

ТАТЬЯНА ПЕТРОВНА УРОЖАЕВА

кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры политологии, истории и регионоведения, Иркутский государственный университет (Иркутск, Российская Федерация)
olgoy@ya.ru

МОНОГОРОДА В 1980–1990-е ГОДЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ, РОССИЙСКИЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Во второй половине XX века с трудностями в развитии моногородов столкнулись практически все промышленно развитые страны. В первую очередь это было связано с научно-техническим прогрессом. Такие проблемы, как закрытие нерентабельных шахт, устаревших заводов и фабрик, приходилось решать Великобритании, Франции, Германии и другим странам Западной Европы. Однако эти вопросы решались там легче, чем в России, так как западные страны имеют высокую плотность населения, и практически само поведение горожан не так жестко было привязано к месту проживания. В результате исследования автор приходит к выводу, что если основным направлением для решения проблем градообразующих предприятий и монопоселений на западе становилась миграция населения к действующему производству, то в нашей стране основным направлением стало перемещение и создание производства с целью приближения его к населению. Цель написания статьи – анализ проблем в развитии моногородов за рубежом и в нашей стране (на уровне региона), а также исследование и сопоставление зарубежного и отечественного опыта решения проблем монопоселений на уровне государства и компаний – собственников градообразующих предприятий. Были использованы различные источники: статьи в центральных, региональных и местных периодических изданиях, статистические данные, монографические исследования, сборники законодательных актов. Развитие социально-производственных структур градообразующих предприятий в Восточно-Сибирском регионе представляло собой переход «от кризиса к кризису». Следовательно, едва оправившись от тяжелой ситуации 1990-х годов, монопрофильные города в нулевые годы были вынуждены проводить антикризисную политику управления, сталкиваясь с перепрофилированием, необходимостью государственной поддержки, ростом безработицы и социального напряжения в целом, оттоком населения. Основными направлениями по решению первоочередных проблем в социально-трудовой сфере моногородов должны стать меры, связанные с повышением конкурентоспособности градообразующего предприятия как главного работодателя; стабилизацией ситуации на рынке труда монопрофильных образований; созданием новых рабочих мест в сфере малого и среднего предпринимательства.

Ключевые слова: моногорода, градообразующие предприятия, городская инфраструктура, перепрофилирование

Возникновение монопрофильных городов в мире было вызвано индустриализацией и появлением крупных компаний. Моногорода часто образовывались на базе горнодобывающей отрасли: шахт, карьеров и пр. Позже стали создаваться «города-компании» (в нашей стране – «города-заводы»), которые специализировались на какой-либо отрасли промышленности, имели на своей территории, как правило, одно крупное предприятие. От него напрямую зависела жизнь горожан. Представим себе город, основанный вблизи крупного предприятия. Промышленный гигант давал работу всем жителям, притягивая к себе новых специалистов. Развивалось производство, городская инфраструктура и социальная сфера. Люди были полны энтузиазма, им нравилась работа, свой город, нравилась та жизнь, которая была вокруг. Спустя некоторое время постепенно все начинало рушиться: производство, городская инфраструктура. Жители горо-

да пребывали в глубочайшей депрессии. У них оставалась только одна мечта – уехать.

Города, которые из-за оттока населения несли серьезные демографические потери, становились все более прочным феноменом. В Западной Европе за период с 1995 по 2000 год их число возросло втрое, тогда как общее увеличение городов с населением свыше 100 тыс. чел. составило 2,4 раза. В последние 30 лет большинство городов с убывающим населением находилось главным образом в западных индустриальных странах, в первую очередь в США, Великобритании, Германии и Франции.

В США тяжелая промышленность обеспечивала более половины всех рабочих мест. Экономический рост вызывал приток капиталов и трудовых ресурсов. В 1970–1980-е годы северо-восток страны, включающий города Детройт, Кливленд, Питтсбург, Ньюкасл, стал местом сосредоточения тяжелой промышленности (метал-

лургия, машино- и автомобилестроение), которая долгое время считалась локомотивом экономики США.

Жители г. Флинта трудились на заводах «General Motors», но к началу 1990-х годов в результате банкротства компании от прежних почти 100 тыс. сотрудников осталось лишь 8 тыс. чел. Безработица во Флинте приближалась к 20 %, а население сократилось наполовину – до 110 тыс. чел. Уволенные стали массово переезжать в другие штаты в поисках работы. Город оказался не в состоянии оплачивать коммунальные услуги, и ему грозило банкротство. 40 % территории г. Флинта было решено сровнять с землей. Участь Флинта могли разделить еще 50 городов, в том числе такие крупные поселения, как Детройт и Мемфис [2: 46].

Стратегии борьбы с упадком, выбранные американскими городами, можно разделить на две категории. Одна направлена на поддержку роста, другая – на сокращение расходов. Поддержка роста могла включать в себя создание зон предпринимательства, выделенных муниципалитетом для интенсивного развития. Компании, открывающие там бизнес, получали налоговые льготы или субсидии на каждого нанятого сотрудника [8: 38–39].

В Канаде при освоении ресурсов северных территорий (провинции Квебек, Онтарио, Альберта, Манитоба и др.) города создавались как центры экономической активности прилегающих районов. Практиковался вахтовый метод освоения сырьевых месторождений. В основе регулирования освоения Севера было положено признание потенциального банкротства этих территорий без государственной поддержки. Стратегия закрытия городов и переселения всех жителей при завершении разработки месторождения или прекращении производства получила ограниченное распространение в силу высоких социальных и финансовых издержек. Интересен и поучителен пример г. Тамблер-Ридж (провинция Британская Колумбия), который был основан в начале 1980-х годов для разработки коксующихся углей. В 1998 году компания «Teck Corporation» объявила о закрытии самой большой шахты, что поставило под вопрос существование города. Региональные власти инициировали обсуждение закрытия города, поскольку считали, что в городе не было перспектив. Однако администрация Тамблер-Риджа подготовила долгосрочный план оздоровления городской инфраструктуры. Основная идея плана состояла в обеспечении стабильного предоставления социальных услуг жителям и поддержании транспортной и инженерной инфраструктуры. План получил поддержку региональных властей и был успешно реализован [7].

В Германии Рурский регион сыграл огромную роль в индустриализации страны. Однако с конца

1950-х годов кризис охватил угольную, а затем сталелитейную промышленность. Такие крупные индустриальные центры Рура, как города Бохум, Гельзенкирхен, Дуйсбург, Мюльхайм-на-Руре, Хаген, Оберхаузен и Эссен, оказались в критическом положении. Добыча угля резко упала, многие шахты закрылись. Кризис распространился на другие отрасли региона, связанные с угледобычей, в результате чего быстро увеличивалась безработица. Правительство ФРГ выбрало путь специальной экономической поддержки Рурского региона. Первыми шагами стало выделение дотаций угольной промышленности и субсидирование потребления угля (в первую очередь на тепловых электростанциях) с целью сохранения покупательского спроса на уголь. Важнейшую роль в судьбе Рура сыграл Федеральный закон о реструктуризации и оздоровлении угольной промышленности и угледобывающих регионов (1978 год), в соответствии с которым государство определяло минимально необходимый объем добычи в стране, размеры дотаций, достаточных для безубыточной работы угледобывающих предприятий, субсидий высвобождающимся рабочим и затраты на их переквалификацию [9]. Таким образом, регулирование угольной промышленности, сочетающее использование разных экономических институтов и инструментов, позволило в дальнейшем избежать обвального падения производства.

В начале 1980-х годов особо остро проблема моногородов возникла в Великобритании, в частности в районах, сильно зависимых от угольной и металлургической промышленности. В период с 1981 по 1997 год было закрыто 124 угледобывающих и перерабатывающих предприятия из существующих 130, в результате чего 193 тыс. рабочих лишились своих мест, без работы оказались 25 % работоспособных мужчин [5: 73].

Примерами модернизации могут служить моногорода Кардифф Бэй и Токстет. Город Кардифф Бэй был ранее известен в мире как регион «Доки» – угольный экспортер с десятками тысяч рабочих. В 1987 году была основана компания «Cardiff Bay Development Corporation», основная задача которой заключалась в привлечении частных инвестиций в регион. В 1997 году в Кардифф Бэе был открыт туристический центр. В 2000 году корпорация развития была закрыта. В целом этот проект стал одним из наиболее успешных проектов возрождения городов в Великобритании [6].

Во Франции к концу 1980-х годов завершилась эпоха амбициозных государственных программ военного и гражданского характера. Это существенно сократило объемы финансирования государственного заказа, что поставило под вопрос перспективы дальнейшего развития многих индустриальных центров. Когда в середине 1980-х годов обострился кризис в угледобывающей от-

расли, в упадок пришли города северо-востока страны (Дуэ, Валансьен, Дюнкерк, Бетюн, Кале, Аррас). При поддержке французского правительства в регионе Па-де-Кале была создана дочерняя горнодобывающая компания «Ртогга». Основной целью ее стала организация и развитие в различных регионах страны угольных предприятий. В государственном бюджете отдельной строкой выделялись средства на цели реструктуризации. За период с 1984 по 1993 год фирмой было осуществлено более 200 проектов. Из них 40 % – создание новых предприятий, 50 % – расширение действующих, 10 % – покупка предприятий, оказавшихся в сложном экономическом положении [11: 129–135].

Как показывает зарубежный опыт, формирование институтов развития моногородов сопровождалось целым комплексом государственных и муниципальных мероприятий социальной направленности, среди которых можно выделить следующие: профессиональное переобучение работников и социальная помощь населению; поддержка развития малого бизнеса за счет государственных средств, местных бюджетов и общественных фондов; содействие переселению населения из неперспективных моногородов; совершенствование старой и создание новой инфраструктуры (развитие логистики, коммуникаций, строительство и реконструкция жилых кварталов и т. п.); экологическая санация монопрофильных городов, заключающаяся в рекультивации земель, поврежденных в результате промышленной деятельности.

Проблема моногородов известна практически всем промышленно развитым странам. В первую очередь это было связано с научно-техническим прогрессом. Такие проблемы, как закрытие нерентабельных шахт, устаревших заводов и фабрик, приходилось решать Великобритании, Франции, Германии и другим странам Западной Европы. Однако эти вопросы решались там легче, чем в России, так как западные страны имеют высокую плотность населения, и практически само поведение горожан не так жестко было привязано к месту проживания. Если основным направлением для решения проблем градообразующих предприятий и монопоселений на Западе становилась миграция населения к действующему производству, то в нашей стране основным направлением стало перемещение и создание производства с целью приближения его к населению [4: 56].

После распада системы централизованного планирования и начала приватизации социальная инфраструктура повисла тяжким бременем на российских градообразующих предприятиях. Помимо собственно дополнительных издержек на поддержание жилого фонда, теплоснабжение городов, содержание социальных учреждений и т. д., градообразующие предприятия оказались

гораздо менее мобильными в отношении высвобождения рабочей силы. Как пишет Н. В. Зубаревич, в 1990-е годы многие монопоселения стали «депрессивными зонами, стоящими порой на грани коллапса и социальных волнений», главной причиной чего стала деформация традиционных (сложившихся в советское время) моделей жизнедеятельности градообразующих предприятий [3].

Процесс банкротства и выживания предприятий, наблюдаемый в первое постсоветское десятилетие, для моногородов стал по существу вопросом селекции самих населенных пунктов, часть из которых перестала существовать, а ряд других потерял статус городских поселений. Согласно исследованию Экспертного института РФ, в 1999 году 83 % российских городов с монопрофильной структурой экономики имело на своей территории финансово неблагополучные градообразующие предприятия (показатели рентабельности продаж по чистой прибыли были ниже 10 %) [1]. Вместе с тем именно монопрофильные города в 1990-е годы оставались основой российской экономики (на их долю приходилось порядка 40 % суммарного ВВП). Причем в РФ из 1 095 городов в 1999 году около 440 соответствовали критериям монопрофильных [10: 387].

Экономическая ситуация на градообразующих предприятиях российских моногородов не была обделена вниманием государства. В 1994 году вышло постановление Правительства РФ «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими». Отчасти была реализована разработанная Союзом малых городов РФ и принятая постановлением Правительства РФ № 762 от 28 июня 1996 года «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов РФ в условиях экономической реформы». Рассчитанная на десятилетний период, программа финансировалась лишь в течение четырех лет на уровне 30 % от утвержденных объемов.

По закону РФ «О государственной поддержке градообразующих организаций промышленности», принятому в 2000 году, властные структуры оказались задействованы в разработке мер поддержки и способов вывода градообразующих предприятий из кризиса. В качестве помощи использовались следующие инструменты: субсидии на капитальный ремонт и реконструкцию объектов ЖКХ, находящихся на балансе организации, списание безнадежных долгов по региональным налогам и сборам; предоставление бюджетных и инвестиционных налоговых кредитов. Администрация города могла настоятельно рекомендовать региональным и федеральным властям пересмотреть управленческий состав градообразующего предприятия, разработать план выхода из кризиса или реструктуризации местного производственного объединения.

В 1990-е годы были приняты программы по перепрофилированию деятельности градообразующих предприятий и решению социальных проблем отдельных моногородов Восточной Сибири, например Федеральная целевая программа «Перепрофилирование Байкальского целлюлозно-бумажного комбината». На уровне региона был издан целый ряд законодательных документов, в которых предпринимались попытки решения социально-экономических проблем монопоселений. Здесь уместно упомянуть законы Красноярского края, Иркутской и Читинской областей о фондах выравнивания развития депрессивных территорий, о статусе и границах муниципальных образований (Закон Иркутской области «Об областном фонде выравнивания» и др.).

В связи с тем что многие градообразующие предприятия проводили политику оптимизации и высвобождения избыточной рабочей силы, были изданы многочисленные постановления глав администраций регионов Восточной Сибири о мерах по борьбе с безработицей на территориях с напряженной ситуацией в сфере занятости (Постановление Главы администрации Иркутской области «О порядке оказания финансовой помощи работодателям»). Чтобы снизить уровень безработицы и способствовать мобильности трудовых ресурсов, были изданы документы о предоставлении гарантий и компенсаций жителям, выезжающим из районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним (Положение «О порядке предоставления гарантий и компенсаций жителям Иркутской области, выезжающим из районов Крайнего Севера»).

В Иркутской области был запланирован агломерационный процесс, в который включались Ангарск, Шелехов, возникшие на базе крупных предприятий нефтехимии и цветной металлургии. В первое постсоветское десятилетие эти монопоселения столкнулись с проблемами в развитии транспортной инфраструктуры, инженерно-коммунального комплекса, депопуляции населения. Предполагалось поэтапное объединение этих городов с Иркутском с привлечением значительных федеральных средств.

В конце 1990-х годов был разработан сценарий «Новая индустриализация региона» (до 2010 года) с четким географическим позиционированием. Так, планировалось создание северного промышленного узла на базе монопрофильных городов (Усть-Илимск, Железногорск-Илимский, Усть-Кут), который должен был реализовывать долговременные проекты промышленного освоения Ближнего Севера Иркутской области. Основным ресурсом должны были стать долговременные инвестиции в современные технологии глубокой переработки древесины, интенсификация добычи углеводородов.

В целом развитие социально-производственных структур градообразующих предприятий региона представляло собой переход «от кризиса к кризису». Рыночная трансформация социально-экономических отношений требовала существенной модернизации предприятий, построенных в советский период для нужд плановой экономики. Едва оправившись от тяжелой ситуации 1990-х годов, монопрофильные города Восточной Сибири в нулевые годы были вынуждены проводить антикризисную политику управления, сталкиваясь с перепрофилированием, необходимостью государственной поддержки, ростом безработицы и социального напряжения в целом, оттоком населения.

В свою очередь, программы по переселению имеют серьезные причины, препятствующие их реализации. К ним можно отнести: недооценку прежней жилой площади, смену климатических условий с южных на северные, огромную дистанцию между расселяемым городом и местом переезда, общую низкую мобильность населения.

По нашему мнению, в моногородах и в регионе в целом назначенному руководству следует вести себя по-новому, преодолевать общие для различных социальных групп горожан настроения, такие как чувство «брошенности» властью, апатия, осознание постепенного ухудшения социально-экономической ситуации. Отсюда вытекает важнейшая проблема – необходимость пробуждения у населения социальной активности, способности к самоорганизации, формирования (за счет выпускников вузов) или привлечения «креативного класса» – молодых, активных, целеустремленных руководителей и специалистов, преданных своей малой родине, готовых прилагать реальные усилия к ее возрождению.

Основными направлениями по решению первоочередных проблем в социально-трудовой сфере моногородов должны стать меры, связанные с повышением конкурентоспособности градообразующего предприятия как главного работодателя; стабилизацией ситуации на рынке труда монопрофильных образований; созданием новых рабочих мест в малом и среднем предпринимательстве. В моногородах необходимо также создать условия для бесплатного обучения граждан предпринимательству, государство должно предусмотреть расходы на такой «ликбез».

Государство, в первую очередь в лице Министерства экономического развития, должно работать совместно с крупными корпорациями и региональными властями долгосрочную программу, направленную на сохранение и развитие инфраструктуры монопоселений. Сохранение экономических функций моногородов неразрывно связано с поддержкой городской социальной среды. Насколько эффективными станут проекты развития моногородов, нам еще предстоит оценить.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Виноградов В. Город и предприятие: хозяин или сателлит? // Муниципальная власть. 2004. № 3. С. 86–90.
2. Джекобе Дж. Жизнь и смерть больших американских городов. М.: Новое издательство, 2011. 154 с.
3. Как спасти российский моногорода? – пресс-конференция Натальи Зубаревич. 19.06.2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lenta.ru/conf/zubarevich> (дата обращения 13.01.2016).
4. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: Обзорный доклад. М.: Издательский дом «Хроникер», 2000. 239 с.
5. Норд Д. Города-компании: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73–77.
6. Паркинсон М. Города-предприниматели и местное финансирование // Евроград. 2000. № 10. С. 15–23.
7. Пьянкова С. Г. Формирование институтов развития монопрофильных территорий: зарубежный и отечественный опыт // Социальные исследования. 2011. № 6. С. 122–127.
8. Ребайн Т. Индустриальный город. Генезис и судьба. М., 2012. 91 с.
9. Реструктуризация градообразующих предприятий: уроки и передовой опыт Западной и Восточной Германии // Исследовательский центр ИПМ, Немецкая экономическая группа в Беларуси [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.research.by> (дата обращения 12.01.2016).
10. Урожаева Т. П. Северные города Сибири в 1990-е годы: разные судьбы // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2014. Иркутск: БГУЭП, 2015. С. 380–389.
11. Экономическое программирование в странах Западной Европы. М.: Наука, 1999.

Urozhaeva T. P., Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation)

MONO-INDUSTRY TOWNS OF THE 1980-1990-ies: FOREIGN AND NATIONAL EXPERIENCE IN SOLVING SOCIAL AND ECONOMIC PROBLEMS

In the second half of the twentieth century, practically all industrial countries faced the problem of single-industry towns' development. The problem was primarily caused by the progress of science and technology. As a result of the developing challenge the United Kingdom of Great Britain, France, Germany and other countries of the Western Europe had to deal with multiple closures of unprofitable mines and old, non-competitive factories. Nevertheless, the Western countries managed to solve this problem with a much less negative repercussion for their population than Russia. This fact can be explained by a much higher population density characteristic of the Western countries and by the living habits of the people who were not so closely tied to the place of residence. As a result of the research, the author comes to a conclusion that the Western countries solved the problem by encouraging migration of the population to the places of effectively functioning industry. In our country, the problem was tackled through the transfer of industrial sites to the places of settlements. The purpose of the article was to analyze the problems of the single-industry towns' development abroad and in our country (in the region). The study is also focused on the comparison of foreign and national experience in solving the problem of mono-settlements at the level of the state and company owners. The study is based on the research of various sources: articles from central, regional and local periodicals, statistics, monographic studies, and collections of legislative acts. Development of the social and industrial structures in the regions of Eastern Siberia represented the ongoing transition "from crisis to crisis". Hardly having recovered from a difficult situation of the 1990s, in the "zero" years, multiple single-industry towns were forced to introduce new anti-crisis policy management. They had to deal with conversion of industrial enterprises, the need for governmental support, rising unemployment and social tensions, and migration. According to the author, the main efforts addressing the most challenging issues in the social and labor spheres of mono cities should be directed at the elevation of competitiveness of the city-forming enterprises; stabilization of the situation on the labor market, monoprofile formations; and creation of new jobs in small and medium-sized business.

Key words: mono industry towns, city-forming enterprises, city infrastructure, redevelopment

REFERENCES

1. Vinogradov V. City and enterprise: the owner or satellite? [Gorod i predpriyatie: khozyain ili satellit?]. *Munitsipal'naya vlast'* [The municipal authority]. 2004. № 3. P. 86–90.
2. Dzhekoobe Dzh. *Zhizn' i smert' bol'shikh amerikanskikh gorodov* [The life and death of great American cities]. Moscow, Novoe izdatel'stvo Publ., 2011. 154 p.
3. *Kak spasti rossiyskie monogoroda? Press-konferentsiya Natal'i Zubarevich. 19.06.2009* [How to save Russian monocities? Press-conference of Natalia Zubarevich. 19.06.2009]. Available at: <http://lenta.ru/conf/zubarevich/> (accessed 13.01.2016).
4. *Monoprofil'nye goroda i gradoobrazuyushchie predpriyatiya: Obzornyy doklad* [Single-industry towns and township-forming enterprise: overview report]. Moscow, Khroniker Publ., 2000. 239 p.
5. Nord D. City-companies: a historical introduction [Goroda-kompanii: istoricheskoe vvedenie]. *THESIS*. 1993. Vol. 1. Issue 2. P. 73–77.
6. Parkinson M. The city's entrepreneurs and local financing [Goroda-predprinimateli i mestnoe finansirovanie]. *Evrograd*. 2000. № 10. P. 15–23.
7. P'yankova S. G. Formation of institutes of development of single-industry territories: foreign and domestic experience [Formirovanie institutov razvitiya monoprofil'nykh territoriy: zarubezhnyy i otechestvennyy opyt]. *Sotsial'nye issledovaniya*. 2011. № 6. P. 122–127.
8. Rebayn T. *Industrial'nyy gorod. Genезis i sud'ba* [Industrial city. The Genesis and fate]. Moscow, 2012. 91 p.
9. *Restrukturizatsiya gradoobrazuyushchikh predpriyatyi: uroki i peredovoy opyt Zapadnoy i Vostochnoy Germanii / Issledovatel'skiy tsentr IPM, Nemetskaya ekonomicheskaya gruppa v Belarusi* [Restructurization of core enterprises: lessons and best practices of Western and Eastern Germany / IPM Research center, German economic team in Belarus]. Available at: <http://www.research.by/> (accessed 12.12.2015).
10. Urozhaeva T. P. Northern Siberia in the 1990s: different destinies [Severnnye goroda Sibiri v 1990-e gody: raznye sud'by]. *Irkutskiy istoriko-ekonomicheskii ezhegodnik* [Irkutsk historical and economic yearbook]. Irkutsk, 2015. P. 380–389.
11. *Ekonomicheskoe programmirovaniye v stranakh Zapadnoy Evropy* [Economic programming in the countries of Western Europe]. Moscow, Nauka Publ., 1999.

Поступила в редакцию 19.12.2015