Keywords: *political system, transformation processes, civil society, public associations, non-profit organizations, third sector, civic activity, socially oriented NGOs, public administration.*

References

1. Lokk Dzh. Dva traktata o pravlenii // Sochineniya v trekh tomah: T. 3. – M.: Mysl', 1988. P. 137 – 405.
2. Irhin YU.V. Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: upravlyaemoe, napravlyaemoe ili vozdejstvuyushchee? // ARS ADMINISTRANDI. 2010. №1. P. 3 – 16.
3. Abalkin A.N. Reformirovanie nalogooblozheniya nekommercheskih organizacij // Ekonomika&Biznes. 2002. № 1. P. 7 – 11.
4. Kozhevnikov O.A. Pravo nekommercheskih organizacij i ego realizaciya v Rossijskoj Federacii. Monografiya. Ekaterinburg, 2007. 206 s.
5. Nikovskaya L.I., YAkimec V.N. Rol' NKO v sozdanii obshchestvennogo blaga i social'noj cennosti // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2016. № 4(71). P. 126 – 129.
6. Ponedelkov A.V., Kuzina S.I., CHerkasova T.P. «Obshchestvennyj dogovor-2030» – sovremennyj institut realizacii vzaimodejstviya gosudarstva, obshchestva i biznesa // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya. 2016. T. 21. № 3. P. 132 – 142.

УДК 332.146.2 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-3-268-276

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ МОНОГОРОДОВ

Иванова Марина Владимировна аспирант кафедры менеджмента, Сибирский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6). E-mail: ivanovamvlad@mail.ru

Аннотация

Преодоление кризисной направленности развития моногородов России имеет стратегическое значение для формирования социально-экономической стабильности государства. Действующие программы поддержки монопрофильных образований, в первую очередь, направлены на повышение уровня диверсификации экономики и формирования условий для привлечения инвестиционного капитала. В статье проведен анализ эволюции законодательной базы, регламентирующей функционирование монопрофильных муниципальных образований, отражены основные проблемы их развития. На основании полученных выводов, сформулированы рекомендации по совершенствованию мер поддержки моногородов.

Ключевые слова*: моногород, монопрофильное муниципальное образование, градообразующее предприятие, программы поддержки, критерии, нормативно-правовая база, стратегии развития, проблемы моногородов, социально-экономическое развитие.*

Монопрофильные муниципальные образования (моногорода) оказывают существенное воздействие на уровень экономической стабильности государства, ввиду их весомой доли в общем объеме поселений страны, а также значительной роли в социально-экономических процессах регионального и федерального уровней. Особенности функционирования моногородов, формируют рисковый, характер их социально-экономического развития, требующий непрерывного контроля со стороны органов государственной власти.

Понятия «моногород» и «монопрофильное муниципальное образование», представленные в нормативно-правовой базе Российской Федерации, являются равнозначными и включают комплексную количественную оценку ряда показателей социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований, в том числе анализ устойчивости градообразующего предприятия, а также зависимости функционирования моногорода от деятельности такого предприятия.

Базой формирования правового поля, регулирующего развитие монопрофильных муниципальных образований, является система взаимодействия моногорода и градообразующего предприятия, при этом ведущая роль в данной системе, первоначально определялась за градообразующей организацией.

Данная позиция весьма закономерна и объясняется существующей ролью градообразующего предприятия в процессах жизнедеятельности моногорода, которая наиболее ярко выражается в следующих критериях: жесткая зависимость рынка труда от деятельности градообразующего предприятия, уровень налоговых поступлений в бюджет, социальные гарантии для населения, содержание на балансе объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения города, внебюджетные

трансферы, создание внутренних и внешних товарных рынков. Целевая поддержка градообразующей отрасли выступала гарантом стабильного функционирования монопрофильного муниципального образования, формируя непонимание и отсутствие заинтересованности со стороны органов местной власти работать над эффективностью городского управления.

Одним из первых нормативных документов, в котором применен термин «градообразующее предприятие», является Постановление Правительства Российской Федерации № 1001 от 29.08.1994 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий - должников, являющихся градообразующими». Документ впервые предусматривал количественные критерии выделения градообразующих предприятий, такие как: занятость населения на градообразующем предприятии и содержание на балансе предприятия объектов жизнеобеспечения населенного пункта. Не смотря на основную цель постановления - предотвратить негативные социальные последствия, связанные с возможностью банкротства градообразующего предприятия, документ регламентировал лишь особенности продажи указанных предприятий, не затрагивая каких-либо вопросов их поддержки.

В 1998 году, депутатами Государственной Думы Российской Федерации С.С. Сулакшиным, В.И. Горбачевым и другими подготовлен перспективный для того периода времени проект ФЗ «О муниципальном образовании на основе промышленного градообразующего предприятия»[1]. Закон был призван сохранить монопрофильные муниципальные образования с целью социальной защиты местного населения.

К критериям выделения моногородов были отнесены следующие: численность трудоспособного населения города, работающего на градообразующем предприятии; доля объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на балансе градообразующего предприятия; объем налоговых поступлений в бюджет; возможность транспортной доступности для населения к другим местам трудоустройства. Проект не только впервые предусматривал попытку конкретизации отнесения населенного пункта к монопрофильному образованию, но и предлагал пути решения критических задач, а также предусматривал методы поддержки градообразующей отрасли. Однако, постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 07.10.1998 № 3048-II, он был отклонен.

16 октября 2002 г. Советом Федерации одобрен ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которому, к градообразующему предприятию причислены организации, численность работников которых, составляет не менее 25% численности работающего населения соответствующего муниципального образования. При этом, каждый субъект Российской Федерации мог самостоятельно определять критерии отнесения организации к градообразующей.

В период с 2003 до 2009 гг. существенных изменений в нормативно-правовой базе по части монопрофильных муниципальных образований и градообразующих предприятий не производилось.

С 2009 до 2014 года определение «монопрофильности» в законодательной базе включало в себя следующие количественные оценки градообразующих предприятий: численность работающих на предприятии от экономически активного населения; производственная доля градообразующего предприятие в промышленном производстве населенного пункта; доля налогов и сборов, поступающих в бюджет города. К тому же в данном периоде, на основании приказа Министерства регионального развития РФ № 170 от 17 апреля 2012 г. «Об одобрении решения межведомственной рабочей группы по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации», официально актуализирован перечень монопрофильных муниципальных образований, в него вошли 333 населенных пункта.

Начиная с 2014 года обязательства по обеспечению стабильного развития монопрофильных населенных пунктов возложены на Министерство экономического развития.

На основании, имеющего силу в настоящий момент времени, постановления Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709, муниципальное образование Российской Федерации признается монопрофильным в одном из следующих случаев:

- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением тех, в которых находится законодательный орган власти;

- численность постоянного населения превышает 3000 человек;

[1] О промышленном градообразующем предприятии [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона N 99030017-2 – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=bddb5e4f3632f99d6aaad6b59d52f2d8&req=doc&base=prj&n=39726&reffield=134&refdst=1000000002&refdoc=39768&refbase=prj&stat=refcode%3d16876%3bindex%3d2#1f70zxpupti (дата обращения 14.06.2019).

- на градообразующем предприятии в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня монопрофильных муниципальных образований, численность работников достигала 20% среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории данного муниципального образования;

- градообразующая организация осуществляет деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), (и) или производству и (или) переработке промышленной продукции.

Согласно действующего постановления, из перечня моногородов исключены поселения, занимающиеся добычей полезных ископаемых, таких как газ и нефть. Таким образом, эти поселения лишились государственной поддержки и преференций, предусмотренных для моногородов. Не смотря на "классическую" моноэкономическую структуру нефте- и газодобывающих поселений, на данный период времени их функционирование не является регрессивным ввиду востребованности продукции градообразующих предприятий на региональных и международных рынках. Позиция Министерства экономического развития, в данном случае, вполне закономерна, и заключается, в первую очередь, в целевом расходовании бюджетных средств, направленных на поддержку монопрофильных образований, однако важно понимать, что ресурсозависимые территории всегда должны находиться под особым контролем со стороны государства.

Генезис представленных в нормативно-правовой базе официальных критериев отнесения предприятий к градообразующим, а также населенных пунктов к монопрофильным муниципальным образованиям предложен в табл. 1.

Таблица 1

Эволюция критериев выделения моногородов и градообразующих предприятий, представленных в правовом поле (составлено автором)

	1994	1998	*1998*	2003	2012	2014
Документ	ПП от 29.08.1994 № 1001 (общие положения п. 3)	ФЗ №6 от 08.01.1998 ст. 133, п. 1	*Проект ФЗ «О МО на основе промышленного градообразующего предприятия»*	ФЗ №127 от 26.10.2002 ст. 169 п.1	Приказ от 17 апреля 2012 г. № 170	ПП 709 от 29.07.14 ст.
Отраслевая специализация ГП	-	-	-	-	-	добыча полезных ископаемых, за исключением нефти и газа
Численность населения города	-	-	-	-	-	От 3000
Доля занятых на ГП	30% от занятых в экономике города	50% от численности населения с учетом членов семьи	*30% от трудоспособного населения*	25% от работающего населения	25% от экономически активного населения	20% от работников всех организаций
Доля объектов инфраструктуры на балансе ГП	30%	-	*30%*	-	-	-
Доля промышленного производства ГП					более 50%	
Доля налоговых поступления в бюджет города	-	-	*50%*	-	20%	-

За анализируемый период эволюции нормативно-правовой базы, неоднократно пересматривались критерии отнесения предприятий к градообразующим, корректировались их числовые параметры. При этом, отметим, что показатель зависимости рынка труда моногорода от деятельности градообразующей организации применялся на всех этапах изменения законодательной базы, к тому же, основной социальной проблемы моногородов является высокий уровень безработицы.

Таким образом, зависимость рынка труда от деятельности градообразующей организации необходимо выделить в качестве важнейшего критерия, характерного для монопрофильного муниципального образования, формирующего основу негативных социально-экономических тенденций.

Активные миграционные процессы, характеризующие отток населения из моногородов в начале нынешнего века, стал принимать проблему национальной безопасности и складывающихся нерегулируемых глобальных структурных изменений на территории страны. Эти процессы послужили триггером принятия стратегических решений в политике государства в отношении моногородов.

В 2010 г. Правительством Российской Федерации представлена методология внедрения комплексных инвестиционных планов (КИП) модернизации монопрофильных муниципальных образований. Данная мера стала важнейшим этапом формирования поддержки моногородов. Под действие программы попали 335 населенных пункта. Основными целями КИП являются: формирование эффективных мер поддержки развития моногородов, переход монопрофильных образований из зоны критического развития в зону управляемого риска, формирование проектного стратегического управления развитием города. Муниципальным органам власти, необходимо было самостоятельно оценить уровень социально-экономического положения моногорода, а также предложить пути решения возможных, выявленных задач. С внедрением КИП, была получена возможность не только официально сформировать базу проблем функционирования моногородов, но и разработать эффективные, целевые меры государственной поддержки.

Несмотря на положительные эффекты внедрения КИП, программа имела ряд недостатков, в качестве основных важно выделить следующие: отсутствие четкой нормативно-правовой базы, регламентирующей создание КИП; расхождение КИП с другими проектами развития территории; ограниченность финансирования; поддержка крупных населенных пунктов, с наибольшей численностью безработных граждан; проблема использования полученных статистических данных ввиду отсутствия единой информационной базы; однородность программ поддержки для всех категорий моногородов.

При этом важно отметить, что программа КИП стала первой попыткой создания централизованного антикризисного управления развитием монопрофильного муниципального образования, включающая поддержку со стороны государства, в том случае, когда местные власти не способны сгладить нарастающую напряженность социально-экономических процессов в моногороде.

26 октября 2013 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным представлен перечень поручений по вопросам государственной поддержки монопрофильных населённых пунктов, где предлагалось: определить федеральный орган исполнительной власти, ответственный за координацию деятельности развития моногородов; предусмотреть в проекте федерального бюджета необходимые средства для их поддержки; обеспечить бесперебойную работу системы комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных населенных пунктов; ввести перечень моногородов. Документ дал старт формированию новой, активной фазы разработки стратегий и программ поддержки развития монопрофильных муниципальных образований.

Муниципальные образования, вошедшие в перечень моногородов, на основании действующего законодательства, не смотря на единые критерии их выделения, значительно отличаются друг от друга, так существуют моногорода гиганты с численностью населения более 300 тыс. человек, такие как г. Череповец - 316,7 тыс. человек, Новокузнецк - 549,3 тыс. человек, г. о. Тольятти - 707,3 тыс. человек и населенные пункты с наименьшей численностью населения: пгт. Беринговский 736 человек, с. Песочное 2396 человек.

Территориальное положение моногородов в пространственной организации страны также различно: ряд моногородов расположены за полярным кругом и имеют значительную удаленность от административных центров (моногорода республики Коми, Мурманской области, Красноярского края), многие монопрофильные муниципальные образования, напротив являются городами-спутниками крупных административных центров. Существуют моногорода с особым статусом закрытого муниципального образования (г. Зеленогорск, г. Северск). Финансовые состояния монопрофильных муниципальных образований также значительно отличаются, так, например, бюджет города Набережные Челны в 2019 г. составил 8689,1млн руб., при этом бюджет п. Бытошь в аналогичном периоде установлен на уровне 6,3 млн. рублей. Кроме того, различна и промышленная специализация градообразующих предприятий (табл. 2).

Ввиду существующей значительной дифференциации экономического состояния моногородов, в том числе в отраслевом аспекте, необходим частный, подход к разработке стратегий и проектов их развития.

Таблица 2

Промышленная специализация моногородов (составлено автором)

Промышленная специализация моногорода	Количество моногородов, единиц	Доля в общем количестве моногородов, %
Деревообрабатывающая промышленность	49	15,4
Черная металлургия	34	10,7
Угольная промышленность	30	9,4
Производство стройматериалов	25	7,8
Машиностроение	23	7,2
Химическая промышленность	22	6,9
Пищевая промышленность	16	5,0
Цветная металлургия	16	5,0
Автомобилестроение	15	4,7
Текстильная и швейная промышленность	12	3,8
Производство редких, драгоценных металлов	11	3,4
Добыча металлических руд	10	3,1
Железнодорожное машиностроение	10	3,1
Электротехническая промышленность	10	3,1
Стекольная промышленность	8	2,5
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	7	2,2
Авиастроение	4	1,3
Другие	17	5,4
Итого	319	100

С целью формирования адресных программ поддержки монопрофильных муниципальных образований, а также объективной оценки выявленных проблем градообразующих предприятий, в Российской Федерации принято выделение категорий монопрофильных муниципальных образований в зависимости от степени ухудшения их социально-экономической ситуации, установленной исходя из значений показателей, характеризующих деятельность градообразующей организации, ситуации на рынке труда и оценки населением положения в монопрофильном образовании. Выделяют следующие категории моногородов:

- с наиболее сложным социально-экономическим положением: если градообразующее предприятие прекратило производственную деятельность или в отношении него возбуждена процедура несостоятельности; планируется высвобождении работников градообразующего предприятия более 10 % от среднесписочной численности работников организации; развитие отрасли, в которой осуществляется деятельность градообразующего предприятия, оценивается как неблагоприятное; уровень безработицы в муниципальном образовании в 2 и более раза превышает средний уровень безработицы по Российской Федерации (по данным на 01.01.2019, в перечень включены 100 моногородов);

- с риском ухудшения социально-экономического положения: планируется высвобождении работников градообразующего предприятия в количестве, превышающем 3 % среднесписочной численности работников организации; уровень безработицы превышает средний уровень безработицы по Российской Федерации (по данным на 01.01.2019, к категории относятся 148 моногородов);

- со стабильной социально-экономической ситуацией (по данным на 01.01.2019, в категорию вошли 71 моногород)[1].

Принадлежность конкретного моногорода к одной из трех категорий не является статичной, не реже одного раза в год, по решению Президента и Правительства России, Министерство экономического развития формирует списки монопрофильных муниципальных образований в соответствии с изменением их социально-экономического положения.

На 01.01.2019 в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации включено 319 населенных пунктов. Моногорода распространены на территории 61 субъекта Российской Федерации, наибольшее их количество сосредоточено в Кемеровской (24 моногорода), Свердловской (17 моногородов) и Челябинской областях (16 моногородов). В моногородах проживают 13,46 мл. человек, это значит, что каждый 9й житель страны проживает в монопрофильном муниципальном образовании, при этом 4,2 мл. человек живут в моногородах со сложной социально-

[1] Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 1398-р – Режим доступа: http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm (дата обращения 20.06.2019).

экономической ситуацией. Наибольшее количество «кризисных» моногородов расположены в Кемеровской (9) и Челябинской (7) областях, Республике Карелия (6) и Пермском крае (6). Отметим, что по данным Министерства экономического развития, на 01.01.2018 года 107 населенных пунктов не отвечали действующим критериям монопрофильных муниципальных образований (по численности населения и доле занятых на градообразующих предприятиях).

К основным проблемам моногородов относятся: широкая территориальная разрозненность; географическая удаленность от крупных региональных центров; низкий уровень диверсификации экономики, слабо развитая транспортная инфраструктура; острая реакция социально-экономических процессов на внешние экономические воздействия; истощение первичного ресурсного и целевого потенциала; зависимость бюджета города от результата функционирования градообразующего предприятия, как основного налогоплательщика; социальная и экономическая незащищённость населения ввиду узкой специализации; угроза длительной безработицы из-за дисбаланса между спросом и предложением на труд; отток экономически активного населения; износ не производственных фондов градообразующего предприятия, которые представлены объектами инфраструктуры и социальной сферы города; низкий инвестиционный климат [1–3].

Выделяют три базовых направления решения проблем моногородов: поддержка градообразующей отрасли, диверсификация экономики моногорода, контролируемая миграция (переселение) из моногорода. Указанные меры, в первую очередь направлены на решение проблемы занятости населения моногородов.

В качестве приоритетной стратегии преодоления кризисного вектора развития монопрофильных муниципальных образований, в России осуществляется программа усиления диверсификации экономики.

В 2014 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным поставлена стратегической задачи – «Обеспечить развитие российских моногородов в первую очередь через диверсификацию их экономики, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций», как следствие Внешэкономбанком создан «Фонд развития моногородов», основной целью которого является привлечение в моногорода инвестиций путем реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов. В 2016 г. направление развития монопрофильных муниципальных образований включено в число 11 базовых стратегий развития России, 30 ноября 2016 г. утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (период действия до 2025 г.), базовая цель которой - снизить зависимость моногородов от деятельности градообразующих предприятий путем диверсификации экономики. Планировалось к концу 2018 г. создать в моногородах 230 тыс. новых, не связанных с деятельностью градообразующей организацией рабочих мест, а также снизить количество моногородов до 301.

Программа включила проекты, затрагивающие большинство сфер функционирования моногородов: создание территорий опережающего социально-экономического развития; реализацию инвестиционных проектов; строительство и реконструкцию инфраструктурных объектов; преображение пяти общественных зон города – «Пять шагов благоустройства». К тому же, в программу вошли проекты стратегического развития России: «Безопасные и качественные дороги», «Образование», «Здравоохранение», «ЖКХ и городская среда», «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В апреле 2016 года Министерством экономического развития представлен единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований, включающий 95 пунктов, в 2019 году данный реестр расширен до 114 позиции. На сегодняшний день государственная поддержка моногородов осуществляется со стороны 25 ведомств и подразделений. В табл. 3 представлены основные комплексные программы поддержки моногородов.

Важно отметить, что на современном этапе формирования нормативно-правовой базы преобладание позиции градообразующее предприятие в системе «предприятие – город» становится менее выраженным, в качестве приоритетного выступает территориальный аспект: инвестиционная привлекательность моногорода, конкурентные преимущества территории и усиление диверсификации экономики.

Для понимания возможного эффекта от действия программ поддержки моногородов приведем некоторые результаты, полученные в ходе их реализации.

За период действия программы «Комплексное развитие моногородов» на территории монопрофильных муниципальных образований создано более 406 тыс. новых рабочих мест, привлечено более 1,8 трлн. инвестиций, введено в эксплуатацию 55 объектов инфраструктуры в 21 моногороде из 16 субъектов РФ, полученные результаты в разы превышают плановые показатели[1].

[1] О результатах деятельности некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» [Электронный ресурс]: Годовой отчет за 2018 год.

Таблица 3

Комплексные программы поддержки моногородов (составлено автором)

Программа	Описание	Цели	Статус
Создание КИП	Диагностика социально-экономического состояния моногородов; преодоление критических рисков; повышение конкурентоспособности градообразующего предприятия; развитие малого бизнеса	Обеспечение конкурентоспособного качества жизни в моногороде; диверсификация экономики	Действует
5 шагов благоустройства повседневности	Модернизация пяти общественных зон моногорода	Улучшение качества городской среды	Не действует
Прошагай город	Разработка туристических маршрутов, жителями моногородов с нанесением их на Google-карты	Развитие туристического направления в моногородах	Действует
Комплексное развитие моногородов	Координация, федеральных, региональных мер поддержки, а также вовлечение общественности	Создание 230 тыс. новых, не связанных с градообразующим предприятием рабочих мест, привлечение инвестиций в объеме 170 млрд руб. сокращение количества моногородов	Не действует
ТОСЭР	Преференции для резидентов ТОСЭР, развитие малого и среднего бизнеса, повышением инвестиционной привлекательности моногородов	Снижение социальной напряженности, диверсификация экономики моногородов, развитие территорий	Действует

При этом, по данным Счетной Палаты Российской Федерации, 25% общего объема инвестиций, привлеченного на территорию монопрофильных муниципальных образований распределено среди 4 моногородов (г. Норильск - 82734,16 млн. рублей, г. Набережные Челны - 51 878,94 млн. рублей, г. Магнитогорск - 46 114,09 млн. рублей, г. Мирный - 11294,85 млн. рублей). К тому же, имеют место неточности в методике расчета показателей «количество созданных рабочих мест» и «привлеченные инвестиции», например, при расчете было учтено создание временных рабочих мест, а оценка привлеченного инвестиционного капитала включила вложения, имевшие место до начала действия программы «Комплексного развития моногородов». В период с 2016 по 2019 год на 228,76 млрд рублей выросли налоговые поступления в бюджет моногородов, при этом градообразующие организации обеспечили большую часть прироста.

Более подробного рассмотрения требует важнейший инструмент в стратегии решения проблем моногородов, такой как создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). В рамках ФЗ от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» предусмотрено создание ТОСЭР на территории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, однако в 2017 году данная норма была пересмотрена, и статус ТОСЭР мог быть присвоен любому монопрофильному образованию вне зависимости от уровня экономического развития. Таким образом, данная программа, предусматривающая ряд преференций для резидентов ТОСЭР, переквалифицировалась из направленной на целевую поддержку кризисных моногородов в возможность стратегического планирования развития всех монопрофильных образований на региональном уровне.

Ключевой задачей создания ТОСЭР является повышение привлекательности монопрофильных территорий, в том числе для иностранных инвесторов. На 01.01.2019 статус ТОСЭР в России имеют 65 населенных пункта, при этом 34,5 % резидентов ТОСЭР зарегистрированы в 4 монопрофильных образованиях (г. Тольятти, г. Набережные Челны, г. Кумертау, г. Чусовой), до конца 2018 г. планировалось создание 100 ТОСЭР, однако, этот результат не был достигнут. В первую очередь это вызвано тем, что для реализации проекта ТОСЭР в изначально не привлекательных для потенциальных инвесторов моногородах, требуются значительные финансовые затраты в развитие транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры

Социально-экономические показатели развития моногородов, за период действия программ поддержки, также не имеют стабильной положительной направленности.

Численность трудоспособного населения в моногородах на 1 января 2019 года сократилась по сравнению с 1 января 2016 года на 353,6 тыс. человек (4,6%) и составила 7329,7 тыс. человек. Количество работников градообразующих организаций, за аналогичный период сократилась на 4,8 тыс. человек (0.5%) и на 1 января 2019 года составила 897,0 тыс. человек. В сфере малого и среднего предпринимательства, в том числе индивидуального предпринимательства также наблюдается отрицательная динамика, так в период с 01.01.2016 по 01.01.2019 число зарегистрированных в монопрофильных муниципальных образованиях юридических лиц сократилось на 23%, при это количество ликвидированных организаций выросло на 53%. Уровень регистрируемой безработицы на 1 января 2019 года превысил среднероссийский показатель в 182 монопрофильных образованиях, при этом в 27 моногородах в 3 и более раз.

Анализ динамики основных социально-экономических показателей монопрофильных муниципальных образований показал, что, несмотря на существующие положительные эффекты от действующих программ поддержки моногородов, на современном этапе сохраняется общая тенденция кризисного сценария развития большинства монопрофильных муниципальных образований России. Данное заключение коррелирует с официальными выводами органов власти, подкрепленными опросами местного населения. Ввиду несостоятельности программы «Комплексное развитие моногородов», в соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 года принято решение о ее досрочном завершении с 1.01.2019.

Резюмируя изложенное выше, важно выделить некоторые рекомендации, направленные на достижение положительных эффектов от государственных программ поддержки моногородов:

- необходим частный, дифференцированный подход к формированию стратегических программ развития и поддержки моногородов, учитывающий основные параметры их социально-экономического развития, роль в пространственной организации государства, экологическую обстановку; частные особенности взаимодействия системы моногород – градообразующее предприятие;

- требуется наладить конструктивное, доверительное взаимоотношение между органами местного управления, бизнесом и населением, с целью объективной оценки экономической и социальной ситуации на территории моногорода;

- важны меры направленные, на социальную защиту населения, например, такие как, создание дистанционных обучающих площадок, для перепрофилирования трудоспособного населения; досрочный выход на пенсию и другие социальные гарантии;

- должны быть предприняты меры обеспечения транспортной доступности, в том числе осуществления пассажирских перевозок, к близлежащим административным центрам для стабилизации ситуации на рынке труда;

- целесообразно введение дополнительных критериев монопрофильности, пересмотр существующего перечня моногородов, совершенствование системы мониторинга монопрофильных территорий [4], изучение потенциала применения программы повышения уровня диверсификации экономики и поддержки градообразующей базы.

Литература

1. *Иванова М.В.* Факторы конкурентоспособности как основа стратегического развития моногорода // Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов: материалы 4-ой Всерос. конф. 17 мая 2018 / под науч. ред. Н. Н. Даниленко, О.Н. Баевой. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. 510 с. – С. 8-14.
2. *Игнатова Т.В., Героева Ю.А., Гонтарева Д.Н.* Теория и методология управления инновационным предпринимательством в мегаполисе // Науковедение. Электронный журнал. 2014. № 4 (23). http://naukovedenie.ru/index.php?p=issue-4-14
3. *Пономарева А.М., Игнатова Т.В.* Разработка матрицы инновационно-креативного развития города на основе индексного метода // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики). 2018. Т. 9. № 3. С. 37 – 47.
4. *Тургель, И.Г., Божко, Л.Л., Сюй Линьши.* Государственная поддержка моногородов России и Казахстана // Вестник Финансового университета. 2016. № 1. С. 22 – 32.

***Ivanova Marina Vladimirovna*,** Postgraduate, Cathedra of Management, Siberian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, 603102, Russian Federation). E-mail: ivanovamvlad@mail.ru

MAIN DIRECTIONS OF STATE POLICY OF ECONOMIC SUPPORT OF MONOCITIES

Abstract

Crisis-overcoming orientation of development of the monocities in Russia has a strategic importance for formation of social and economic stability of the state. The existing programs of support of monoprofile cities, first of all, are

directed to increase the level of diversification of economy and creation of conditions for attraction of investments. In the article the analysis of evolution of the legislative base regulating functioning of monoprofile municipal units is carried out, the main problems of their development are reflected. On the basis of the conclusions received, recommendations on improvement of measures of support of monotowns are formulated.

Keywords: *monocity, monoprofile municipal unit, city-forming enterprise, programs of support, criteria, regulatory framework, development strategie, social and economic development.*

References

1. Ivanova M.V. Faktory konkurentosposobnosti kak osnova strategicheskogo razvitiya monogoroda // Aktivizaciya intellektual'nogo i resursnogo potenciala regionov: materialy 4-oj Vseros. konf. 17 maya 2018 / pod nauch. red. N. N. Danilenko, O.N. Baevoj. – Irkutsk : Izd-vo BGU, 2018. 510 p. – P. 8-14.
2. Ignatova T.V., Geroeva YU.A., Gontareva D.N. Teoriya i metodologiya upravleniya innovacionnym predprinimatel'stvom v megapolise // Naukovedenie. Elektronnyj zhurnal. 2014. № 4 (23). http://naukovedenie.ru/index.php?p=issue-4-14
3. Ponomareva A.M., Ignatova T.V. Razrabotka matricy innovacionno-kreativnogo razvitiya goroda na osnove indeksnogo metoda // Journal of economic regulation (Voprosy regulirovaniya ekonomiki). 2018. T. 9. № 3. P. 37 – 47.
4. Turgel', I.G., Bozhko, L.L., Syuj Lin'shi. Gosudarstvennaya podderzhka monogorodov Rossii i Kazahstana // Vestnik Finansovogo universiteta. 2016. № 1. P. 22 – 32.

УДК 321 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-3-276-281

ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВ И ПРИНЦИПОВ ФЕДЕРАЛИЗМА

Ковалева Маргарита Шагеновна аспирант кафедры государственного и муниципального управления, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43). E-mail: xxxmargo1992@mail.ru

Аннотация

На данный момент определение федерализма остается дискуссионным вопросом. В многочисленных научных трудах, посвящённых федеративному государству, присутствуют отдельные аспекты исследуемой темы. Однако, на сегодняшний день, отсутствует целостное понимание эволюции понятия «федерализм». Сложность определения того, что представляет собой федеративная система, а также выявление основных принципов федерализма, является непростой задачей, поскольку в процессе эволюции данному термину присваивался достаточно широкий спектр значений, в зависимости от дисциплины и взглядов исследователя, изучающего данный феномен. Если рассмотреть федерализм в узком смысле, то существует риск задать настолько узкие условия, что невозможно будет привести пример, удовлетворяющий данным условиям. В то же время слишком широкое определение угрожает охватить огромное количество различных примеров, так что их сравнение не даст положительных результатов. Таким образом, целью данного исследования на основе анализа эволюции теории федеративного государства выявление основных принципов федерализма.

Ключевые слова: *федерализм, федеративное государство, конфедерация, модели федерализма, унитаризм, идеальное государство, политическое образование, политическая система, территориальные союзы.*

Введение. Федерализм как явление известно с древних времен: города и государства заключали союзы с целью защиты от завоевания Македонии, Рима и Спарты. В средние века были созданы конфедерации, то есть альянсы независимых государств. Конфедерацией признается международная ассоциация государств, представляющая договорные отношения между независимыми и суверенными государствами. Даже после создания конфедерации эти государства сохраняют свой суверенитет. Федерализм – это идея, движение и форма государственного устройства. Союз такого рода влечет за собой формирование нового государства, которое отличается от его государств-членов своим устройством [1, с. 876]. В федерации государство, обладает высшей законодательной, исполнительной и судебной властью. В отличие от конфедерации, федерация не является ни международным союзом, ни структурой международного права, учредительным актом которой является международный договор [11, с. 76]. Если принять во внимание, что федерация, по сравнению с конфедерациями, оказалась формой правления, которая является гораздо более гибкой к меняющимся условиям, то сегодня крупнейшие и наиболее населенные страны мира организованы как федерации (например, США, Канада, Российская Федерация, Индия, Бразилия, Нигерия) [17, с. 89].

Методология. При выполнении исследований был применен системный, комплексный подход к анализу правовых и организационных проблем в их динамической взаимосвязи с современным этапом развития федеративных отношений, были использованы исторический, социально-