (...)	> 20 %	
		Доля объема промышленного производства предприятия (...)	> 50 %	

Окончание табл. 2

Год	Источник	Критерий, признак		Результат
		Наименование	Уровень	
2014	1. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 года №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»	Доля занятых на градообразующем предприятии в ССЧ работников всех организаций муниципального образования (хотя бы 1 раз за 5 лет)	≥ 20 %	319 городов и поселков; специализация предприятий — добыча полезных ископаемых (кроме нефти и газа), производство, переработка промышленной продукции.
		Численность постоянного населения	> 3 тыс. чел	
		статус муниципального образования	город, пгт	

моногородов объединены в пятитомный сборник и представлены в обзорном докладе «Монопрофильные города и градообразующие предприятия» под руководством И. В. Липсица [14]. Первым по значимости стал критерий наличия в муниципальном образовании предприятий (однотипных или их цепочки) одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, в то время как другие предприятия удовлетворяют внутренние потребности города — рассчитывалась их доля в общем объеме производства [18]. На втором месте — доля налоговых и неналоговых поступлений доминирующего предприятия (или нескольких предприятий) в городского бюджета. Третью ступень занял уровень диверсификации занятости жителей — критерий рынка труда, который в конечном итоге был признан авторами доклада самым главным критерием. Однако следующий, не менее важный критерий, к сожалению, не получил практического применения — географическая удаленность поселения от крупных городов, альтернативных рынков занятости, или отсутствие развитой инфраструктуры, посредством которой осуществлялась бы взаимосвязь с ними [18]. Ведь он чрезвычайно актуален для России в силу дороговизны и недоработок программ переселения жителей и проблемного психологического восприятия населением данных программ.

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. оказал непосредственное влияние на эффективность градообразующих организаций, особенно отраслей промышленности. Одним из негативных последствий кризиса стало массовое сокращение работников градообразующих предприятий. Отправной точкой государственного контроля социально-экономической ситуации моногородов можно назвать ряд забастовок жителей г. Пикалево Ленинград-

ской области. Задолженность по выплате заработной платы превысила сумму 41 млн рублей, а на городской ТЭЦ даже прекратили подачу газа по причине большой суммы задолженности градообразующего завода.

Институт региональной политики в рамках государственного заказа на исследование проанализировал влияние кризиса на социально-экономические проблемы моногородов и состояние градообразующих корпораций. В силу чего было выделено 460 монопрофильных города и 332 поселка городского типа [13] — почти аналогичные результаты с предыдущим докладом. Кризисный 2008 г. стал стартовым в понимании правительства России того, что моногорода нуждаются в серьезной государственной поддержке начиная с федерального уровня. После 2008 г. в нормативно-правовой базе России стали появляться официальные критерии моногородов и, как следствие, формироваться списки монопрофильных территорий.

В 2010 г. Министерство регионального развития Российской Федерации разработало проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О развитии монопрофильных территорий в (наименование субъекта Российской Федерации)» с выделением двух признаков моногорода, причем, для отнесения к монопрофильным территориям поселению достаточно было проходить хотя бы по одному из них. Конкретного муниципального статуса закон не требовал — особой территорией мог быть признан как город, поселок городского типа, так и «населенный пункт, входящий в границы другого муниципального образования»¹.

¹ Пояснительная записка к проекту модельного закона субъекта Российской Федерации «О развитии монопрофильных территорий в (наименование субъекта Российской Федерации)». URL: http://www.monocityforum.ru/poyasnitelnaya_zapiska.doc

К 2012 г. Министерство регионального развития РФ ввело еще один дополнительный критерий — доля налогов и сборов в местном бюджете от предприятия (нескольких предприятий единого производственно-технологического процесса)¹ [7].

Так, к 2014 г. сформировалась самая подробная на сегодня законодательная основа для моногородов — Постановление Правительства РФ от 29 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» и Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». В соответствии с последним, на сегодня к моногородам отнесено 319 муниципальных образований², причем, Министерство экономического развития ежегодно обязано пересматривать перечень моногородов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709, муниципальное образование Российской Федерации признается монопрофильным (моногородом) в одном из следующих случаев:

- а) муниципальное образование соответствует одновременно следующим критериям:
- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;

(дата обращения: 01.07.2016).

¹ Об одобрении решения межведомственной рабочей группы по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации: приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 170. URL: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/prikaz-170.pdf> (дата обращения: 16.05.2013).

² Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р (ред. от 13.05.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540/d56f021d0894f510308e6cdf0d8f0640de141068/#dst100008 (дата обращения: 01.10.2017).

- численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;
- численность работников одной из организаций (одного из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций), осуществляющих на территории муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности или деятельность которых осуществляется в рамках единого производственно-технологического процесса) достигла в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), предусмотренного пунктом 1 настоящего документа, 20 процентов среднемесячной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;
- осуществление одной из указанных организаций (одним из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций) деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции;

б) муниципальное образование включено по состоянию на 1 января 2014 г. в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) и относится к категориям 1 или 2 монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения³.

Все монопрофильные муниципальные образования разделены на 3 группы (категории) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения по следующим признакам⁴ (табл. 3):

- деятельность градообразующей организации;

³ 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: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166538/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b (дата обращения: 18.09.2017).

⁴ Там же.

Таблица 3

Категории моногородов по действующим критериям в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 16.04.2015 № 668-р

Количество поселений, % от общего числа моногородов	Категории	Критерии (признаки)				
		Градообразующая организация	План сокращения персонала	Рынок, отрасль	Уровень регистрируемой безработицы	Социально-экономическая ситуация
94 (29,5 %)	№1 «красная зона» наиболее сложное социально-экономическое положение (не менее 2 признаков)	деятельность прекращена, возбуждена процедура банкротства	> 10 %	неблагоприятные	в 2 (и более) раза выше среднероссийского	неблагополучная
154 (48,3 %)	№2 «желтая зона» — имеются риски ухудшения социально-экономического положения (1 признак)	—	> 3 %	—	> среднероссийского	—
71 (22,2 %)	№3 «зеленая зона» — стабильная социально-экономическая ситуация (все признаки одновременно)	осуществление производственной деятельности	≤ 3 %	—	< среднероссийского	благополучная

- планируемое высвобождение работников градообразующей организации;
- оценка конъюнктуры рынка /развития отрасли градообразующей организации;
- уровень безработицы (по данным Федеральной службы по труду и занятости);
- оценка населения социально-экономической ситуации в поселении (по данным Федеральной службы охраны РФ на основании соцопросов).

Первоначально населенный пункт проверяется на соответствие признаков «красной зоны», самой рискованной, которые свидетельствуют о тяжелейшем социально-экономическом положении населения. При попадании в эту зону муниципальное образование должно получить государственную помощь с перспективой выхода из кризисного состояния и перевода в менее опасную зону. При отрицательном результате соответствий следует проверка по критериям «зеленой зоны», где ничего не угрожает рынку труда моногорода, а в случае очередного отклонения поселение относят к «желтой зоне» — средней по степени тяжести социально-экономической ситуации, несущей за собой риски ухудшения положения в муниципальном образовании. Города и поселки городского типа «желтой зоны» могут также рассчитывать на

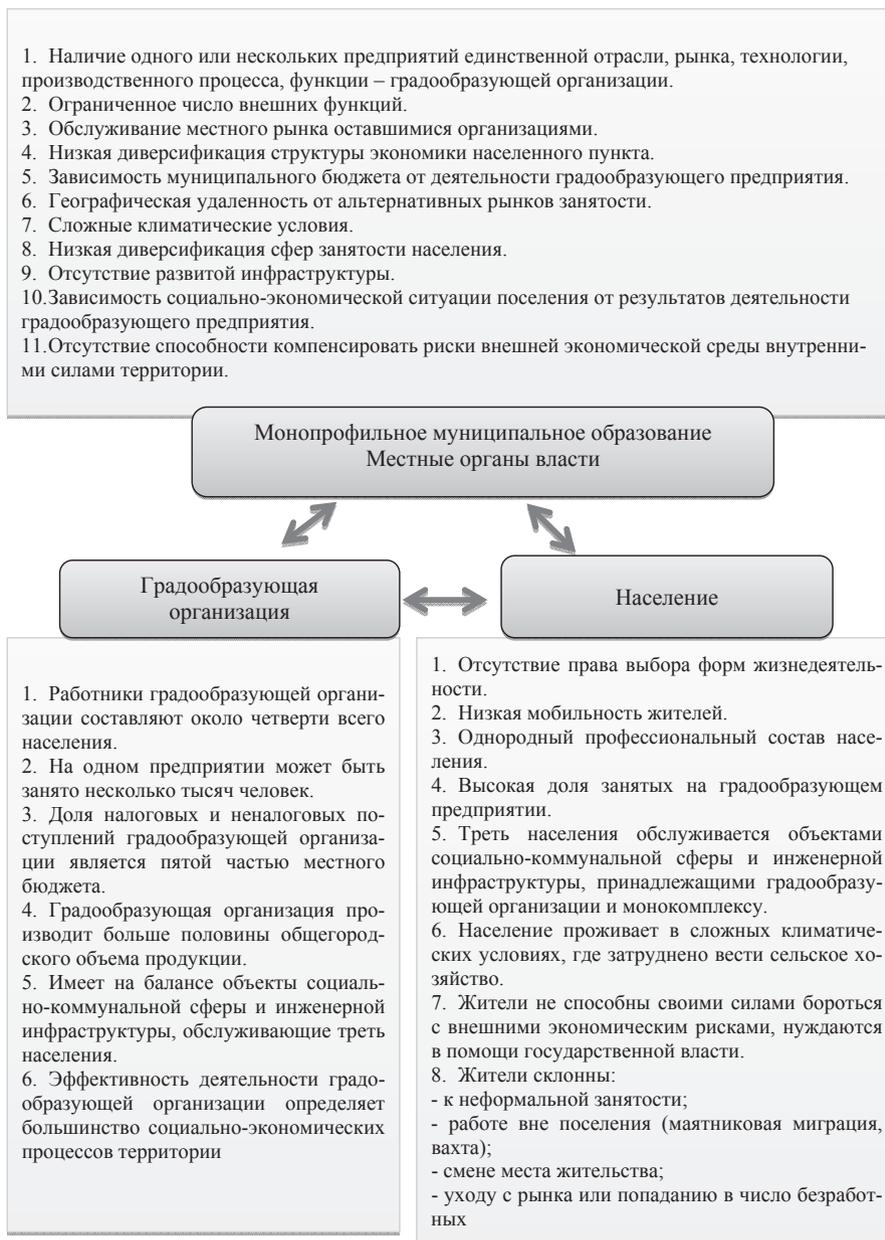
государственную поддержку при определенных действиях муниципальных властей.

Проведенный анализ критериев монопрофильности позволил идентифицировать основные признаки субъектов монопрофильного муниципального образования: градообразующей организации, населения, муниципалитета (см. рисунок).

Обсуждение

Значительное изменение по последним официальным признакам претерпел критерий рынка труда, в силу введения учета ретроспективных (численность работников в период последних 5 лет) и перспективных данных (планируемое высвобождение работников градообразующей организации), а также расчета показателя от численности занятых, а не от всей рабочей силы муниципального образования. Конкретизирован статус поселения и его численность, что предполагает возложение ответственности на субъекты РФ за схожие проблемы малых населенных пунктов (менее 3000 чел).

Критерии 2014 г. претерпели значительные положительные изменения по сравнению с предыдущими, однако, все еще не позволяют дать комплексную оценку социально-экономической ситуации территории. Положительным моментом стал анализ



Признаки монопрофильного муниципального образования, градообразующей организации, населения моногорода

прошлого и прогнозирование будущего состояния монопрофильного муниципального образования, вследствие чего возникает вопрос о корректности данных, которые предоставляют собственники градообразующих организаций о планируемом сокращении персонала. Фактическое состояние экономики муниципалитета сложно оценить по применяемой методике.

Конкретные количественные показатели создают сложность при включении муниципальных образований, параметры которых почти достигают нужных значений. Необходима корректировка методики с целью гибкости значений критериев, зависящих от распределения показателей для общей совокупности анализируемых городов и поселков [12].

В очередной раз четко определена специализация градообразующих организаций: добыча полезных ископаемых (за исключением нефти и газа), производство, переработка промышленной продукции. Тем не менее в России достаточно поселений, которые остаются зависимыми от доминирующего предприятия или какой-либо городской функции, например, транспортные центры, военные городки, нефтегазовые поселения и др. Возможно, сегодня они не нуждаются в поддержке, однако если не держать ситуацию на государственном контроле на таких особых территориях, то в будущем возможно получить их застойное или кризисное экономическое состояние, которое непременно выльется в острую социальную проблему, напоминающую ситуацию в г. Пикалево.

Уровень безработицы рассчитывается по данным Федеральной службы по труду и занятости, где безработным признается человек, «стоящий на учете» в местном Центре занятости населения, что говорит о существенном занижении данного показателя. Для моногородов более приемлема методология Международной организации труда, в соответствии с которой учитываются и граждане, работающие вахтовым методом (особо характерно для моногородов «красной зоны»), в теневом секторе экономики, в соседнем населенном пункте (трудовая маятниковая миграция), а также задействованные в сезонных работах или «отходничестве». Занижение уровня безработицы свойственно в особенности для моногородов, расположенных неподалеку (до 100 км.) от крупных городских центров или территорий, с возможностью альтернативного трудоустройства.

В соответствии с распределением моногородов по рисковым зонам, основной задачей муниципальных властей первых двух категорий станет получение государственной поддержки, однако дальнейший переход в категорию выше уменьшит финансирование из вышестоящих бюджетов, следовательно, цели федеральных органов власти могут не совпадать с настоящими целями представителей муниципалитетов [2].

Исследования монопрофильных муниципальных образований разных групп ученых указывают на необходимость учета всех важных критериев в комплексе, однако анализ официальных критериев монопрофильности свидетельствует об обратном: критерии отменялись или вводились в соответствии с действующими нормативно-правовыми документами, использовались в разных соотношениях и группировках между собой, изменялись их значения и варианты расчета.

В настоящих критериях отсутствует оценка уровня диверсификации структуры экономики или монопрофильности муниципального образования, степени зависимости муниципалитета от функционирования градообразующей организации. На необходимость применения этих критериев указывают исследовательские коллективы НМЦ «Города России», Экспертного института, и большинство ученых в своих работах, посвященных изучению моногородов России (В. Я. Любовный и Г. П. Лузин [8], И. Д. Тургель [21], Н. С. Ивашина и Н. А. Улякина [5], А. Н. Маслова [11], С. Н. Растворцева и И. В. Манаева [18], М. О. Гладких [2] и др.). И. Д. Тургель в качестве одной из характеристик взаимосвязи поселения и градообразующего предприятия выделяет: «оно имеет на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающей не менее 30 % населения города» [21]. Наряду с количественными критериями ученые выделяют не менее важные качественные [5] (дополнительные [18]): удаленность поселения от крупных населенных пунктов, отсутствие развитой инфраструктуры, особые климатические условия, сложные для проживания и ведения хозяйства.

Следует раскрыть понятие монопрофильного муниципального образования через обобщенное определение в законе с помощью разнообразных критериев/признаков, охватывающих все категории и виды моногородов, нуждающихся в особом статусе, государственном контроле, поддержке и постоянном мониторинге. В силу чего, встает вопрос об уточнении категории «градообразующая организация».

Большинство градообразующих предприятий сегодня утратили свою первоначальную миссию — «связанное с возникновением и развитием города» [4]. Значительная часть организаций обанкротилась в 1990-х гг., часть — подверглась процедурам слияния, поглощения, реструктуризации. На смену советского руководства пришли собственники, для которых существовала одна цель — успеть за высоко динамичной рыночной экономикой, в силу чего необходимо было масштабировать производство, объединять усилия и сотрудничать с конкурентами, искать иные пути выживания самостоятельно, без государственной помощи. Вследствие чего появились новые формы интеграции бизнеса: транснациональные корпорации, финансово-промышленные группы, холдинги, акционерные общества, которые присутствуют сегодня в большинстве моногородов,

а промышленные «гиганты» — лишь в малой доле крупного бизнеса. Выявлено, что 57 монопрофильных муниципальных образований (18 %) имеют не единственное градообразующее предприятие, а несколько (от двух до 10). Автор считает целесообразным рассматривать отдельно выявленную категорию моногородов из-за разных тенденций в развитии и необходимости применения других инструментов диверсификации экономики в отличие от моногородов с одним градообразующим предприятием. На основе чего для дальнейшего исследования предлагается ввести термин «*градообразующий отраслевой кластер*» и рассматривать его как «совокупность организаций, относящихся к одному виду экономической деятельности (отрасли, промышленности, функции), одной компании, либо функционирующих в рамках единой производственно-технологической цепи, или обслуживающих один рынок, оказывающих непосредственное влияние на рынок труда, муниципальный бюджет, качество и уровень жизни населения определенной территории».

Кроме этого, рассматривать *монопрофильное муниципальное образование (моногород)* как муниципальное образование, имеющее на своей территории или близ нее единственное градообразующее предприятие или градообразующий отраслевой кластер, от результатов деятельности которых прямо зависит социально-экономическая ситуация в городе или поселке, в том числе рынок труда, местный бюджет и благополучие (уровень и качество жизни) населения.

Заключение

Причиной расхождения количества моногородов в период 1999—2014 гг. являются несоответствия терминов и критериев «моногорода» с «градообразующим предприятием». Жесткие количественные критерии исключают из списка проблемные территории, «почти» попадающие в установленный интервал. В действующих критериях отсутствует какая-либо оценка уровня диверсификации/монопрофильности территории. Происходит занижение фактического уровня безработицы, так как методика центров занятости населения не учитывает трудовую маятниковую миграцию, что является основным признаком населения моногорода.

Проанализировав мнения различных авторов и законодательно-правовую базу РФ в части критериев отнесения поселений к монопрофильным, прослеживается достаточно неоднозначная и спорная ситуация,

которая свидетельствует о необходимости совершенствования методики, в том числе дополнения некоторыми критериями (возможно качественными), расширения классификации моногородов, пересмотр жестких количественных критериев.

Анализ основных составляющих градообразующего предприятия и моногорода со сторон научных исследований и законодательства позволил идентифицировать их общие признаки. Предлагается подходить к составлению перечня не только с помощью конкретных количественных показателей, но и учитывать качественные показатели — основные признаки моногородов, градообразующей организации и характеристику населения проблемной территории.

Инструменты государственной поддержки моногородов представлены в достаточно широком перечне, однако, некоторые из них определяют право использования лишь моногородам определенной категории. Для 319 монопоселений единственная классификация, представленная лишь 3 категориями недостаточна, поскольку специфические проблемы территорий решаются только при использовании правильно подобранных инструментов.

Дальнейшими направлениями исследования станут: во-первых, формирование новых классификационных признаков моногородов на основе баланса качественных и количественных показателей, во-вторых, выявление тенденций развития и формирование инструментария для моногородов с градообразующим отраслевым кластером.

1. Абдурахимов Ю. В. Условия и перспективы развития малых моногородов Урала // Социум и власть. 2018. № 1 (69). С. 65—72.

2. Гладких М. О. Стратегические направления социально-экономического развития монопрофильных административно-территориальных образований — инновационно-технологических центров : дис. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2014. 205 с.

3. Грицких Н. В. Агломерационный процесс в монопрофильных муниципальных образованиях как фактор развития градообразующих предприятий // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 18 (156). С. 130—138.

4. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка: толково-словообразовательный. М. : Русский язык, 2000. URL: https://www.efremova.info/word/gradoobrazujuschij.html#.Wt95S_gY5BQ (дата обращения: 24.04.2018).

5. Ивашина Н. С., Улякина Н. А. Развитие монопрофильных городов регионов России // Ин-ВестРегион. 2012. № 1. URL: <http://www.v-its.ru/investregion/2012/01/pdf/2012-01-10.pdf> (дата обращения: 11.07.2016).

6. Коготов В. В. Классификация системообразующих предприятий // *Финансы и кредит*. 2012. № 9 (489). С. 72—78.

7. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / под науч. ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2010. 81 с.

8. Любовный В. Я. Города России: альтернативы развития и управления. М. : Экон-информ, 2013. 614 с.

9. Маслова А. Н. Моногорода в России: проблемы и решения // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. 2011. Т. 4, № 5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/monogoroda-v-rossii-problemy-i-resheniya> (дата обращения: 06.10.2017).

10. Маслова А. Н. Особенности включения градообразующих предприятий России в глобальный экономический обмен // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2009. № 1. С. 30—34.

11. Маслова, А. Н. Экономическая база монопромышленных городов: особенности, конкурентоспособность, потенциал // Актуальные вопросы современной науки : сб. науч. тр. М. : Спутник+, 2008. С. 160—164.

12. Микрюков Н. Ю. Факторы, проблемы и модели развития моногородов России : дис. ... канд. географ. наук. М., 2015. 163 с.

13. Моногорода России: как пережить кризис? М. : Ин-т регион. политики, 2008. URL: <http://do.gendocs.ru/docs/index-229951.html#5851728> (дата обращения: 05.04.2017).

14. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: база данных о градообразующих предприятиях и моногородах России / под ред. И. В. Липсица. М. : Хроникер, 2000. 312 с.

15. Неклюдова Т. А. Социально-экономическая инфраструктура как условие взаимодействия системы «город-градообразующее предприятие» // Вестник Челябинского государственного университета. 2005. Т. 8. № 1. С. 56—58.

16. Полякова А. Г., Ряховская А. Г. Модернизация российских моногородов: стратегические ориентиры институционального реформирования // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2016. № 4 (97). С. 54—65.

17. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / под ред. Г. Ю. Кузнецова. М. : Моск. общ.-науч. фонд, 2004. 217 с.

18. Растворцева С. Н., Манаева И. В. Социально-экономическое развитие моногородов Центрально-Черноземного района России: проблемы и пути решения : монография. М. : Экон-информ, 2013. 140 с.

19. Смирнова О. А. Влияние моногородов на социально-экономическую ситуацию региона (на примере Ивановской области) // Современные наукоемкие технологии. 2009. № 4. С. 59—63.

20. Сулакшин С. С. Национальная идея России. Т. 5. М. : Научный эксперт, 2012. 704 с.

21. Тургель И. Д. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию : монография. М. : Директ-Медиа, 2014. 765 с.

2. Gladkih M.O. Strategicheskie napravlenija social'no-jekonomicheskogo razvitija monoprofil'nyh administrativno-territorial'nyh obrazovanij — innovacionno-tehnologicheskikh centrov. Voronezh, 2014, 205 p. [in Rus].

3. Grickih N.V. (2009) *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 18 (156), pp. 130—138 [in Rus].

4. Efremova T. F. (2000) *Novyj slovar' russkogo jazyka: tolkovo-slovoobrazovatel'nyj*. Available at: https://www.efremova.info/world/gradoobrazujuschij.html#_Wt95S_gY5BQ, accessed 24.04.2018 [in Rus].

5. Ivashina N.S. (2012) *InVestRegion*, no. 1. Available at: <http://www.v-itc.ru/investregion/2012/01/pdf/2012-01-10.pdf>, accessed 11.07.2018 [in Rus].

6. Kogotov V.V. (2012) *Finansy i kredit*, no. 9 (489), pp. 72—78 [in Rus].

7. Tatarkin A. I. (ed.) (2010) *Konceptual'nye podhody k razrabotke strategii razvitija monoprofil'nogo goroda*. Ekaterinburg, Izdatelstvo UrGJeU Publ., 81 p. [in Rus].

8. Ljubovnyj V.Ja. (2013) *Goroda Rossii: al'ternativy razvitija i upravlenija*. Moscow, Jekon Publ., 614 p. [in Rus].

9. Maslova A.N. (2011) *Problemyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* vol. 4, no. 5. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/monogoroda-v-rossii-problemy-i-resheniya>, accessed 06.10.2018 [in Rus].

10. Maslova A.N. (2009) *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Serija: Social'nye nauki*, no. 1, pp. 30—34 [in Rus].

11. Maslova, A.N. (2008) *Aktual'nye voprosy sovremennoj nauki*. Moscow, Sputnik+ Publ., pp. 160—164 [in Rus].

12. Mikrjukov N.Ju. *Faktory, problemy i modeli razvitija monogorodov Rossii*. Moscow. 2015, 163 p. [in Rus].

13. Monogoroda Rossii: kak perezhit' krizis? (2008). Moscow, Institut regional'noj politiki. Available at: <http://do.gendocs.ru/docs/index-229951.html#5851728>, accessed 05.04.2018.

14. Lipsic I. V. (2000) *Monoprofil'nye goroda i gradoobrazujushhie predpriyatija: baza dannyh o gradoobrazujushhij predpriyatijah i monogorodah Rossii*. Moscow, Hroniker Publ., 312 p. [in Rus].

15. Nekljudova T.A. (2005) *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, vol. 1, no. 1, pp. 56—58. [in Rus].

16. Poljakova A.G., Rjahovskaja A.G. (2016) *Strategicheskie reshenija i risk-menedzhment*, no. 4 (97), pp. 54—65. [in Rus].

17. Kuznecov G.Ju. (2004) *Puti aktivizacii social'no-jekonomicheskogo razvitija monoprofil'nyh gorodov Rossii*. Moscow, Moskovskij obshhestvenno-nauchnyj fond Publ., 217 p. [in Rus].

18. Rastvorceva S.N., Manaeva I.V. (2013) *Social'no-jekonomicheskoe razvitie monogorodov Central'no-Chernozemnogo rajona Rossii: problemy i puti reshenija*. Moscow, Jekon-inform Publ., 140 p. [in Rus].

19. Smirnova O.A. (2009) *Sovremennye naukoemkie tehnologii*, no. 4, pp. 59—63. [in Rus].

20. Sulakshin S. S. (2012) *Nauchnyj ekspert*, vol. 5, 704 p. [in Rus].

21. Turgel' I.D. (2014) *Monofunkcional'nye goroda Rossii: ot vyzhivaniya k ustojchivomu razvitiju*. Moscow, Direkt-Media Publ., 765 p. [in Rus].

References

1. Abdurahimov Ju. (2018) *V. Socium i vlast'*, no. 1 (69), pp. 65—72 [in Rus].

For citing: Kulay S.V.
Analyzing criteria for classifying municipalities
as single-industry (single-industry cities) //
Socium i vlast' 2019. № 3 (77). P. 50—62.

UDC 332.13: 911.37

ANALYZING CRITERIA FOR CLASSIFYING MUNICIPALITIES AS SINGLE-INDUSTRY (SINGLE-INDUSTRY CITIES)

Svetlana V. Kulay,

Branch of the Kuzbass State Technical
University named after T.F. Gorbachev
in Prokopyevsk,
Senior Lecturer of the Department Chair
of Natural Sciences and Economic Disciplines.
The Russian Federation,
653033, Prokopyevsk, ulitsa Nogradskaya, 19a.
E-mail: osv-07@mail.ru

Abstract

Introduction. During Soviet times, the policy of accelerated industrialization and the productive forces territorial distribution formed a special legacy for the Russian Federation - highly specialized cities throughout the country - single-industry cities. The legal framework lacks the terms «mono-city» and «city-forming organization»; only the criteria for their attribution are defined. The developed toolkit of state support is intended only for the territories that are in the list of 319 mono-cities of the Russian Federation Government, however, the research includes up to 500 mono-settlements. The aim of the article is to analyze the criteria for classifying municipalities as mono-profile in order

to identify the main features of a single-industry company and a city-forming enterprise, as well as clarifying the conceptual framework of these categories.

Methods: Analysis and synthesis, comparison and generalization, systematization, interpretation, induction.

Scientific novelty of the research: The author compiled periodization of using criteria for classifying municipalities as mono-profile, and organizations as city-forming. Signs of company cities, city-forming organizations, population of a mono-city were identified. The author's definition of such terms as «city-forming industry cluster» and «single-industry municipality (single-industry city)» is proposed.

Results: The shortcomings of the existing criteria for classifying municipalities as mono-specialized are identified. A special category of single-industry cities (18 %) has been identified, those having a city-forming industry cluster.

Conclusions: Due to the existing quantitative criteria, some territories do not fall into the list of single-industry cities, while having all the signs, therefore, cannot use the tools of state support for single-industry cities. It is necessary to form new classification signs of mono-cities based on the balance of qualitative and quantitative indicators, as well as to identify development trends and form tools for mono-cities with a city-forming industry cluster.

Key concepts:

single-industry city
single-industry municipality,
city-forming organization
single-industry criteria,
city-forming industry cluster.