

МОНОГОРОДА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Г. А. Цыкунов

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
28 февраля 2017 г.

Дата принятия к печати
14 марта 2017 г.

Дата онлайн-размещения
31 мая 2017 г.

Ключевые слова

Моногорода;
градообразующие
предприятия; кризис;
демографическая ситуация;
территория опережающего
развития;
социально-экономическое
развитие

Аннотация

В статье рассматриваются исторические и экономические предпосылки создания моногородов на примере Иркутской области, прослеживаются основные этапы их развития в советский и современный периоды. Устанавливается роль градообразующих предприятий в строительстве и развитии городских агломераций и их инфраструктуры, анализируется современное социально-экономическое состояние моногородов, их взаимосвязь с проблемами градообразующих предприятий. Определяется государственная политика по отношению к монопрофильным муниципальным образованиям, их правовой статус, раскрываются перечень и категории моногородов в зависимости от складывающейся в них социально-экономической ситуации. Особое внимание уделяется демографическому положению моногородов, миграционному оттоку жителей, стремительному сокращению численности населения. Исследуются основные направления по решению проблем моногородов: создание альтернативных производств, развитие малого и среднего бизнеса, формирование территорий опережающего социально-экономического развития.

COMPANY TOWNS OF IRKUTSK OBLAST: CURRENT SITUATION

Grigory A. Tsykunov

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

Article info

Received
February 28, 2017

Accepted
March 14, 2017

Available online
May 31, 2017

Keywords

Company towns; town-forming enterprises; crisis; demographic situation; advanced special economic zone; social and economic development

Abstract

The article examines historical and economic background of company towns making, as exemplified by Irkutsk Oblast, and retraces main stages of their development during the Soviet and modern period. It defines the role of town-forming enterprises in construction and development of urban agglomerations and their infrastructure, analyses the current social and economic condition of company towns, their correlation with problems of town-forming enterprises. The article discusses the national policy regarding single-industry municipalities, their legal status. The author includes a list and categories of company towns, classifying them according to the current social and economic situation. The author pays special attention to the demographic situation in company towns, migration outflow, and rapid population decline. The author focuses on the main directions towards the solution of company towns' problems: creation of alternative industries, development of small and medium businesses, foundation of advanced special economic zones.

Проходившее в послевоенный период масштабное освоение уникальных природных ресурсов Сибири привело к формированию крупных промышленных районов, ставших эталоном советской плановой

экономики. Как правило, рядом с энергетическими и промышленными предприятиями возводились новые города и поселки, жизнеобеспечение которых тесно связывалось с производственной и технологической дея-

тельностью заводов. Ведомственный подход к созданию социальной инфраструктуры препятствовал развитию общегородских объектов жилищно-коммунального хозяйства, транспортного сообщения, здравоохранения и культуры. Поэтому большинство объектов этой сферы находилось в составе промышленных предприятий и строительных организаций. Бюджеты городских поселений также зависели от их финансового состояния и ведомственной политики в регионе.

Созданные прежде всего в районах нового освоения крупные промышленные производства получили название градообразующих предприятий, а населенные пункты — моногородов. Россию вполне можно называть страной моногородов. Определение этого термина еще достаточно расплывчатое. Долгое время общегосударственного реестра городских монопоселений, как и их официального статуса, не существовало. Специалисты относили к ним города, где порядка 25–30 % населения работает на одном, двух градообразующих предприятиях, а местные бюджеты пополняются за счет их налоговых отчислений. По данным института региональной политики, к монопоселениям отнесены 467 городов и 332 поселка городского типа Российской Федерации [1, с. 288].

С начала 2000-х гг. города с градообразующими предприятиями становятся объектами государственной политики и законодательства, появляются первые определения таких организаций. В Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ градообразующими организациями признаются юридические лица, в которых количество работающих составляет не менее 25 % численности соответствующего населенного пункта.

Следующим шагом становится составление списка моногородов, который был подготовлен Министерством экономического развития. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р¹ был утвержден перечень моногородов. Он формировался в соответствии с критериями отнесения муниципальных образований к монопрофильным. Также определялись категории таких муниципальных образований в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации (в том числе во

взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих предприятий). В результате распределения было выделено три категории монопрофильных муниципальных образований, имеющих:

- наиболее сложное социально-экономическое положение;
- риски ухудшения социально-экономического состояния;
- стабильную социально-экономическую ситуацию.

Пересмотр перечня моногородов будет осуществляться не реже одного раза в год с учетом изменения в них социально-экономического положения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» от 13 мая 2016 г. № 891-р список моногородов был пересмотрен. Их общее число составило 319: к первой категории отнесено 94 муниципальных образования, ко второй — 154, к третьей — 71. В течение двух лет произошло увеличение числа городов первой категории, требующих срочной финансовой поддержки. Нужно отметить, что главы отдельных регионов сами предлагают досрочно пересмотреть перечень категорий моногородов. Подобный подход дает возможность стабильным городам переходить в категорию неблагополучных для получения дополнительного финансирования.

В 2014 г. был создан Фонд развития моногородов, главной целью которого является привлечение в них инвестиций и создание новых рабочих мест. Фонд софинансирует расходы по реализации новых инвестиционных проектов и оказывает помощь в формировании управленческих команд.

Иркутская область является лидером в Сибири по количеству монопоселений и численности жителей в них. С учетом установленных критериев к ним можно отнести Братск, Ангарск, Усть-Илимск, Усолье-Сибирское, Саянск, Шелехов, Железногорск-Илимский, Байкальск, Бирюсинск, Бодайбо, Тулун. Эти города преимущественно специализируются на производстве электроэнергии, цветной металлургии, нефтехимическом производстве, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, добыче угля и железной руды. В 2008 г. на территории области в монопоселениях проживало более 885 тыс. жителей или 35 % от общей численности населения региона. Именно в Иркутской

¹ Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) : распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р // СПС «КонсультантПлюс».

области в послевоенные годы проводилась реализация Ангаро-Енисейского проекта — крупнейшей программы по развитию производительных сил страны. Одновременно с возводимыми промышленными предприятиями формировались городские поселения, почти вся социальная инфраструктура создавалась за счет размещенных в регионе производств. В новых городах подавляющая часть жилого фонда, детских дошкольных учреждений, объектов культуры, спорта, санаторно-курортного назначения принадлежали градообразующим предприятиям. Последние обеспечивали устойчивое социально-экономическое развитие, создавали все необходимые условия для обеспечения жизнедеятельности на подведомственных им территориях [1, с. 289–290].

Однако не все из названных городов Приангарья вошли в перечень моногородов, утвержденных Правительством России. В первоначальном варианте к первой категории монопрофильных муниципальных образований были отнесены Байкальск и Шелехов; ко второй категории — Усолье-Сибирское, Саянск, Черемхово и Тулун; к третьей — Усть-Илимск и Железногорск-Илимский. В связи с изменениями, внесенными в мае 2016 г., в первую категорию попали Усолье-Сибирское и Тулун; во вторую — Усть-Илимск, Железногорск-Илимский, Саянск и Черемхово; в третью — Шелехов. Столь быстрое изменение категорий отдельных моногородов вызывает немало вопросов в объективной оценке их социально-экономического положения. В этом отношении показателен город Шелехов, который меньше чем за два года был переведен из категории наиболее сложных моногородов в категорию со стабильной социально-экономической ситуацией. С одной стороны, это объясняется возможным стремлением федеральных властей не расширять категории моногородов, а с другой — желанием региональных властей увеличить число моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением и воспользоваться финансовой помощью.

Удивляет отсутствие в федеральном перечне моногородов такого крупного промышленного города, как Братск, на примере которого можно проследить опыт создания и развития моногородов. Братск — «город социалистический», такое символическое название он носил в советское время. Характерной чертой в развитии Братска, как и других новых городов, являлся ведомственный подход к планированию, финансированию и

застройке. Его судьбу решали три крупнейших министерства, имеющие на его территории свои предприятия:

– Министерство энергетики СССР (Братская гидроэлектростанция);

– Министерство лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (Братский лесопромышленный комплекс);

– Министерство цветной металлургии (Братский алюминиевый завод). Каждое из этих предприятий имело собственные объекты социальной сферы.

Градообразующими предприятиями Усть-Илимска стали Усть-Илимская гидроэлектростанция и Усть-Илимский лесопромышленный комплекс. В 1989 г. только в структурных подразделениях лесопромышленного комплекса и лесозаготовительной базы работало 28 тыс. чел. из 110 тыс. общего населения города [2, с. 105]. Возникновение Ангарска было определено строительством огромного нефтехимического комбината (ОАО «Ангарская нефтехимическая компания»), а также электролизного химического производства по обогащению урана для нужд атомной энергетики. В орбиту моногородов попал и старый город Усолье-Сибирское, где были созданы крупные градообразующие предприятия «Усольехимпром» и «Усолье-Сибирский химфармзавод». Еще одним моногородом с доминирующим химическим производством являлся Саянск, где был запущен химический комбинат по производству полимерных материалов (ОАО «Саянхимпласт»). Шелехов возник в результате строительства Иркутского алюминиевого завода, а Байкальск — Байкальского целлюлозно-бумажного комбината [1, с. 290–291].

С началом рыночных преобразований, повлекших за собой структурную перестройку всех сфер экономики, модель градообразования создала ряд серьезных проблем, главной из которых являлась прямая зависимость функционирования поселений от финансового и экономического состояния местных предприятий. Их приватизация обернулась борьбой финансово-промышленных групп за передел собственности в регионе. Новые собственники не спешили вкладывать деньги в сохранение и дальнейшее развитие производства и городских объектов жизнеобеспечения [1, с. 291].

Одним из первых городов, попавших в кризис, стал Усть-Илимск. В 1993 г. предприятия единого лесопромышленного комплекса преобразовались в 40 самосто-

ятельных акционерных обществ. Разрыв единых технологических, энергетических и инженерных коммуникаций привел к общему банкротству. Остановка градообразующего предприятия отрицательным образом сказалась на работниках комплекса, на грани развала оказалась вся бюджетная сфера Усть-Илимска. Наличие у Братска трех градообразующих предприятий не позволило повторить усть-илимский вариант. Однако из-за прекращения финансирования и отказа от прежних целевых программ по развитию региона развалился некогда большой коллектив (72 тыс. чел.) строителей управления Братскгэсстроя. В результате ликвидации крупнейшей в мире строительной организации огромное количество людей остались без работы, перестала функционировать уникальная социальная сфера. Под угрозой банкротства находился и Братский лесопромышленный комплекс, пока не вошел в состав компании «Илим-Палп». Избежать всеобщего кризиса в Братске удалось благодаря стабильной работе Братского алюминиевого завода, за счет которого удавалось формировать местный бюджет и поддерживать социальную сферу.

Тянувшиеся не одно десятилетие споры о репрофилировании Байкальского целлюлозно-бумажного комбината были разрешены в 2013 г. в пользу полного закрытия предприятия. Из 1,6 тыс. чел., работающих на комбинате, сразу же были уволены 1,1 тыс., с другими трудовые отношения были прерваны в 2014 г. На момент закрытия комбината в Байкальске проживало около 14 тыс. чел., из них примерно половина жителей была связана с предприятием [3].

После закрытия в Усолье-Сибирском ОАО «Усольехимпром» со стороны ОАО «Роснано» были предприняты попытки создать на прежних производственных площадях ОАО «Усолье-Сибирский силикон» по выпуску поликремния. Однако запустить новое производство так и не удалось из-за резкого падения цен на мировом рынке на эту продукцию. Срыв проекта обернулся кредиторской задолженностью в 17,8 млрд р. и увольнением 641 работника [4].

Решение проблем Саянска зависит от освоения Ковыктинского газового месторождения и строительства завода по переработке газа и производству метанола.

Риски ухудшения социально-экономической ситуации в Черемхово связаны со снижением потребности в угле в Восточной Сибири и возможным закрытием обогатительной фабрики угольной кампании.

Во всех моногородах Иркутской области сложилась неблагоприятная демографическая ситуация, вызванная стремительным сокращением населения. Остановка или сокращение производственных мощностей на градообразующих предприятиях сопровождалась растущей безработицей. Неуверенные в своем будущем люди стали покидать некогда благополучные города. Ярким примером демографической деградации является Братск, сохраняющий пока 2-е место по численности населения области. Начавшаяся еще в 1990-х гг. естественная убыль населения продолжается в этом городе до сих пор. В 2015 г. в Братске родилось 2 863 чел., а умерло 3 264, тогда как в целом по Иркутской области уже восстановлен естественный прирост населения. К естественным потерям прибавились и миграционные: в последние годы из Братска ежегодно уезжало примерно 2 тыс. чел. Если в 1989 г. население Братска составляло 286,4 тыс. чел., то на начало 2016 г. — только 234,1 тыс. чел., сократившись на 18,3 %. Не избежал подобной участи и другой легендарный город советской эпохи — Усть-Илимск. С 1993 г. по 2015 г. население города уменьшилось с 113,3 тыс. чел. до 82,8 тыс. или на 26,9 % [5, с. 479].

Подобные процессы естественной убыли населения происходили и в других монопрофильных муниципальных образованиях. С 1989 по 2014 г. население Черемхово сократилось на 44,5 %, население Бодайбо — на 32,5 %, Усолье-Сибирского — на 25,5 %, Бирюсинска — на 25,0 %, Железногорск-Илимского — на 23,9 %, Тулуна — на 20,0 %. За 1992–2014 гг. население области уменьшилось на 379,0 тыс. чел. На начало 2015 г. Иркутская область насчитывала 2 414 913 жителей [5, с. 479, 481].

С определением государственной политики, появлением федерального законодательства по отношению к моногородам активизируется деятельность и местных органов власти. Главным направлением их работы становится создание альтернативных производств и развитие малого предпринимательства. В 2010 г. Правительством Иркутской области разрабатывалась долгосрочная целевая программа по модернизации экономики Байкальска, которая предусматривала создание альтернативного производства. В рамках ее реализации построены мощности по розливу питьевой бутилированной воды из Байкала. Подобная программа принята и по Усть-Илимску, в частности, было увеличено производство товарной беленной целлюлозы. В Братске

на прежних производственных мощностях Братскгэсстроя ведется строительство металлургического завода по переработке лома цветных металлов. В 2017 г. планируется также открытие фармацевтического завода АО «Фармасинтез» по производству противотуберкулезных и противораковых препаратов. Общая стоимость проекта оценивается в 1 млрд р.

Одним из способов преодоления сложной социально-экономической ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях является развитие малого предпринимательства. В том же Байкальске имеются большие возможности по развитию туристско-рекреационной зоны, по производству пищевой, фармацевтической и иной продукции, однако жесткие экологические ограничения в рамках действующего законодательства не позволяют размещать новые производства на особо охраняемой природной территории. К примеру, в перечень запрещенных производств на берегу Байкала попало фармацевтическое предприятие, которое могло трудоустроить более 150 чел. [3]. Вместе с тем без государственной поддержки субъектам малого предпринимательства не под силу решать социально-экономические проблемы в моногородах.

В последние годы активно обсуждается вопрос о территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) как основного направления в решении проблем монопрофильных образований. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в Российской Федерации»

от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ определил правовой режим таких территорий, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на них для ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

В 2016 г. Усолье-Сибирское стал первым городом в Иркутской области, получившим статус территории опережающего развития. Правительством региона определен порядок заключения соглашений с резидентами (индивидуальный предприниматель или юридическое лицо) об осуществлении деятельности на ТОСЭР «Усолье-Сибирское». Однако, несмотря на предоставление льготных условий для производственной деятельности, возникла проблема с привлечением новых инвесторов. Резидентами пока стали три предприятия: компания «СтартСинтез» (выпуск антисептических средств); ООО «СТБ-Иркутск» (производство гранулированного чугуна); ООО «Усольемаш» (выпуск различного обогатительного оборудования) [6]. В 2017 г. территорией опережающего развития должен стать Байкальск, следующий по планам регионального правительства — Саянск.

Таким образом, возникшие в период советской плановой экономики моногорода, столкнувшись с кризисом градообразующих предприятий, стали превращаться в депрессивные территории. Решение проблем моногородов требует серьезного внимания федеральных властей, привлечения дополнительных инвестиций и строительства современной инфраструктуры.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Цыкунов Г. А. Моногорода Восточной Сибири в условиях рынка / Г. А. Цыкунов // Становления индустриально-урбанистического общества в Урало-Сибирском регионе: подходы, исследования, результаты / отв. ред. С. С. Букин. — Новосибирск : Параллель, 2010. — С. 288–296.
2. Цыкунов Г. А. Градообразующие предприятия: создание и последствия / Г. А. Цыкунов // Труды Братского государственного университета. Сер.: Гуманитарные и социальные науки. — 2009. — Т. 1, № 1. — С. 104–109.
3. Шолохова В. Города без бизнеса / В. Шолохова, А. Смирнова // Коммерсантъ. — 2015. — 27 фев.
4. Шелехова Л. «Крайняя мера» / Л. Шелехова // Восточно-Сибирская правда. — 2012. — 13 дек.
5. Цыкунов Г. А. Демографические процессы в Иркутской области / Г. А. Цыкунов // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2016. — Иркутск : Изд-во Байкал. гос. ун-та, 2016. — С. 475–481.
6. Багаев Ю. Что ждет моногорода? / Ю. Багаев // Областная газета. — 2017. — 1 февр.

REFERENCES

1. Tsykunov G. A. Company towns of Eastern Siberia in market conditions. In Bukin S. S. (ed.). *Stanovleniya industrial'no-urbanisticheskogo obshchestva v Uralo-Sibirskom regione: podkhody, issledovaniya, rezul'taty* [The Making of Industrial and Urban Society in the Urals and Siberia: Approaches, Studies, Results]. Novosibirsk, Parallel Publ., 2010, pp. 288–296. (In Russian).
2. Tsykunov G. A. Town-forming enterprises: creation and consequences. *Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta, Seriya: Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki = Proceedings of Bratsk State University, Seriya Humanities and Social Sciences*, 2009, vol. 1, no. 1, pp. 104–109. (In Russian).
3. Sholokhova V., Smirnova A. Towns without business. *Kommersant*, 2015, February 27. (In Russian).

4. Shelekhova L. «Extreme measures». *Vostochno-Sibirskaya pravda*, 2012, December 13. (In Russian).

5. Tsykunov G. A. Demographic processes in Irkutsk Oblast. *Irkutskii istoriko-ekonomicheskii ezhegodnik. 2016* [Irkutsk Historical and Economic Yearbook. 2016]. Irkutsk, Baikal State University Publ., 2016, pp. 475–481. (In Russian).

6. Bagaev Yu. What awaits company towns? *Oblastnaya*, 2017, February 1. (In Russian).

Информация об авторе

Цыкунов Григорий Александрович — доктор исторических наук, профессор, кафедра теории государства и права и социально-правовых дисциплин, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина 11, e-mail: tsykunovga@bgu.ru.

Библиографическое описание статьи

Цыкунов Г. А. Моногорода Иркутской области: современное состояние / Г. А. Цыкунов // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 2. — С. 140–145. — DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).140-145.

Author

Grigory A. Tsykunov — DSc in History, Professor, Department of Theory of State and Law and of Social and Legal Disciplines, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: tsykunovga@bgu.ru.

Reference to article

Tsykunov G. A. Company Towns of Irkutsk Oblast: Current Situation. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 140–145. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).140-145. (In Russian).