

На правах рукописи



Митрошина Марина Николаевна

**ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ
МОНОГОРОДОВ НА ОСНОВЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Белгород – 2022

Диссертационная работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Федеральном исследовательском центре «Кольский научный центр РАН»

Научный руководитель:

Скуфьина Татьяна Петровна,
доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Растворцева Светлана Николаевна,
доктор экономических наук, профессор,
профессор департамента мировой
экономики факультета мировой
экономики и мировой политики НИУ
«Высшая школа экономики»

Тишков Сергей Вячеславович,
кандидат экономических наук, ученый
секретарь Института экономики
Карельского научного центра РАН

Защита состоится 27 января 2023 года в 10:00 на заседании диссертационного совета БелГУ.22.03 при ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85, НИУ «БелГУ».

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им Н.Н. Страхова ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», на официальном сайте ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» <https://www.bsuedu.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 20__ г.

Учёный секретарь
диссертационного совета



Я.Ю. Бондарева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В период развития плановой экономики в России четко прослеживалась тенденция к специализации и концентрации производства исходя из расположения ресурсно-сырьевой базы, что, в свою очередь, способствовало возникновению большого количества моногородов в стране. Однако, переход к рыночной экономике существенно изменил принципы и условия их хозяйствования.

Финансово-экономический кризис 2008-2009 годов усугубил и без того тяжелое положение многих российских моногородов [17, 43], что наконец заставило федеральные органы власти обратить серьезное внимание на данную проблему, решение которой в основном сводилось к созданию рабочих мест за счет диверсификации экономики. Однако, не менее важна в этом вопросе и роль государственной политики, направленной на формирование условий комплексного развития моногородов. Грамотная и планомерная региональная экономическая политика в отношении моногородов позволит вывести их на новый уровень социально-экономического развития, обеспечивающий стабильный рост экономики как отдельного региона, так и страны в целом.

Вместе с тем современная сложная социально-экономическая ситуация в моногородах свидетельствует о недостаточности мер региональной экономической политики и ставит задачи повышения ее эффективности. Особенно возрастает актуальность исследования комплексного развития моногородов на специфичных территориях, таких как Арктическая зона Российской Федерации, для которой моноструктурный уклад экономики скорее норма, чем исключение.

Кроме того, перспективы развития Арктической зоны Российской Федерации невозможно рассматривать вне контекста развития входящих в нее регионов, а Мурманская область, как известно, один из немногих регионов, который полностью входит в ее состав, что повышает его стратегическую значимость на федеральном уровне. Наличие большого числа моногородов так же, как и особенности социально-экономического развития, несущие потенциальную угрозу стабильности будущего развития региона, обуславливают необходимость разработки специализированной программы развития моногородов для Мурманской области.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена стратегическим значением Мурманской области для России, и как следствие, заинтересованностью государства в развитии экономики региона, в том числе за счет диверсификации экономики его моногородов, улучшения качества жизни местного населения и реализации крупных инвестиционных проектов в уникальных рекреационных условиях.

Вышесказанное доказывает недостаточность теоретико-методологической разработанности проблемы, ее актуальность и практическую значимость.

Актуальность исследования подтверждается также предоставлением грантовой поддержки на его проведение по результатам конкурса РФФИ «Аспиранты»¹.

Степень разработанности темы. Проблемы развития моногородов России неоднократно поднимались отечественными учеными. Первые масштабные исследования общих и методологических проблем моногородов Российской Федерации были проведены еще в 90-е годы Научно-методическим центром

«Города России» ЦЭНИИ при Госплане РФ, возглавляемым В.Я. Любовным, а также научно-благотворительным фондом «Экспертный институт» под руководством И.В. Липсица.

Оба исследования связаны с изучением масштабов и путей преодоления кризисного состояния моногородов в связи с переходом России к рыночной экономике. В настоящий момент переходный этап пройден, последствия кризиса преодолены, и экономика моногородов встраивается в общемировые тенденции, сталкиваясь все с новыми и новыми воздействиями внешней среды.

В современных исследованиях моногородов можно условно выделить 3 категории проблем:

Во-первых, это проблемы управления моногородами. Здесь основное внимание уделяется вопросам территориально-пространственного распределения, системы управления, создания инвестиционного климата и условий развития бизнеса, формирования стратегических планов развития и степени вовлеченности населения в эти процессы. Эти вопросы активно обсуждаются в научной литературе такими учеными как Л.Л. Божко, Н.В. Зубаревич, И.Н. Ильина, А.Г. Полякова, А.Н. Ряховская, И.Г. Тургель и др.

Во-вторых, это проблемы комплексного развития территорий. Эта проблема затрагивается многогранно: на уровне национальной экономики, на региональном уровне, а также в исследованиях, касающихся моногородов и даже небольших территориальных образований (поселков, населенных пунктов и т.д.). Для настоящего исследования наиболее важны теоретико-методологические установки, касающиеся обеспечения либо производств, сопутствующих основному производству территории (в случае моногородов Мурманской области – это добыча и первичная переработка), либо развитие новых направлений экономики (развитие туризма, создание специфических форм «арктического предпринимательства»), особое внимание которым в своих исследованиях уделяли Л.Г. Иогман, Н.Ю. Замятина, Ю.Ф. Лукин, А.Н. Пилясов, Т.В. Ускова и др.

В-третьих, это проблема управления развитием Мурманской области, как стратегически значимого региона, характеризующегося большим количеством моногородов. Здесь наиболее важны исследования Е.П. Башмаковой, Б.Х. Краснопольского, В.А. Крюкова, В.Г. Логвинова, П.А. Минакира, Л.А. Рябовой, Т.П. Скуфьиной и др., в которых отражена необходимость учета особых природно-климатических и отраслевых условий ведения

хозяйственной деятельности в вопросах обеспечения комплексного развития.

¹ Исследование выполнено за счет гранта РФФИ по конкурсу «Аспиранты», проект № 19-310-90030 «Повышение эффективности управления комплексным развитием моногородов Арктической зоны Российской Федерации (на примере Мурманской области)».

Отдельные аспекты социально-экономического развития моногородов в современных исследованиях представлены достаточно широко, более детально необходимо изучить специфику моногородов Мурманской области исходя из их узкой промышленной специализации и стратегического значения как для региона, так и для страны в целом, а также вопросы повышения эффективности программ их развития.

Исходя из вышеизложенного определена цель исследования.

Целью исследования является решение научной задачи выявления проблем развития и возможностей повышения эффективности программ комплексного развития моногородов, учитывающих специфику их хозяйствования.

Для достижения заявленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Обосновать необходимость развития теории региональной экономики принципом комплексности развития моногородов с учетом специфики их хозяйствования.

2. Определить значение моногородов в системе регионального хозяйства.

3. Проанализировать нормативно-правовую базу функционирования моногородов с позиции обеспечения их комплексности развития и определить эффективность ее исполнения.

4. Выявить особенности механизма взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах и недостатки государственной политики в отношении социально-экономического развития моногородов на основе зарубежного и российского опыта.

5. Выявить проблемы комплексного развития моногородов Мурманской области.

6. Обосновать рекомендации по разработке Комплексной программы развития моногородов Мурманской области, учитывающей региональные особенности.

Объектом исследования являются моногорода Мурманской области как особая форма организации региональной системы хозяйствования.

Предметом исследования является социально-экономическое развитие моногородов Мурманской области в ходе реализации региональной экономической политики по их поддержке и обеспечению их комплексного развития.

Исследование выполнено в соответствии с пунктами паспорта специальности 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика, направление исследования - 1. Региональная экономика 1.11. Региональная экономическая политика: цели, инструменты, оценка результатов, 1.13. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления. Межмуниципальное сотрудничество, 1.15. Оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах федерации и муниципальных образованиях.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования стали фундаментальные научные труды российских и зарубежных ученых по региональной экономике и управлению социально-экономическим развитием моногородов.

В работе применялись следующие методы исследования:

1. Институциональный анализ, в том числе анализ существующей нормативно-правовой базы, оценки эффективности реализации государственных программ поддержки моногородов в сопряжении с экономико-статистическими методами.

2. Экономико-статистические и графические методы выявления тенденций социально-экономического развития моногородов, а также оценки эффективности реализации государственных программ поддержки моногородов в сопряжении с институциональными методами.

3. Конкретизация – определение конкретных мероприятий комплексного развития моногородов с учетом существующих в регионе ограничений климатического, инфраструктурного и институционального характера.

4. Анализ внешней среды (PEST-анализ), анализ внутренней среды (SWOT- анализ).

5. Опрос с помощью специально разработанного автором сайта <http://www.моногорода51.рф>.

6. Углубленные интервью с представителями органов местного самоуправления.

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые акты, официальные статистические данные, сведения Базы данных показателей муниципальных образований, данные официальных сайтов органов власти, данные бухгалтерской и налоговой отчетности российских горнодобывающих компаний, материалы периодических изданий, а также Интернет-ресурсы.

Научная новизна результатов исследования заключается в выявленной специфике, проблемах и возможностях комплексного развития моногородов, и совершенствовании инструментов региональной экономической политики, в том числе за счет упорядочивания нормативно-правовой базы и разработки мер Комплексной программы развития моногородов, учитывающей региональные особенности.

Результаты исследования, полученные лично соискателем и обладающие научной новизной:

1. Обосновано дополнение теоретических основ регионального развития принципом комплексности развития моногородов с учетом специфики их хозяйствования, что позволяет повысить эффективность разрабатываемых программ социально-экономического развития.

2. Определено значение моногородов в системе регионального хозяйства. С одной стороны, моногород выступает как форма равномерного эффективного расселения рабочей силы, с другой стороны - является местом сосредоточения промышленных предприятий, обеспечивающих территорию присутствия

необходимой инфраструктурой, а бюджеты всех уровней высокими объемами налоговых отчислений.

3. Проанализирована нормативно-правовая база функционирования моногородов с позиции обеспечения их комплексности развития, определена неэффективность ее разработки и исполнения, в том числе определены причины несостоятельности Комплексной программы развития моногородов, разработанной на срок до 2025 года и досрочно прекратившей свое действие, среди которых можно выделить неориентированность программы на повышение производительности труда, низкую социальную ориентированность программы, отсутствие в программе мероприятий, учитывающих профильную специфику моногорода и возможность поддержки всех моногородов, в том числе со стабильным положением, что способствовало расходованию бюджетных средств, не решая задачи снятия социальной напряженности в наиболее «кризисных» городах.

4. Выявлены особенности механизма взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах и недостатки государственной политики в отношении социально-экономического развития моногородов на всех уровнях, в том числе отсутствие на федеральном уровне четко структурированной нормативно-правовой базы, упорядочивающей процесс комплексного развития моногородов, слабое внимание со стороны региональных органов государственной власти к проблемам моногородов региона и высокая зависимость органов местного самоуправления от интересов градообразующего предприятия при малой бюджетной обеспеченности.

5. В развитии и регулировании моногородов Мурманской области выявлен ряд проблем социального, экономического, институционального и экологического характера, в том числе отток населения, дифференциация доходов местного населения, неразвитое городское пространство, низкая обеспеченность муниципалитетов собственными ресурсами, низкая предпринимательская активность, тормозящая процесс диверсификации, низкий уровень развития человеческого потенциала и иждивенческие установки, и, наконец, загрязнение окружающей среды как промышленными предприятиями, так и местным населением.

6. Обоснованы рекомендации по разработке комплексной программы развития моногородов Мурманской области, учитывающей региональные особенности и принцип комплексности.

Положения, составляющие основную идею диссертационного исследования и выносимые на защиту:

1. Несмотря на то, что моногорода играют важную роль в системе регионального хозяйствования и в большей степени подвержены влиянию кризисов, государственная политика в отношении их социально-экономического развития носит скорее формальный характер и сильно централизована. Формальный характер региональной экономической политики в отношении моногородов подтверждается отсутствием упорядоченной нормативно-правовой

базы, сокращением информационного поля из-за прекращения публикации данных комплексного мониторинга социально-экономического положения моногородов, отчетов Фонда развития моногородов и других аналитических материалов последних двух лет в открытом доступе.

2. С целью совершенствования системы нормативно-правового регулирования социально-экономического развития моногородов необходимо четко разграничить полномочия всех уровней власти. Так издание соответствующего федерального закона позволит придать проблемам моногородов определенный статус, обозначить важность и первоочередность их решения, закрепить за каждой категорией моногородов определенный перечень мер поддержки, что позволит акцентировать внимание государства на наиболее депрессивных моногородах. На региональном уровне должен быть конкретизирован перечень мер поддержки, определен объем инвестиций из областного бюджета, обозначен перечень приоритетных видов деятельности, развитие которых будет способствовать диверсификации экономики моногородов региона. И, наконец, на муниципальном уровне разрабатывается Комплексная программа развития моногорода, учитывающая специфику его хозяйствования и стратегию развития региона.

3. Необходимо совершенствовать механизм взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах, в том числе за счет ликвидации его избыточных элементов (институтов развития) и пересмотра принципа налогообложения градообразующих предприятий, в частности, добывающей промышленности, в пользу пополнения местного бюджета. Парадокс формирования доходной части бюджета моногорода заключается в том, что при стабильно функционирующем градообразующем предприятии территория его присутствия (моногород) продолжает быть финансово зависимой от бюджетов других уровней, которые, в свою очередь, пополняются за счет налогов последнего.

4. Основным фактором комплексного развития моногородов является человеческий капитал, поэтому необходимо развивать сферу образования в моногородах, создавать комфортные условия для жизни и конкурентные условия для развития и реализации его потенциала. Местное население, являясь источником рабочей силы, может стать и источником инноваций, как на производстве, внедряя новые технологии, так и в сфере услуг моногорода, открывая бизнес с использованием готовых франшиз.

5. С целью эффективного взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в ходе реализации региональной экономической политики в отношении моногородов необходимо наладить между ними диалог. Должна сложиться практика установления социально-экономических показателей для моногородов, достижение которых является целью проводимой политики, исходя из сложившихся трендов и анализа востребованности государственных услуг и направлений развития местным населением. Проблемы образования, здравоохранения и других социальных и экономических сфер моногорода не должны замалчиваться, их необходимо ежегодно анализировать, привлекая экспертов и работников соответствующих сфер, доводить до представителей

региональной и федеральной власти по принципу «проблема – решение», при котором представители общественности, не просто озвучивают проблему, но и дают предложения по ее решению. Задача вышестоящих органов власти – вступить в диалог и поспособствовать со своей стороны в решении проблем муниципалитета.

6. Комплексное развития моногородов может быть обеспечено реализацией институциональных, экономических, социальных и экологических мер, принимаемых государством, бизнес-структурами или общественностью с учетом условий хозяйствования. В зависимости от существующих в регионе проблем и перспектив развития пропорции тех или иных мер в программе развития моногорода могут изменяться, но не исключаться полностью, поскольку в таком случае не будет соблюден принцип комплексности.

Теоретическая значимость состоит в том, что сделанные в ходе исследования выводы и предложения расширяют теоретические представления по вопросам комплексного развития моногородов.

Практическая значимость. Полученные по окончании исследования результаты могут быть использованы как муниципальными органами власти для оптимизации комплексных инвестиционных планов и повышения эффективности программ развития моногородов, так и региональными и федеральными властями – не только в части информирования о ситуации, но и для обоснования необходимости развития законодательной базы.

Основные результаты исследования внедрены в деятельность Межтерриториального государственного областного бюджетного учреждения Центр занятости населения города Кировска (справка от 03.10.2022 № 1800) и Администрации города Кировска Мурманской области (справка от 18.10.2022 № 07-01с/327).

Степень достоверности полученных результатов обеспечивается корректным анализом массива нормативно-правовых документов и официальной статистической информации, использованием данных с официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления, проведением интервью представителей власти и опросов местного населения, изучением зарубежного и российского опыта диверсификации экономики моногородов, а также апробацией полученных результатов в выступлениях на международных и российских научно-практических конференциях.

Апробация полученных результатов. Основные выводы и результаты диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях, проводимых в 2018-2021 годах: IX международная научно-практическая конференция «Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения – 2018», тема доклада: Об актуализации исследования неравномерности социально-экономического развития городов и регионов Европейского Севера России (г. Апатиты, 2018 г.); IV международная научная конференция «Арктика: история и современность», тема доклада: Murmansk is the capital of the Arctic (г. Санкт-Петербург, 2019 г.); XVIII Международная научная конференция студентов и аспирантов «Проблемы Арктического региона», тема доклада: Проблемы занятости населения

моногородов Арктической зоны Российской Федерации (г. Мурманск, 2019 г.); V международная научная конференции «Арктика: история и современность», тема доклада: Improving snow removal efficiency in Arctic cities (г. Санкт-Петербург, 2020 г.); XX международная научно-практическая конференция в рамках III Московского академического экономического форума «Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы», тема доклада: Факторы, препятствующие устойчивому развитию северных моногородов (г. Курск, 2021 г.); II Всероссийская научно-практическая конференция «Стратегическое управление развитием социально-экономических систем: теория и практика», тема доклада: Специфика потребительского поведения населения регионов Арктики (г. Воронеж, 2021 г.); IV международная научно-практическая конференция «Пространственное развитие территорий: Сборник научных трудов», тема доклада: Рынок труда Мурманской области до и после пандемии (г. Белгород, 2021 г.).

Результаты исследования также были развиты и плодотворно использованы автором в рамках выполнения проектов: РНФ № 19-18-00025 «Социально-экономическая динамика и перспективы развития российской Арктики с учетом геополитических, макроэкономических, экологических, минерально-сырьевых факторов», РФФИ № 19-310-90030 «Повышение эффективности управления комплексным развитием моногородов Арктической зоны Российской Федерации (на примере Мурманской области)», РФФИ № 19-110-50269 «Трансформация социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики, внутренних факторов развития».

Публикации результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в 11 опубликованных работах общим объёмом 6,3 п.л., с авторским участием 4,44 п.л., опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК РФ, а также входящих в индексы цитирования в WoS и Scopus.

Объем и структура исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка литературы из 140 наименований, 11 приложений, содержит 176 страниц, в том числе 10 рисунков и 12 таблиц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

В ходе диссертационного исследования автором были получены следующие научные выводы и результаты:

1. Теоретические основы регионального развития дополняются принципом комплексности развития моногородов с учетом специфики их хозяйствования, что позволяет повысить эффективность разрабатываемых программ социально-экономического развития для каждого отдельного моногорода.

С целью повышения эффективности разрабатываемых программ социально-экономического развития отдельных регионов, необходимо дать понятию «регион» как общее определение, наиболее четко формулирующее его основные характеристики, так и определить специфические черты, позволяющие их дифференцировать.

Понятие регион достаточно дискуссионное и его определение дается в экономической, политической и географической литературе. В современных исследованиях понятие «регион» получило сотни интерпретаций.

Специфика постановки проблемы обусловила необходимость уточнения понятия регион, под которым в настоящем исследовании автор понимает территорию в административных границах субъекта Федерации, обладающую одновременно такими общими характеристиками как целостность и управляемость, и такими специфическими характеристиками как природно-климатические условия, специализация и уровень социально-экономического развития и качества жизни, определяющими конкретные направления ее комплексного развития.

Комплексность развития представлена автором как единство институциональных, экономических, социальных и экологических мер, принимаемых государством, бизнес-структурами и общественностью с учетом условий хозяйствования. В зависимости от существующих в регионе проблем и перспектив развития, то есть от специфики, пропорции тех или иных мер в программе развития могут изменяться, но не исключаться полностью, поскольку в таком случае не будет соблюден принцип комплексности. Так, например, добывающий характер экономики Мурманской области определяет ее региональную специфику, в частности моноспециализацию. Это, в свою очередь, накладывает на регион определенные социально-экономические риски, усугубляющиеся в периоды кризиса, и наносит региону существенный экологический ущерб. Поэтому проблемы региона можно решить только комплексно, то есть с учетом экологического фактора, иначе проводимая политика будет малоэффективна.

2. Определено значение моногородов в системе регионального хозяйства. Моногорода имели важное историческое значение в освоении территорий России на протяжении нескольких столетий и по-прежнему остаются

стратегически важными объектами, на экономику которых приходится порядка 40 % ВВП страны.

Учитывая большое число моногородов в России необходимо определить их место в системе современного регионального хозяйствования (рис. 1).

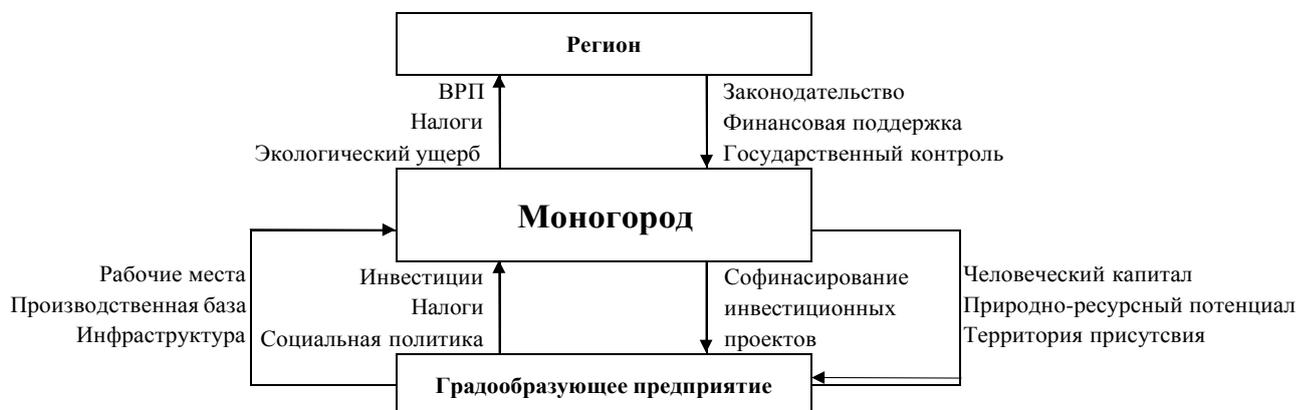


Рисунок 1 – Место моногорода в системе регионального хозяйствования

Источник: составлено автором

Из рисунка 1 видно, что моногорода делают значительный вклад в ВРП региона и пополняют доходную часть федерального и регионального бюджетов за счет наличия крупных налогоплательщиков на своей территории. Одновременно, градообразующие предприятия инвестируют в развитие моногородов, предоставляют рабочие места местному населению, поддерживают высокий уровень социальной ответственности, а значит обеспечивают стабильность в городах присутствия, и в регионе в целом. Однако, такая роль градообразующего предприятия ставит экономику моногорода в зависимость от его финансового состояния и планов по оптимизации производства, связанных зачастую с сокращением численности работников. Соответственно, цель государства - диверсифицировать экономику моногородов с целью снижения их зависимости от градообразующих предприятий, тем самым стабилизируя региональную экономику.

С другой стороны, устойчивое развитие моногорода не менее важно и для его градообразующего предприятия, поскольку рабочая сила из числа местного населения обходится дешевле и обеспечивает бесперебойность и стабильность функционирования предприятия в отличие от вахтовой формы организации труда. Таким образом, целесообразно выделить две главные роли моногородов в развитии региона. Во-первых, моногород выступает как эффективная форма равномерного расселения рабочей силы в регионе. Во-вторых, он является местом сосредоточения промышленных предприятий, обеспечивающих территорию присутствия необходимой инфраструктурой, а бюджеты всех уровней - налоговыми отчислениями. Учитывая существенный объем таких отчислений и весомый вклад моногородов в валовый региональный продукт, вопросы регулирования их социально-экономического развития приобретают особую значимость.

3. Проанализирована нормативно-правовая база функционирования моногородов с позиции обеспечения их комплексности развития, определена неэффективность ее разработки и исполнения, в том числе определены причины несостоятельности программы Комплексного развития моногородов, среди которых можно выделить неориентированность программы на повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест, низкую социальную ориентированность программы, отсутствие в программе мероприятий, учитывающих профильную специфику моногорода и возможность поддержки всех моногородов, в том числе со стабильным положением, что способствовало расходованию бюджетных средств, не решая задачи снятия социальной напряженности в наиболее «кризисных» городах.

Другими словами, программой не были предусмотрены конкретные мероприятия, в том числе направленные на снижение напряженности на рынке труда, решение проблем инфраструктурного характера, не установлены этапы и контрольные точки по основным программным мероприятиям.

Кроме того, законотворческая деятельность в отношении моногородов фактически заморозилась: перечень моногородов актуализируется редко, в связи с чем в одной категории находятся моногорода с абсолютно разным социально-экономическим положением, не пересматриваются критерии отнесения муниципальных образований к моногородам в связи с их присоединением к городским округам, не принимаются новые документы стратегического планирования вместо признанных неэффективными, ликвидируются институты развития моногородов, в открытом доступе отсутствует информация об эффективности их деятельности и социально-экономическом состоянии моногородов.

4. Выявлены особенности механизма взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах и недостатки государственного регулирования социально-экономического развития моногородов на всех уровнях, в том числе отсутствие на федеральном уровне четко структурированной нормативно-правовой базы, упорядочивающей процесс комплексного развития моногородов, слабое внимание со стороны региональных органов государственной власти к проблемам моногородов региона и высокая зависимость органов местного самоуправления от интересов градообразующего предприятия при малой бюджетной обеспеченности.

Учитывая степень значимости закона как нормативно-правового акта, издание соответствующего закона «О монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации» позволит придать проблемам моногородов определенный статус, обозначит важность и первоочередность их решения.

Поскольку социально-экономическое развитие моногородов – это цель не только муниципалитетов, но и регионов, и страны в целом, то уместен иерархический принцип издания нормативно-правовых актов.

На рисунке 2 представлена система нормативно-правовых актов, где высшую ступень иерархии занимает федеральный закон, на основе которого

Мурманская область, придерживаясь своей стратегии социально-экономического развития, разрабатывает региональные нормативно-правовые акты.

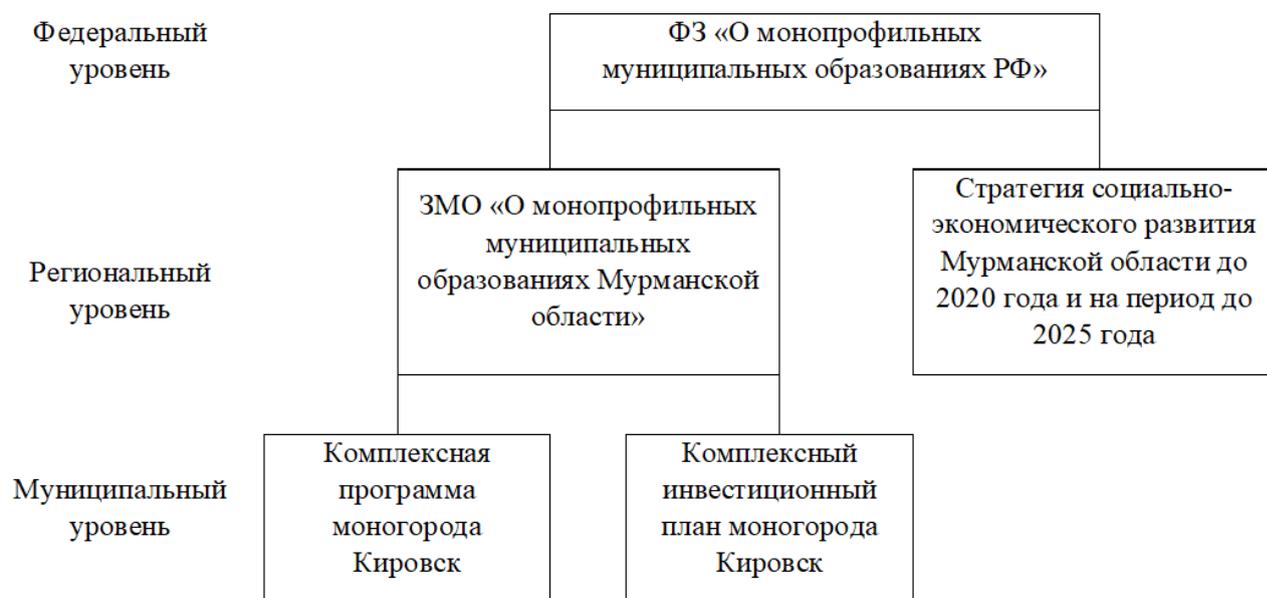


Рисунок 2 – Система нормативно-правовых актов в отношении моногородов
Источник: составлено автором

С целью совершенствования системы нормативного регулирования социально-экономического развития моногородов, автором разработан проект федерального закона «О монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации», цель которого – закрепить за каждой категорией моногородов определенный перечень мер поддержки, что позволит акцентировать внимание государства на наиболее депрессивные моногорода.

В региональном законе конкретизируется перечень мер поддержки, утвержденных на федеральном уровне, определяется объем инвестиций из областного бюджета, приводится перечень приоритетных видов деятельности, развитие которых будет способствовать диверсификации экономики региона.

И, наконец, на муниципальном уровне разрабатывается Комплексная программа развития моногорода. Затем разработанная программа проверяется на соответствие стратегии социально-экономического развития региона, согласуется региональными органами власти и утверждается на федеральном уровне.

Таким образом, распределяется ответственность властей разного уровня в решении одной глобальной проблемы моногородов: конкретные мероприятия программы определяются на местах с учетом мнения общественности и бизнес-структур, что позволяет оптимизировать расходы вышестоящих бюджетов.

Другими словами, совершенствование механизма взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах (рис. 3) автор видит в его децентрализации.



Рисунок 3 – Совершенствование механизма взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах.

Источник: составлено автором

Слабое внимание со стороны региональных органов государственной власти к проблемам моногородов региона заключается в утверждении контрольных показателей оказания государственных услуг населению моногородов исходя из средних показателей, а не из реальной потребности, объединении объектов социальной инфраструктуры моногородов с близлежащими городами, создание бюрократических барьеров, препятствующих инвестиционному развитию муниципалитета.

С целью эффективного взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в ходе реализации региональной экономической политики в отношении моногородов необходимо наладить между ними диалог. Должна сложиться практика установления социально-экономических показателей для моногородов, достижение которых является целью проводимой политики, исходя из сложившихся трендов и анализа востребованности государственных услуг и направлений развития местным населением. Проблемы образования, здравоохранения и других социальных и экономических сфер моногорода не должны замалчиваться, их необходимо ежегодно анализировать, привлекая экспертов и работников соответствующих сфер, доводить до представителей региональной и федеральной власти по принципу «проблема – решение», при

котором представители общественности, не просто озвучивают проблему, но и дают предложения по ее решению. Задача вышестоящих органов власти – вступить в диалог и поспособствовать со своей стороны в решении проблем муниципалитета.

Снижению зависимости органов местного самоуправления от интересов градообразующего предприятия может способствовать повышение обеспеченности местного бюджета, в том числе путем перераспределения федеральных и региональных налогов, таких как НДС и налог на прибыль организаций, в бюджеты муниципалитетов. Таким образом, преодоление парадокса налогообложения стабильно функционирующих градообразующих предприятий, заключающегося в пополнении регионального и федерального бюджета, в то время как бюджеты моногородов остаются дефицитными даже при выделении им дотаций, субвенций и субсидий, способствует созданию предпосылок финансовой независимости местных бюджетов таких городов.

5. В развитии и регулировании моногородов Мурманской области выявлен ряд проблем социального, экономического, институционального и экологического характера, в том числе отток населения, дифференциация доходов местного населения, неразвитое городское пространство, низкая обеспеченность муниципалитетов собственными ресурсами, низкая предпринимательская активность, тормозящая процесс диверсификации, низкий уровень развития человеческого потенциала и иждивенческие установки, и, наконец, загрязнение окружающей среды как промышленными предприятиями, так и местным населением.

6. Обоснованы рекомендации по разработке комплексной программы развития моногородов Мурманской области, учитывающей региональные особенности и принцип комплексности.

Так, в соответствии с принципом комплексности в программу развития моногорода Кировск включены меры институционального, экономического, социального и экологического характера.

Проблемы институционального характера, такие как «северное удорожание», неразвитое законодательное и методическое обеспечение процесса стратегического управления моногородом, могут быть решены путем издания закона «О монопрофильных муниципальных образованиях» и других подзаконных актов и оптимизацией бюрократических процессов.

Проблемы социального характера, такие как отток населения, уровень безработицы выше среднего по региону, дифференциация доходов местного населения, неразвитое городское пространство могут быть решены за счет создания комфортной городской среды, организации детских оздоровительных лагерей на территории моногородов, совершенствования механизма переселения пенсионеров из районов Крайнего севера, развития образовательной среды на территории моногородов.

Экономические проблемы моногородов, такие как низкая обеспеченность муниципалитетов собственными ресурсами, низкая предпринимательская активность, тормозящая процесс диверсификации, могут быть решены путем

перераспределения федеральных налогов в местный бюджет моногородов, предоставления льгот и преференций резидентам моногородов, а не только ТОСЭР, развития инновационного и социального предпринимательства, экстремального туризма, а также развития транспортной инфраструктуры между моногородами.

Проблемы экологического характера - загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями и местным населением могут быть решены за счет вторичной переработки отходов, внедрения отдельного сбора мусора, озеленения городского пространства.

Определена эффективность разработанных мер поддержки:

Эффективность оптимизации бюрократических процессов осуществления закупок образовательных услуг в моногородах заключается в сокращении сроков заключения договоров (соглашений) на обучение безработных граждан в среднем на 1,5-2 месяца, осуществлении обучения по наиболее востребованным программам в каждом конкретном моногороде и снижении уровня безработицы за счет повышения конкурентоспособности местного населения на рынке труда.

Эффективность проекта повышения эффективности уборки снега в моногородах Мурманской области заключается в оптимизации процесса уборки снега за счет возможности перераспределения техники между городами региона в зависимости от количества выпавших в них осадков, визуализации процесса уборки снега за счет внедрения интерактивной карты, организации приема заявок в онлайн-режиме с обеспечением обратной связи путем внедрения системы автоинформирования, повышения уровня ответственности автовладельцев за своевременную уборку транспортных средств с дворовых территорий путем введения системы административных штрафов, повышения экологичности за счет замены реагентов и песка на гранитную крошку и создания дополнительных постоянных рабочих мест для местного населения.

Эффективность организации детских оздоровительных лагерей на территории моногорода заключается в увеличении продолжительности туристического сезона в Кировске как минимум на 3 летних месяца (период школьных каникул), а точнее в возможности сделать его круглогодичным: зимой – горнолыжный сезон, летом – сезон оздоровительного отдыха детей. Инфраструктура в виде гостиниц, отелей и частного сектора при этом не будет простаивать летом, а, следовательно, налоговые поступления в бюджеты всех уровней станут более равномерными в течение всего года.

Эффективность встречной реализации программ переселения пенсионеров из районов Крайнего Севера и повышения трудовой мобильности заключается в пробуждении в участниках программы активной жизненной позиции, сокращении расходов бюджета на оплату проезда неработающих пенсионеров к месту отдыха и обратно раз в два года, за счет ускорения процесса их переселения из районов Крайнего Севера, сокращении расходов бюджета на выдачу жилищного сертификата в случае так называемого обмена жильем, за счет покрытия разницы в стоимости приобретаемого и отчуждаемого жилья, сокращении расходов

работодателей на компенсацию работникам стоимости аренды жилья, за счет возможности получения жилья на льготных условиях.

Эффективность перераспределения налога на прибыль организаций и НДС в пользу местного бюджета, заключается в создании предпосылок для финансовой независимости местного бюджета. Так, например, 1 % от НДС (4 558,46 млн. руб.) практически полностью (на 91,8 %) покрывает дефицит местного бюджета г.Кировска в 2021 году. Следовательно, 1% налога на прибыль градообразующего предприятия может быть полностью направлен на реализацию инвестиционных проектов и развитие городской среды.

Эффективность развития тепличного хозяйства как для личного потребления, так и с коммерческой целью, а также швейного производства заключается в возможности диверсифицировать экономику северных моногородов и снижении гендерных диспропорций на рынке труда за счет увеличения занятости женщин в этих отраслях. Кроме того, развитие данных сфер будет как никогда актуальным в период импортозамещения, в связи с вводом в 2022 году против России новых ограничительных мер (санкций).

Эффективность строительства автомобильной дороги между моногородами Кировском и Ревдой заключается прежде всего в троекратном сокращении времени нахождения в пути, экономии топлива при осуществлении грузо- и пассажирских перевозок, а также в получении ими статуса транзитного города и, как следствие, повышения пассажирского и грузопотока.

Внедрение всех перечисленных мер в программу развития моногорода будет иметь синергетический эффект, поскольку мероприятие одного блока так или иначе способствует решению проблем другого.

Разработанный на примере города Кировска комплекс мероприятий актуален и для других моногородов как Мурманской области, так и Арктической зоны Российской Федерации, учитывая их промышленный характер монопрофильности, и, одновременно, по той же причине специфичен для моногородов других регионов.

В заключении хотелось бы отметить, что за последнее десятилетие проделана огромная работа по стабилизации экономики моногородов России, в том числе признаны ошибки несостоятельности Комплексной программы развития. Это и стало отправной точкой к проведению более тщательного анализа необходимых каждому отдельному моногороду мер поддержки. И сейчас должен настать новый этап развития моногородов за счет вовлечения в этот процесс местного населения, в особенности развития его человеческого потенциала.

В заключении представлены основные результаты исследования:

1. Теоретические основы регионального развития дополняются принципом комплексности развития моногородов с учетом специфики их хозяйствования, что позволяет повысить эффективность разрабатываемых программ социально-экономического развития для каждого отдельного моногорода. Комплексность развития представлена автором как единство институциональных, экономических, социальных и экологических мер, принимаемых государством, бизнес-структурами или общественностью с учетом условий хозяйствования.

2. Определено значение моногородов в системе регионального хозяйства, которые с одной стороны выступают как эффективная форма равномерного расселения рабочей силы в регионе, а с другой стороны являются местом сосредоточения промышленных предприятий, обеспечивающих территорию присутствия необходимой инфраструктурой, а бюджеты всех уровней - налоговыми отчислениями. Учитывая существенный объем таких отчислений и весомый вклад моногородов в валовый региональный продукт, вопросы регулирования их социально-экономического развития приобретают особую значимость.

3. Проанализирована нормативно-правовая база функционирования моногородов с позиции обеспечения их комплексности развития, определена неэффективность ее разработки и исполнения, в том числе определены причины несостоятельности программы Комплексного развития моногородов, среди которых можно выделить неориентированность программы на повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест, низкую социальную ориентированность программы, отсутствие в программе мероприятий, учитывающих профильную специфику моногорода и возможность поддержки всех моногородов, в том числе со стабильным положением, что способствовало расходованию бюджетных средств, не решая задачи снятия социальной напряженности в наиболее «кризисных» городах.

4. Выявлены особенности механизма взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества в моногородах и недостатки государственного регулирования социально-экономического развития моногородов на всех уровнях, в том числе отсутствие на федеральном уровне четко структурированной нормативно-правовой базы, упорядочивающей процесс комплексного развития моногородов, слабое внимание со стороны региональных органов государственной власти к проблемам моногородов региона и высокая зависимость органов местного самоуправления от интересов градообразующего предприятия при малой бюджетной обеспеченности.

5. В развитии и регулировании моногородов Мурманской области выявлен ряд проблем социального, экономического, институционального и экологического характера, в том числе отток населения, дифференциация доходов местного населения, неразвитое городское пространство, низкая обеспеченность муниципалитетов собственными ресурсами, низкая предпринимательская активность, тормозящая процесс диверсификации, низкий уровень развития человеческого потенциала и иждивенческие установки, и, наконец, загрязнение окружающей среды как промышленными предприятиями, так и местным населением.

6. Обоснованы рекомендации по разработке комплексной программы развития моногородов Мурманской области, учитывающей региональные особенности и принцип комплексности. Так, в соответствии с принципом комплексности в программу развития моногорода Кировск включены меры институционального, экономического, социального и экологического характера.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА, В КОТОРЫХ ОТРАЖЕНЫ ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ:

- в изданиях, рекомендованных ВАК РФ, включая индексируемые в RSCI:

1. Митрошина, М.Н. Проблемы занятости населения моногородов Арктической зоны Российской Федерации / М. Н. Митрошина // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2019. – № 3(59). – 0,9. – № статьи 5902.

2. Митрошина, М.Н. Совершенствование программы переселения пенсионеров из районов Крайнего Севера (на примере Мурманской области) / М.Н. Митрошина // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2021. – № 3(67). – 0,8. – № статьи 6709. DOI: 10.24412/1999-2645-2021-367-9

3. Скуфьина, Т.П. Трансформация социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики, внутренних факторов развития // Т.П. Скуфьина, М.Н. Митрошина // Арктика и Север. -2020. - № 41. – 1,9/0,95. - С. 87–112. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.41.87 RSCI.

- в изданиях, входящих в систему цитирования WOS и Scopus:

4. Mitroshina, M.N. Management of industrial monotowns: specific features / M.N. Mitroshina, T.P. Skufina // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. – 2021. – Vol. 11. – No 1 S19. - 0,4/0,2 – P. 36-40. WoS.

5. Mitroshina, M. Improving snow removal efficiency in Arctic cities / M. Mitroshina // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science: 5th International Conference "Arctic: History and Modernity" 18-19 March 2020, Saint-Petersburg, Russia, Saint-Petersburg, 18–19 марта 2020 года. – Saint-Petersburg: Institute of Physics Publishing, 2020. – 0,35. - P. 012067. DOI: 10.1088/1755-1315/539/1/012067. Scopus.

6. Skufina, T. Statistical evaluation of social and economic differentiation in urban settlements and areas of Russia's European North / T. Skufina T., M. Mitroshina // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. - 2020. - No. 10 S11. - 0,4/0,2. P.18-21. WoS.

- в прочих изданиях:

7. Скуфьина, Т.П. Об актуализации исследования неравномерности социально-экономического развития городов и регионов Европейского Севера России // Т.П. Скуфьина, А.В. Горбовских, М.Н. Митрошина. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения – 2018: Материалы IX международной научно-практической конференции, Апатиты, КНЦ РАН, 24-28 сентября 2018 г. – 0,1/0,03. - С.109.

8. Skufina, T. On the consumer behavior of the Russian Arctic population // T. Skufina, S. Baranov, M. Mitroshina // Asia Life Sciences – 2020. - Vol. 23. - No. 1. - 0,4/0,2. - P. 71-81.

9. Митрошина, М.Н. Факторы, препятствующие устойчивому развитию северных моногородов / М.Н. Митрошина // Социально-экономическое развитие России: проблемы, тенденции, перспективы: Сборник научных статей участников 20-й Международной научно-практической конференции в рамках III Московского академического экономического форума, Курск, 25 мая 2021 года. – Курск: Курский филиал Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования "Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации", 2021. - 0,35. - С. 148-153.

10. Скуфьина, Т.П // Специфика потребительского поведения населения регионов Арктики / Т.П. Скуфьина, С.В. Баранов, Е.А. Бажутова, М.Н. Митрошина, А.А. Яковчук // Стратегическое управление развитием социально-экономических систем: теория и практика: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (30 июня 2021 года) / под ред. проф. И. Е. Рисина, проф. Ю. И. Трещевского; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ. - 2021. – 0,3/0,06 - С.68-71.

11. Митрошина, М.Н. Рынок труда Мурманской области до и после пандемии / М. Н. Митрошина // Пространственное развитие территорий: Сборник научных трудов IV Международной научно-практической конференции, Белгород, 25 ноября 2021 года / Под общей редакцией Е.А. Стрябковой, А.М. Кулик. – Белгород: Общество с ограниченной ответственностью Эпицентр, 2021. - 0,4 – С. 51-56.

Подписано в печать 25.11.2022. Формат 60*90/16
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ 272
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ»
308015 г. Белгород, ул. Победы, 85. Тел.: 30-14-48