



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

УДК 332.14

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ РОССИИ И КАЗАХСТАНА*

ТУРГЕЛЬ ИРИНА ДМИТРИЕВНА,

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Уральский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Екатеринбург, Россия,

E-mail: turgel@k96.ru

БОЖКО ЛАРИСА ЛЕОНИДОВНА,

доктор экономических наук, и. о. доцента, проректор по учебной и научной работе, Рудненский индустриальный институт, Рудный, Казахстан

E-mail: bogkoll@rii.kz

СЮЙ ЛИНЬШИ,

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора исследовательского Института экономики и бизнеса, Харбинский университет коммерции, Харбин, Китай

E-mail: kbyu@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье представлены результаты исследования, цель которого – проведение сравнительного анализа опыта реализации государственной политики поддержки моногородов в России и Казахстане, выявление специфических и общих проблем, а также методов их решения. В ходе исследования выявлены этапы развития государственной политики поддержки моногородов, проанализирована эволюция критериев выделения моногородов с целью государственной поддержки, обоснованы факторы, обусловившие данные изменения. Проведено сравнение систем моногородов России и Казахстана с точки зрения их пространственной локализации, отраслевой специализации, социально-экономической ситуации, численности населения. Подчеркивается, что ключевые различия в подходах к развитию моногородов в данных странах связаны с масштабами оказываемой поддержки, степени ее селективности, спецификой институционализации, степенью координации с общегосударственными приоритетами. Формулируются ключевые проблемы реализации политики поддержки моногородов в России и Казахстане, делаются выводы о необходимости преодоления ограниченности традиционных подходов к осуществлению городской политики в условиях негативной экономической динамики.

Ключевые слова: моногорода; государственная поддержка; сравнительный анализ; критерии выделения моногородов; градообразующие предприятия.

* Статья подготовлена в рамках проекта *Urban reconfigurations in post-Soviet space* (Leibniz Institute for Regional Geography) и при поддержке Китайского правительственного социального научного фонда, грант № 13BGJ015.

GOVERNMENT SUPPORT OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN

IRINA D. TURGEL

ScD (Economics), full professor, Deputy Director for Research, Ural branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, Ekaterinburg, Russia

E-mail: turgel@k96.ru

LARISA L. BOZHKO

ScD (Economics), acting associate professor, Vice-Rector for Academic and Research Work, Rudny Industrial Institute, Rudny, Kazakhstan

E-mail: bogkoll@rii.kz

XU LINSHUI

ScD (Economics), Professor, Deputy Director of the Research Institute of Economics and Business, Harbin University of Commerce, Harbin, China

E-mail: kbym@mail.ru

ABSTRACT

The article discusses the results of research aimed at conducting the comparative analysis of implementation of the state policy for support of single-industry towns in Russia and Kazakhstan, the identification of specific and common problems as well as methods for solving them. The study reveals the stages in the development of support policy, analyzes the evolution of criteria used for selection of single-industry towns needed support, and considers factors that led to criteria refinement.

The study provides a comparison of Russian and Kazakh single-industry towns in terms of their spatial localization, industry specialization, social and economic situation, population number.

It is stressed that the key differences in the approaches to the development of single-industry towns in the countries are linked to the scale of support and degree of its selectivity, institutionalization characteristics, and coordination with national priorities.

The authors describe key problems arising when implementing policy for support of single-industry towns in Russia and Kazakhstan and conclude that it is necessary to overcome the limitations of traditional approaches to urban policy implementation in conditions of negative economic dynamics.

Keywords: single-industry towns; government support; comparative analysis; criteria for selection of single-industry towns; core enterprises.

В условиях плановой экономики формирование систем городского расселения в России и Казахстане определялось общегосударственными приоритетами, связанными с проведением ускоренной индустриализации, обеспечением обороноспособности страны. Формирование единого народнохозяйственного комплекса обуславливало наличие развитой производственной специализации и кооперации, специфику структуры производства и занятости населения.

В современных условиях сформировавшиеся в рамках единого народнохозяйственного комплекса системы моногородов демонстрируют

высокую инерционность и низкую чувствительность к применяемым инструментам городской политики. В данных обстоятельствах и Россия, и Казахстан предпринимают активные поиски оптимальной модели трансформации данного типа поселений, обеспечивающей их выход на траекторию устойчивого развития. Однако формирование новой городской политики затрудняется в силу, с одной стороны, отсутствия политической преемственности и достаточных финансовых ресурсов, а с другой стороны, преобладания упрощенных представлений об организации жизнедеятельности моногорода.

Массив публикаций, ставших методологической основой исследований, можно разделить на две группы. Первая группа — это работы, заложившие основы выделения и классификации моногородов. Заслуживают внимания публикации российских авторов, обобщающие результаты исследований Экспертного института, Научно-методического центра (НМЦ) «Города России», Института региональной политики, Финансового университета, выполненные под руководством соответственно И. В. Липсица и А. А. Нещадина [1], В. Я. Любовного [2], Н. В. Зубаревич [3], И. Н. Ильиной [4]. В работах Е. Г. Анимиды и В. С. Бочко [5], Ю. Г. Лавриковой и С. Г. Пьянковой [6], И. Д. Тургель [7] подчеркивается инерционность развития монопоселений, предлагаются критерии для характеристики локальных систем моногородов. Характеристика системы моногородов Казахстана рассмотрена в трудах Л. Л. Божко [8], Н. К. Нурлановой [9]. Значительное место в этих научных дискуссиях занимает вопрос о подходах к выбору наиболее релевантного термина для определения моногорода (моноспециализированные, монопрофильные, монофункциональные города, города компаний и т.д.) [1, 2, 4, 7].

Вторая группа — работы, посвященные анализу опыта государственной поддержки моногородов. При этом анализ эффективности применяемого в России и Казахстане инструментария господдержки проводится на базе сопоставления двух концептуальных подходов. В Западной Европе и США делается акцент на поиске оптимальной модели управления «сжимающимся» городом, реализации принципа «умного» сокращения (*smart decline*), оценке социальных последствий и требуемых социальных стандартов в условиях управляемого сжатия [10–12]. Противоположность данному подходу — опыт Китайской Народной Республики (КНР), где проблемы моногородов решаются в рамках долгосрочных программ «промышленного возрождения» [см.: Further implementation of Northeast and other China old industrial base strategy / The official site of the State Council of Republic of China: URL: http://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1417927.htm (in Chinese)] крупных старопромышленных регионов, объединяющих несколько провинций, модернизацию как градообразующих предприятий, так и

городов — центров старопромышленных территорий. Данный опыт отражен в работах [13–15].

Несмотря на длительный период реализации мер государственной поддержки моногородов в России и Казахстане, в сложившемся массиве исследования пока отсутствует эволюционная преемственность, не предпринимаются попытки кросс-национальных сравнений политики, реализуемой в бывших союзных республиках. В сложившихся условиях целью выполненного авторами исследования стало проведение сравнительного анализа опыта реализации государственной политики поддержки развития моногородов в России и Казахстане в постсоветский период, выявление специфических и общих проблем, а также методов их решения. Полигоном исследования стали моногорода, выделяемые в данную категорию на основе нормативно закреплённых критериев, используемых для реализации политики государственной поддержки.

Государственная поддержка моногородов и мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. Первые шаги в сфере формирования инструментария государственной поддержки моногородов в постсоветский период Россия и Казахстан сделали в конце 90-х годов прошлого века. Начиная с 1999 г. НМЦ «Города России» ежегодно проводил мониторинг для выделения монопрофильных поселений с критической ситуацией в сфере занятости. Первыми объектами городской политики Казахстана стали малые города (до 50 тыс. жителей). Затем, вплоть до 2008 г., проблемы моногородов постепенно отходили на второй план. Быстрый экономический рост, увеличение доходов населения сглаживали имеющиеся противоречия, создавали иллюзию, что можно отложить принятие нужных, но непопулярных мер.

Однако мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. с особой остротой выявил проблемы развития моногородских систем расселения и отсутствие адекватной модели участия государства в их решении. Реагируя на начавшиеся социальные протесты в моногородах, в России в 2009 г. утверждаются новые критерии отнесения населённых пунктов к категории монопрофильных, составлен перечень моногородов, который мог ежегодно обновляться [см. Критерии отнесения населённых пунктов к категории монопрофильных (утв. протоколом заседания № 1 Межведомственной рабочей группы по вопросам

снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие моногородов от 28.07. 2009)].

В Казахстане был выбран другой путь и с самого начала поддержка моногородов рассматривалась как элемент общегосударственной региональной политики, была принята общенациональная Программа развития моногородов на 2012–2020 годы, закрепившая, в том числе, и критерии выделения моногородов. Особенностью Программы стала возможность включения в перечень тех моногородов, где градообразующие предприятия частично работают или приостановили свою деятельность, а также классификация моногородов с точки зрения потенциала развития (табл. 1) (см. также Программа развития моногородов на 2012–2020 годы, утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 683 от 25.05. 2012).

Основной акцент в каждом регионе сделан на развитии 2–3 крупных городов-лидеров общенационального уровня, а также «опорных» городов областного уровня.

ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ МОНОГОРОДОВ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

Формирование общенациональных перечней позволило провести сопоставление систем моногородов России и Казахстана.

1. Моногорода России и Казахстана примерно сопоставимы по удельному весу в общенациональных показателях, характеризующих занятость, население, объемы выпуска (табл. 2).

2. С точки зрения типа поселений в российский перечень включались моноспециализированные поселения независимо от того, имели ли они статус города. Так, в 2009 г. из общего числа монопоселений 102, или 29,8%, не являлись городами. Это села, поселки городского типа, рабочие поселки. В Казахстане в перечень моногородов действительно вошли только города. Для сельских населенных пунктов начала действовать специализированная стратегия развития.

3. С точки зрения пространственной локализации монопоселения в России продолжали концентрироваться в староосвоенных промышленных районах Поволжья, Урала и Сибири. В Казахстане по доле жителей, проживающих в моногородах, безусловными лидерами являются южный, восточный и центральный регионы

(Южно-Казахстанская, Алматинская, Восточно-Казахстанская и Карагандинская области), по доле в численности моногородов — центральный и северный регионы (Карагандинская, Костанайская и Павлодарская области).

4. Большинство монопоселений РФ (76,6%), как и в начале 2000-х гг., насчитывают менее 50 тыс. жителей. В Казахстане совокупность моногородов разделилась примерно на две равные группы — с численностью населения менее 50 тыс. и от 50 до 200 тыс. человек.

5. С точки зрения отраслевой структуры можно говорить об увеличении в РФ доли монопоселений со специализацией в сфере черной и цветной металлургии (36,1%), машиностроения (24,0%), добычи топливно-энергетических полезных ископаемых (12,3%). Доля монопоселений со специализацией в сфере лесной и деревообрабатывающей промышленности снизилась до 10,9%, пищевой — до 6,3, легкой — до 2,1% [7, 16]. В Республике Казахстан отраслевая структура градообразующего комплекса моногородов существенно отличается от российской. Преобладающим типом в Казахстане является моногород, специализация которого связана с добывающей промышленностью (21 город). Специализация одного города связана с химической промышленностью, еще одного — с машиностроением и четырех — с металлургией. Город Курчатов является научно-промышленным центром [8].

ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Объединяло Россию и Казахстан представление о том, что развитие моногорода должно было происходить на основе долгосрочного плана. В России это комплексный инвестиционный план (КИП), разработанный совместно органами местного самоуправления моногородов, собственниками градообразующих предприятий при обязательном содействии региональных органов исполнительной власти. В Казахстане — комплексный план развития города (КПР), разработанный акимом (региональным органом исполнительной власти) области.

Ориентация на долгосрочные программно-целевые методы сохранения и расширения промышленного сектора по духу соответствовала подходу «промышленного возрождения с опорой на внутренние ресурсы», активно продвигаемого

в этот момент в КНР. Так, Госсовет КНР примерно в это же время одобрил XII пятилетний план развития северо-восточного региона и долгосрочный План по перестройке старопромышленных регионов страны (2013–2022), который запустил реконструкцию старопромышленных территорий с акцентом на развитие северо-восточных

регионов страны. Примечательно, что в программных документах по развитию старопромышленных территорий особое внимание уделяется реконструкции и модернизации городов старопромышленных регионов [см.: State Council approved the Northeast second five-year plan // The official site of the State Council of Republic of China

Таблица 1

Критерии выделения моногородов

Разработчик	Критерий	Состав
Министерство регионального развития РФ, 2009	- Наличие одного или нескольких предприятий, действующих в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято более 25% экономически активного населения. - Наличие одного или нескольких предприятий, действующих в рамках единого производственно-технологического процесса, на чью долю приходится более 50% промышленного производства. Дополнительные критерии: — доля налогов и сборов, поступающих в бюджет муниципалитета от данного предприятия/предприятий, составляет не менее 20% от общего объема налогов и сборов. Входят как города, так и другие поселения с моноэкономикой без ограничения численности	335 населенных пунктов, в том числе 12 закрытых территориальных образований
Министерство регионального развития Республики Казахстан, 2012	Один из критериев: — объем промышленного производства градообразующих предприятий в основном добывающего сектора составляет более 20% от общегородского производства; — на градообразующих предприятиях занято более 20% от общей численности занятого населения; — города, в которых градообразующие предприятия частично работают или приостановили деятельность. Входят только города с численностью населения от 10 тыс. до 200 тыс. человек	27 городов

Таблица 2

Роль моногородов в экономике России и Казахстана

Страна	Доля в численности городов	Население	Занятость на градообразующих предприятиях	Объем производства градообразующих предприятий
Россия	31,2% от общего числа поселений, имеющих статус города	15,6 млн человек (10,9% населения страны, 14,6% городского населения)	1,36 млн человек (1,8% экономически активного населения)	До 40% промышленного производства страны
Казахстан	31,0% от общего числа поселений, имеющих статус города	1,53 млн человек (9,5% населения страны, 16,8% городского населения)	0,656 млн человек (7,2% экономически активного населения)	45,9% объема промышленного производства страны

Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156; Основные показатели промышленности РК за 2014 год. URL: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersIndustry?afrcLoop=19012837472879814#%40%3F_afrcLoop%3D19012837472879814%26_adf.ctrl-state%3Da1u9znrn7_166.

URL: http://govinfo.nlc.gov.cn/gtfz/zfgb/gwygb/564584a/201204/t20120416_1419980.html (in Chinese); State Council approved the adjustment and transformation of old industrial bases development plan (2013–2022) / “Xinhua news” URL: http://news.xinhuanet.com/2013-04/02/c_124532374.htm. (in Chinese)].

Различия между странами ярко проявились с точки зрения подходов к выбору инструментов поддержки. В России ресурсы господдержки оказались рассредоточены. В разных формах поддержку моногородам оказывали 9 федеральных «операторов» — федеральные органы исполнительной власти и государственные корпорации. Финансовая поддержка от государства для моногородов в 2010 г. должна была составить примерно 27 млрд руб. [7, с. 426]. Важная роль в организации финансирования наиболее крупных проектов модернизации моногородов была отведена Внешэкономбанку. Однако уже в 2011 г. средства на поддержку моногородов были заложены в существенно меньшем размере. Всего же по факту в 2010–2011 гг. поддержку получили 49 моногородов на общую сумму около 30 млрд руб. (см.: Минрегион подвел итоги реализации мер по поддержке моногородов за 2 года. Международный деловой портал «Инвестиции. Инновации. Бизнес». URL: <http://www.spb-venchur.ru/news/12687.htm>). Запуск федеральной программы поддержки моногородов так и не состоялся.

В Казахстане была предпринята попытка выстроить иерархию приоритетов государства для городов с низким, средним и высоким потенциалом развития. Перечень программных направлений развития делал акцент на широкую поддержку предпринимательства и самозанятости; реализацию якорных инвестиционных проектов; реструктуризацию городской инфраструктуры с учетом оптимальной численности жителей, которая определялась бы потенциалом градообразующих производств; создание межрегиональных центров обучения молодежи; партнерские программы государства и градообразующего предприятия по развитию предпринимательства в моногороде. Меры пассивной политики поддержки занятости практически не предусматривались.

Финансовым агентом программы выступило АО «Фонд развития предпринимательства “Даму”». Объем финансирования в пилотном 2012 г. за счет средств республиканского бюджета

составил порядка 6 млрд тенге. В 2013 г. на развитие моногородов было выделено 18,8 млрд тенге из республиканского бюджета, из которых 25% направлены на развитие малого и среднего бизнеса, 5% — на строительство арендного жилья и 70% — на поддержку инфраструктуры. Однако забюрократизированность процесса и здесь привела к невозможности освоения бюджетных средств в поставленные сроки. В обобщенном виде характеристика практики государственной поддержки представлена в *табл. 3*.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ. ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Российский опыт показывает, что из всех реализованных антикризисных мероприятий быстрые результаты дали только меры по стабилизации занятости. Так, по оценкам Министерства регионального развития РФ, в 2011 г. «в моногородах было создано свыше 434 тыс. временных рабочих мест (это 13% от всего экономически активного населения), более 10 тыс. постоянных мест за счет государственных мер и еще несколько десятков тысяч постоянных мест созданы предприятиями за счет размещения на них заказа. Средний уровень безработицы снизился с 5,7 до 3,8%. ...При этом в 2010 г. по сравнению с 2009 г. численность населения моногородов сократилась на 4,4%, численность работников малого и среднего бизнеса — на 21,8%, инвестиции в основной капитал — на 31%» (см. Тезисы доклада министра регионального развития В.Ф. Басаргина к совещанию по вопросу «Проблемы моногородов» 14.02.2011. Совет муниципальных образований Ростовской области. URL: <http://www.smoro.ru/news/news-3770>).

В Казахстане, напротив, за редким исключением, в моногородах наблюдается положительная динамика численности населения. Это объясняется как изначально более высоким уровнем рождаемости, так и активной политикой по возвращению этнических казахов на историческую родину. Сохраняется достаточно высокий уровень официальной безработицы, так как Казахстан значительно меньше внимания уделяет пассивным мерам поддержания уровня занятости. Ситуация с динамикой инвестиций столь же неоднозначна (из 27 моногородов, участвующих в программе, темпы роста инвестиций только у 14 превысили среднереспубликанский

Государственная поддержка моногородов России и Казахстана

Страна	Доля получивших поддержку в общем числе моногородов, %	Формат поддержки	Обоснование общегосударственных приоритетов развития моногородов	Период поддержки	Орган управления, ответственный за реализацию
Россия	14,6	Поступление средств через различные финансовые инструменты множества федеральных операторов	—	2010–2011	Министерство регионального развития РФ
Казахстан	100	Государственная целевая программа, определяющая общие принципы и конкретные механизмы государственной поддержки	Прогнозная схема территориально-пространственного развития Казахстана	2012–2020	Министерство регионального развития Республики Казахстан

показатель) (Инвестиции в экономику РК за 2013 год. URL: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersIndustry?_afzLoop=19012837472879814%40%3F_afzLoop%3D19012837472879814%26_adf.ctrl-state%3Dalu9znrn7_166).

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ

В 2014 г. с новой остротой встал вопрос об исчерпании возможностей развития ресурсных экономик. Однако масштабы распространения моногородов и острота социально-политических последствий дестабилизации их положения заставляют искать новые методы и формы государственной поддержки.

В России новый этап развития государственной поддержки моногородов в 2014 г. ознаменовался ликвидацией Министерства регионального развития. Полномочия по поддержке развития моногородов были переданы Министерству экономического развития РФ, которое начало свою деятельность с предложения новых критериев выделения моногородов [см.: О критериях отнесения муниципальных образований РФ к монопрофильным (моногородам) и категориям монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) в

зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения. Утв. Постановлением Правительства РФ № 709 от 29.07.2014].

Данные критерии обладают рядом существенных отличий:

- в качестве объекта поддержки выступает не населенный пункт, а муниципальное образование;
- число жителей муниципалитета не менее 3 тыс. человек;
- доля занятых на градообразующем предприятии в общем числе занятых рассчитывается не за один год, а за пять лет, и снижена до 20%;
- исключен показатель доли в объеме промышленного производства;
- на статус монопрофильных не могут рассчитывать муниципалитеты, специализирующиеся на добыче нефти и газа, а также столицы субъектов РФ.

В результате официальный перечень моногородов опять изменился, сократившись в 2014 г. до 319 муниципалитетов. И если с рядом изменений критериев уточняющего характера можно согласиться, то исключение из перечня моногородов муниципалитетов по отраслевому признаку и административному статусу представляется поспешным и нерациональным. Города нефте- и газодобывающего профиля — классические города с моноэкономической структурой. К тому же они

чаще всего расположены в удаленных районах с неблагоприятным климатом и ограниченной транспортной доступностью. Столицы субъектов РФ Архангельск и Липецк исчезли из перечня моногородов, а существенно большие по численности населения Тольятти, Набережные Челны — остались.

Еще одна новация 2014 г.: впервые произошло закрепление трех категорий городов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения. Однако в предложенных критериях учитывается только, продолжает ли градообразующее предприятие работу, планируются ли сокращения и текущий уровень безработицы. Принятие данных критериев позволило сравнить распределение моногородов России и Казахстана по сложности социально-экономической ситуации. В России в 2014 г. стабильная ситуация наблюдается в 24% моногородов, в Казахстане — в 70,4% (табл. 4).

С точки зрения механизмов поддержки российское государство полностью отказалось от прямого бюджетного финансирования мероприятий поддержки моногородов, которое использовалось в кризис 2008–2009 гг. При этом в октябре 2014 г. Внешэкономбанком учреждена некоммерческая организация «Фонд развития моногородов», которая должна способствовать привлечению инвестиций в города с наиболее сложной социально-экономической ситуацией. Как некоммерческая организация (НКО) фонд имеет гораздо большую свободу в выборе направлений финансирования (что, однако, не является, по мнению авторов, гарантией более высокой эффективности).

Еще один новый механизм поддержки моногородов — создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) (см. Федеральный закон РФ от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»). Данный инструмент ориентирован на создание зон — локомотивов роста и непосредственно апеллирует к китайскому опыту возрождения проблемных территорий, основанному на комплексном сочетании финансовой, инвестиционной, инновационной, земельной политики [см. State Council approved the adjustment and transformation of old industrial bases development plan (2013–2022) // Xinhua news. URL: http://news.xinhuanet.com/2013-04/02/c_124532374.htm (in Chinese)]. Однако примечательно, что именно на современном этапе в России при сохранении общей приверженности крупномасштабным программам промышленного развития в дискуссиях относительно будущего моногородов начинают достаточно активно обсуждаться идеи «управляемого сжатия».

В Казахстане деятельность по организации поддержки моногородов развивалась в рамках определенной логической преемственности. Серьезное ухудшение экономической ситуации, с одной стороны, резко сократило государственные ресурсы, используемые для оздоровления моногородов, а с другой стороны, увеличило риски ухудшения их экономического положения. В этих условиях в 2015 г. было принято решение по интеграции различных программ в единую, которая объединила в себе такие программы, как «Доступное жилье-2020», «Программа модернизации

Таблица 4

Распределение монопоселений по сложности социально-экономического положения, 2014

Положение	Россия		Казахстан	
	количество	доля, %	количество	доля, %
Наиболее сложное положение	75	24,0	3	11,1
Есть риски ухудшения ситуации	150	47,9	5	18,5
Стабильная ситуация	88	28,1	19	70,4
Итого	313	100	27	100

Источник: Программа развития регионов до 2020 года, утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 728 от 28.06.2014.

ЖКХ на 2011–2020 годы», «Ак булак», «Программа развития моногородов на 2012–2020 годы» и «Программа развития регионов». Такое объединение позволило исключить ряд пересекающихся вопросов (например, вопросы развития инженерных коммуникаций). Микрокредитование, гранты и прочие возможности господдержки бизнеса теперь входят в программу «Дорожная карта бизнеса-2020».

Таким образом, и в России, и в Казахстане новые инструменты поддержки моногородов должны активно заработать в 2016 г. И это очень своевременно в условиях нарастания кризисных тенденций в экономике.

ВЫВОДЫ

1. Активизация деятельности органов государственной власти и России, и Казахстана по поддержке моногородов, как правило, связана с действием экзогенных, а не эндогенных факторов. Начало новых этапов, появление новых подходов к реализации государственной политики детерминируется в большей степени не с процессами внутренней эволюции системы управления, анализа причинно-следственных связей и оценки эффективности принимаемых решений, а именно с внешними шоками, инициированными валютно-финансовыми, геополитическими и геоэкономическими факторами. В результате для проведения модернизации моногородов было упущено фактически единственное в постсоветскую эпоху «окно возможностей», открывшееся в период быстрого экономического роста 2003–2008 гг.

2. Наиболее распространенные сегодня концептуальные подходы — «управляемого сжатия» и «промышленного возрождения» моногородов релевантны для определенной конкретно-исторической стадии развития национальных социально-экономических систем. Политика «управляемого сжатия», по нашему мнению, эффективна в ситуации невысоких, но стабильных темпов роста постиндустриальных экономик, снижения смертности и рождаемости, высокого уровня урбанизации и трудовой мобильности. Политика «промышленного возрождения», наиболее яркие примеры которой демонстрирует КНР, дает результаты в странах, реализующих модель догоняющего развития, с большим потенциалом трудовых, материальных, природных ресурсов, которые относительно

быстро можно ввести в хозяйственный оборот, значительными возможностями государства по привлечению финансовых ресурсов на внутреннем и внешнем рынке.

Проведенный анализ свидетельствует, что страны постсоветского пространства в большей степени привержены принципам «промышленного возрождения». Попытки реализации отдельных элементов «управляемого сжатия» носят локальный характер. Однако ни та, ни другая модель не соответствует современному состоянию экономик России и Казахстана, столкнувшихся в силу комплекса причин с исчерпанием возможностей модели сырьевого экстенсивного роста, обесцениванием национальных валют.

3. В России наиболее важными проблемами политики поддержки моногородов являются постоянная смена изначально более жестких критериев выделения городов — объектов поддержки; отсутствие четкого администрирования деятельности государственного аппарата по данному направлению, множественность плохо координируемых операторов и каналов финансирования; крайне низкая доля городов, получивших специализированную поддержку, в общей численности данного типа поселений; отсутствие взаимосвязей и координации политики поддержки моногородов и социально-экономической политики страны в целом как на уровне разработки планово-программных документов, так и на уровне государственного стратегирования.

4. В Казахстане с точки зрения механизма организации к положительным моментам следует отнести более высокую степень преемственности в процессе эволюции государственной политики, попытки интегрировать развитие моногородов и стратегические приоритеты развития государства; высокую долю моногородов, участвующих в программах государственной поддержки. Однако эти положительные моменты пока не смогли переломить ситуацию и обеспечить устойчивую позитивную динамику развития моногородов, что объясняется действием таких факторов, как слабая концентрация на приоритетах государственной региональной политики, сформулированной в Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2020 г.; недостаточная координация, а зачастую дублирование институциональных и административных механизмов управления.

5. Города и России, и Казахстана выступают в первую очередь как пассивный объект государственной поддержки. Особенно ярко это проявляется в Казахстане, где разработка КПП непосредственно осуществляется региональными органами исполнительной власти практически без

привлечения муниципалитетов. В России органы местного самоуправления более активно участвуют в разработке КИПов, но и в этом случае ограниченность местных ресурсов и полномочий не позволяет в полной мере взять на себя ответственность за развитие территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. Монопрофильные города и градообразующие предприятия / *И. В. Липсиц, Е. А. Вигдорчик, А. А. Нецадин* и др. М.: Экспертный институт, 2000. 304 с.
2. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / под ред. *Г. Ю. Кузнецова, В. Я. Любовного*. М.: Московский общественный научный фонд. 2004. 217 с.
3. Моногорода России: как пережить кризис? Институт региональной политики. [Электронный ресурс] URL: http://www.regionalistica.ru/files/2009/monogoroda_crysis.doc (дата обращения: 29.01.2016).
4. Развитие моногородов России: монография: колл. авт. / под ред. *И. Н. Ильиной*. М.: Финансовый университет, 2013. 168 с.
5. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / *Е. Г. Анимица, В. С. Бочко, Э. В. Пешина* и др. Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, Ин-т экономики УрО РАН. 2010. 81 с.
6. *Лаврикова Ю. Г., Пьянкова С. Г.* Институт стратегического развития монопрофильной территории // *Экономические стратегии*. 2014. Т. 16. № 6–7 (122–123). С. 92–101.
7. *Тургель И. Д.* Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург: Уральская акад. гос. службы, 2010. 519 с.
8. *Божко Л. Л., Лескова Л. Г.* Совершенствование методологических подходов к управлению развитием моногородов в Республике Казахстан // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2015. № 3. С. 16–26.
9. Моногорода Казахстана: методические основы оценки состояния и направления развития / под ред. *Н. К. Нурлановой*. Алматы: Институт экономики КН МОН РК. 2014. 256 с.
10. *Dinius O. J.* Company Towns in the Americas. Landscape, Power, and Working-Class. University of Georgia Press, 2011. 241 p.
11. *Hollander J., Németh J.* The bounds of smart decline: a foundational theory for planning shrinking cities // *Housing and Policy Debate*. 2011. 21 (3), p. 349–367.
12. *Schilling J., Logan J.* Greening the rust belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities. *Journal of the American Planning Association*. 2008. 74 (4), p. 451–466.
13. *Сюй Л.* Сравнительное исследование моделей инновационного развития старопромышленных регионов КНР и стран бывшего СССР // *Материалы Северо-Восточного Азиатского академического форума*. Харбин: Харбинский университет коммерции, 2013. С. 50–57.
14. *Ping L.* Research on development and countermeasures of urbanization in Heilongjiang province // *North-East Asia Academic Forum (Publication of scientific articles)*. Harbin: Harbin University of Commerce, 2013. P. 63–68.
15. *Wei Y. D.* Regional Development in China: States, Globalization and Inequality. L.; N. Y.: Routledge, 2000. 256 p.
16. *Гарифуллина Н. Ю.* Социально-экономическое развитие моногородов как потенциал развития экономики региона // XI Всерос. научно-практ. интернет-конф. «Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России». 29–30 октября, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://labourmarket.ru/conf11/viewtopic.php?&t=27> (дата обращения: 29.01.2016).

REFERENCES

1. Monotowns and town-forming enterprises [Monogoroda i gradoobrazuyushchie predpriyatiya] / *I. V. Lipsits, E. A. Vigdorchik, A. A. Neshchadin et al.* Moscow, Expert Institute, 2000. 304 p. (in Russian).
2. Ways to enhance the socio-economic development of single-industry towns in Russia [Puti aktivizatsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya monoprofilnykh gorodov Rossii] / Edited by *G. Yu. Kuznetsova, V. Ya. Lubovniy*. Moscow, Moscow Public Science Foundation. 2004. 217 p. (in Russian).
3. Russian monotowns: how to overcome the crisis? [Monogoroda Rossii: kak perezhit' krizis?] Institute of Regional Policy [e-resource]. Access mode: URL: http://www.regionalistica.ru/files/2009/monogoroda_crysis.doc (accessed 29 January 2016) (in Russian).
4. Russian monotowns development [Razvitie monogorodov Rossii] / Edited by *I. N. Il'ina*. Moscow, Financial University, 2013. 168 p. (in Russian).
5. Conceptual approaches to the strategic development of single-industry town [Kontseptual'nye podkhody k razrabotke strategii razvitiya monoprofil'nogo goroda] / *E. G. Animitsa, V. S. Bozhko, Eh. V. Peshina et al.* Yekaterinburg: Ural State University of Economics, Institute of Economics of Ural Branch of RAS. 2010. 81 p. (in Russian).
6. *Lavrikova Yu. G., Pyankova S. G.* Institute of strategic development of single-industry territory [Institut strategicheskogo razvitiya monoprofil'noi territorii] // *Economic Strategies — Ekonomicheskkiye strategii*. 2014, vol. 16, № 6–7 (122–123), pp. 92–101 (in Russian).
7. *Turgel I. D.* Monofunctional Russian cities: from survival to sustainable development [Monofunktsional'nye goroda Rossii: ot vuzhivaniya k ustoichivomu razvitiyu]. Yekaterinburg: Ural Academy of Public Administration, 2010. 519 p. (in Russian).
8. *Bozhko L. L., Leskova L. G.* Improving methodological approaches to the management of the development of monocities in the Republic of Kazakhstan [Sovershenstvovanie metodologicheskikh podkhodov k upravlniyu razvitiem monogorodov v Respublike Kazakhstan] // *Municipality: Economy and Management — Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye*, 2015, № 3, pp. 16–26 (in Russian).
9. Monogoroda Kazakhstana: metodicheskie osnovy otsenki sostoyaniya i napravleniya razvitiya [Monocities of Kazakhstan: methodological foundations of assessment of the state and development trends] / Ed. by *N. K. Nurlanova*. Almaty: The Institute of Economics Scientific Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, 2014. 256 p. (in Russian).
10. *Dinius O. J.* Company Towns in the Americas. Landscape, Power, and Working-Class. University of Georgia Press, 2011 241 p. (in English).
11. *Hollander J., Németh J.* The bounds of smart decline: a foundational theory for planning shrinking cities // *Housing and Policy Debate*. 2011. 21 (3), p. 349–367 (in English).
12. *Schilling J., Logan J.* Greening the rust belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities. *Journal of the American Planning Association*. 2008. 74 (4), p. 451–466 (in English).
13. *Xy L.* A comparative study of models of innovation development of old industrial regions of China and the former Soviet Union // *Proceedings of Northeast Asia Economic Forum*. Harbin: Harbin University of Commerce, 2013, p. 50–57 (in English).
14. *Ping L.* Research on development and countermeasures of urbanization in Heilongjiang province // *Proceedings of North-East Asia Academic Forum*. Harbin: Harbin University of Commerce, 2013, pp. 63–68 (in English).
15. *Wei Y. D.* Regional Development in China: States, Globalization and Inequality. L.; N. Y.: Routledge, 2000. 256 p. (in English).
16. *Garifullina N. Yu.* Socio-economic development of monocities as the development potential of the regional economy [Sotsial'no ekonomicheskoe razvitie monogorodov kak potentsial razvitiya ekonomiki regionala] // *Proceedings of XI All-Russian Scientific and Practical Internet Conference «Supply and demand in the labor market and the market of educational services in the regions of Russia»*. October 29–30, 2014 [e-resource]. Access mode: URL: <http://labourmarket.ru/conf11/viewtopic.php?&t=27> (accessed 29 January 2016) (in Russian).