УДК 332.146.2

РОЛЬ ГРАДООБРАЗУЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ МОНОГОРОДОВ

Елена Ю. Попова [a, @, ID]

[a] *Кемеровский государственный университет, 650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6*
[@] *el-taco@mail.ru*
[ID] *https://orcid.org/0000-0002-8571-6336*

Поступила в редакцию 30.03.2018. Принята к печати 29.06.2018.

Ключевые слова: развитие, корпоративная социальная ответственность, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, дофинансирование территорий, спонсорство

Аннотация: В статье рассматривается влияние градообразующих предприятий на функционирование основных сфер жизнедеятельности российских моногородов. Показано, почему именно градообразующее предприятие зачастую становится ведущим актором в решении социальных проблем не только в отношении собственных работников и членов их семей, но и остальных жителей города. В качестве причин называются собственная заинтересованность предприятий, поскольку результатом реализации такого рода мер социальной поддержки становится укрепление трудовых отношений с собственными работниками и сложившаяся во многих регионах система отношений по дофинансированию территории. В качестве примера реализации градообразующим предприятием своих социальных функций приводится получающая в последнее время активное распространение практика подписания соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между представителями региональной или муниципальной власти и бизнеса. Подчеркивается, что в Кемеровской области многие крупнейшие предприятия не первый год оказываются вовлеченными в эту практику.

Для цитирования: Попова Е. Ю. Роль градообразующих предприятий в решении социальных проблем моногородов // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 4. С. 113–118. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-4-113-118

Введение

В современных российских условиях градообразующие предприятия зачастую играют решающую роль не только в экономике, но и в социальной сфере моногородов. По этой причине вопрос об их социальных функциях является актуальным не только с теоретической, но и с прикладной точки зрения. Целью данной статьи является раскрытие роли градообразующих предприятий и характеристика существующих практик их участия в решении социальных проблем моногородов. При этом роль градообразующих предприятий рассматривается в рамках институционального подхода, с точки зрения реально сложившихся правил игры по взаимодействию бизнеса и власти, возлагающих на предприятия дополнительные социальные функции, выходящие за рамки уплаты налогов.

Роль моногородов в социально-экономическом развитии России

В современной научной литературе под понятием *моногород* понимается муниципальное образование, значительная часть трудоспособного населения которого вовлечена в трудовые отношения с определенным предприятием (а также, возможно, еще с несколькими технологически связанными с ним предприятиями), которое называется градообразующим. Если обратиться к нормативно-правовой базе Российской Федерации, закрепляющей определение моногородов, то можно сослаться на Федеральный закон (ФЗ) от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», в котором зафиксировано, что градообразующими признаются предприятия, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее 25 % от численности населения соответствующего населенного пункта[1]. Также можно обратиться к утратившему в настоящее время Постановлению Правительства РФ от 29.08.1994 № 1001, которое определяло градообразующее предприятие как предприятие, на котором занято не менее 30 % от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной

[1] О несостоятельности (банкротстве) (с последующими изменениями и дополнениями). ФЗ от 26.10.2002 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % проживающих в населенном пункте[2]. Такого рода расхождения в определении доли жителей моногорода, занятых на градообразующем предприятии, может свидетельствовать о том, что в течение долгого времени единый системный подход в решении проблем такого рода муниципальных образований попросту отсутствовал.

Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (в редакции последующих распоряжений, имевших место в 2015 г.) приводит перечень муниципальных образований, попадающих в группу моногородов[3]. Этот список включает 319 городов, где по состоянию на начало 2016 г. проживали 13025 тыс. человек (около 9 % населения России). В зависимости от сложности социально-экономической обстановки эксперты выделяют три категории моногородов:

1) города с наиболее сложным социально-экономическим положением (красная зона, включает 94 моногорода);

2) города с рисками ухудшения социально-экономического положения (желтая зона, включает 154 моногорода);

3) города со стабильной социально-экономической ситуацией (зеленая зона, наименьшая из трех групп, включает 71 моногород).

В значительной степени именно состояние градообразующего предприятия определяет то, в какую группу будет отнесен тот или иной моногород. В этой связи можно выделить два основных аспекта: 1) экономические показатели самого градообразующего предприятия: продолжает ли оно производство, планирует ли высвобождение персонала и т. д.; 2) влияние этих показателей на уровень безработицы в городе и другие социально значимые параметры, что, в свою очередь, отражается на оценке населением общей экономической ситуации в моногороде. По причине тесной связи между градообразующим предприятием и всеми прочими сферами жизнедеятельности моногорода при наступлении кризисной ситуации в социально-экономическом развитии страны особой уязвимостью обладают именно такие города: если градообразующее предприятие начинает испытывать трудности с реализацией своей продукции, получением дохода и т. д., это рискует привести к задержкам выплаты заработной платы, замораживанию существующих социальных программ и т. д.

По данным Росстата в наименее благополучных моногородах, относящихся к красной зоне, на начало 2016 г. проживали 3217 тыс. человек, или 25 % населения моногородов России. Еще 5620 тыс. человек (43 % населения моногородов) проживали в городах с рисками ухудшения социально-экономического положения. В стабильных моногородах проживали только 4188 тыс. человек, или 32 % населения моногородов. Таким образом, в целом по России более 2/3 населения моногородов живет в городах, где социально-экономическая обстановка уже является крайне сложной, либо существуют риски ее ухудшения[4].

В 10 субъектах РФ (Кемеровская, Челябинская, Вологодская, Свердловская, Архангельская, Самарская, Амурская области, республики Хакасия, Татарстан и Карелия) данная проблема имеет особое значение, поскольку в этих регионах доля населения, проживающего в моногородах, превышает 20 % (при среднем показателе по стране около 9 %). Возглавляет данный рейтинг Кемеровская область, т. к. на территории данного региона расположено 24 моногорода (большинство из них специализируется на добыче угля и имеет достаточно большую численность населения). Треть этих городов относится к красной зоне, т. е. имеет наиболее сложное социально-экономическое положение (угледобывающие города, включая Прокопьевск, Анжеро-Судженск и др., а также города со специализацией в чёрной металлургии и в производстве горно-шахтного оборудования).

То, почему такое значение моногорода имеют для российской экономики и почему эта проблема в настоящее время приобрела особую актуальность, во многом объясняется их историей. Первые моногорода появились еще в Российской Империи во время первой волны индустриализации эпохи Петра I; организовывались главным образом суконные мануфактуры и железоделательные заводы. Второе массовое развитие моногородов связано с развитием легкой промышленности («ситцевого капитализма») в России. Создававшиеся производства располагались преимущественно в Центральной России. В это же время образуются шахтерские города-поселки вдоль трассы Транссибирской магистрали в целях снабжения углем паровозного парка [1, с. 96–97]. Количество моногородов резко возросло в советское время: сначала во времена индустриализации, затем в военное время за счет массовой эвакуации предприятий; в дальнейшем рост моногородов продолжился и после окончания

[2] О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими. Постановление Правительства РФ от 29.08.1994 № 1001 // Собрание законодательства РФ. 05.09.1994. № 19. Ст. 2217 (утратил силу).

[3] Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов). Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2014 № 1398-р. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166540/ (дата обращения: 30.01.2018).

[4] Обзор российских моногородов // Аналитический доклад Института комплексных стратегических исследований. Июнь 2017 г. Режим доступа: https://icss.ru/images/pdf/research_pdf/MONOTOWNS.pdf (дата обращения: 15.01.2018).

войны. Впоследствии моногорода не избежали кризисных явлений как во время реформ 1990-х гг., так и во время кризиса, начавшегося в 2008 г.

Разумеется, осознавая масштаб проблем, связанных с функционированием моногородов, государство предпринимает соответствующие меры по стабилизации ситуации в них. В настоящее время реализуется приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов», имеющая федеральное значение. Паспорт данной программы был утвержден на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30.11.2016.

В качестве базовой цели программы декларируется необходимость обеспечения стабильного развития моногородов, что означает возможность создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия, повышение инвестиционной привлекательности, улучшение городской инфраструктуры. Реализация данной программы предусмотрена до конца 2025 г. К моменту ее окончания число моногородов должно снизиться с 319 до 285[5]. В настоящее время в целях реализации приоритетной программы этот список заморожен до конца 2018 г.[6]

В качестве еще одной меры такого рода поддержки можно указать деятельность Фонда развития моногородов, созданного в 2014 г., основная цель которого состоит в том, чтобы дать мощный импульс к созданию новой экономической реальности в монопрофильных городах[7].

В первую очередь Фонд направляет ресурсы в моногорода с наиболее сложной экономической ситуацией. Его деятельность включает:

− формирование и обучение команд управления проектами развития;

− развитие инфраструктуры городов, включая софинансирование расходов на строительство и реконструкцию;

− содействие в реализации новых инвестиционных проектов, включая их подготовку и выполнение функций проектного офиса.

По итогам деятельности Фонда за 2016 г. было создано 1745 рабочих мест, объем инвестиций, привлеченных в моногорода, получающих поддержку за счет субсидии, составил 10670 млн руб.

Градообразующее предприятие как генератор развития моногорода

Если обратиться к роли самого градообразующего предприятия в решении задач по развитию моногорода, то можно отметить, что зачастую именно оно играет ключевую роль при оказании мер социальной поддержки не только в отношении своих работников и членов их семей, но и в отношении всех прочих жителей. В таких случаях предприятие существенно дополняет комплекс мер социальной поддержки, предоставляемых населению со стороны государства. Это обусловлено следующими факторами.

Во-первых, предприятие само заинтересовано в создании благоприятных условий для решения вопросов жизнедеятельности работников и членов их семей. Показательным здесь может быть пример Магнитогорского металлургического комбината, затраты которого (по состоянию на 2013 г.) в среднем на 1 работника в год составляли 33227 рублей. Сюда включаются затраты на медицинское обслуживание, санаторно-курортное лечение и отдых, оздоровление детей, на спортивно-массовую работу и формирование здорового образа жизни, питание, дополнительное пенсионное обеспечение, культурно-массовую работу, прочее (праздничные мероприятия, подарки, ритуальные услуги, молодежные программы, стимулирование рождаемости и др.). Реализацию жилищной программы «Доступное жилье – металлургам Магнитки» осуществляет жилищно-инвестиционный фонд «Ключ», созданный комбинатом. В связи с этим наблюдается формирование привязанности работников и членов их семей, получающих меры социальной поддержки на регулярной основе, к работе на градообразующем предприятии. Реализация многочисленных социальных программ формирует дополнительный стимул для повышения профессионального мастерства и творческой активности молодых работников [2]. Таким образом, предприятие не только укрепляет социально-трудовые отношения с собственными работниками, но и повышает собственный престиж в глазах населения города и органов власти.

Во-вторых, значимость роли градообразующего предприятия в решении социальных проблем моногрода в последние годы увеличивается. В качестве причин этому можно указать не только общую нестабильную экономическую ситуацию в стране, но и все возрастающую нагрузку на региональные бюджеты в части исполнения социальных обязательств перед населением, а также недостаточную доходную часть бюджетов многих муниципальных образований. В настоящее время большинство регионов тратит на социальные цели приблизительно 50–60 %; если прибавить сюда расходы на ЖКХ, то их совместная

[5] Правительство РФ утвердило паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» // Министерство экономического развития РФ. Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depOsobEcZone/2016091203 (дата обращения: 20.01.2018).

[6] Список моногородов в России «заморожен» до конца 2018 года. Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/3944436 (дата обращения: 20.01.2018).

[7] Фонд развития моногородов. Режим доступа: http://www.frmrus.ru (дата обращения: 20.01.2018).

доля возрастет до 70 %, в то время как удовлетворенность населения положением дел в отраслях социальной сферы нередко находится на низком уровне [3]. Это может свидетельствовать о недостаточности собственных доходов многих региональных бюджетов для обеспечения ряда расходных статей, а значит, и возможных межбюджетных трансфертов для оказания помощи муниципальным образованиям в случае возникновения кризисных ситуаций. На практике решение этой проблемы зачастую происходит путем применения различных способов «дофинансирования территорий», подразумевающих привлечение бизнеса к решению социальных и прочих проблем региона и муниципалитетов и выражающихся в различных квазифискальных сборах, взимаемых с предпринимателей, и в заключении особого рода соглашений [4].

В этой связи особая роль в поддержании социальной стабильности в моногородах отводится именно градообразующим предприятиям; их социальная ответственность может строиться на основе двух моделей – организованных равновесных систем и диффузных систем[8]. Первая предполагает доминирование градообразующего предприятия над остальными акторами городской жизни. В этом случае наблюдается довольно жесткая структура и иерархия предприятия, поэтому внедрение новых способов взаимодействия его с прочими заинтересованными сторонами будет происходить за счет централизованных программ развития. Равновесная модель сама по себе является достаточно жесткой, поэтому предприятие будет стремиться избежать внешнего влияния со стороны населения или органов власти города. Показательной здесь может служить ситуация в г. Пикалево, имевшая место в 2009 г., когда сокращение работников с градообразующих предприятий было остановлено только после прямого вмешательства со стороны федеральной власти.

Модель диффузных систем характерна для предприятий, которые работают во многих регионах и более открыты к взаимодействию с внешним миром. При этом процесс управления внутри самой компании является более гибким и стремится учитывать влияние внешней среды. По мнению экспертов, оптимальный эффект достигается за счет сочетания элементов обеих моделей, однако в условиях глобализации открытая модель может оказаться более конкурентной.

В качестве примера оптимального сочетания равновесной и диффузной моделей эксперты приводят программу развития территорий присутствия компании «Северсталь». Собственник основных градообразующих предприятий Череповца совместно с местными властями в 1999 г. учредил первое в России некоммерческое партнерство «Агентство городского развития» для поддержки малого и среднего бизнеса, эксперты которого оказывали консультационные услуги, осуществляли помощь при привлечении инвестиционных средств на развитие бизнеса.

Однако на практике сочетание двух упомянутых моделей может осуществляться при определенном давлении со стороны власти региона или муниципалитета. В качестве примера можно привести получившую за последние годы широкое применение практику подписания соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти региона или муниципалитета и представителями бизнеса. Такие соглашения являются частью сложившейся в ряде субъектов федерации системы «дофинансирования территорий» и заключаются преимущественно на короткий срок, тем самым участвующие стороны ориентируются на решение наиболее актуальных для территории присутствия задач.

В качестве примера, подтверждающего это высказывание, можно привести Кемеровскую область, которая является лидером по доле населения, проживающего в моногородах. В данном регионе на протяжении ряда лет реализуется практика подписания указанных выше соглашений, содержащих в себе обязательства, которые предприятие берет на себя в плане социальной защиты своих работников и решения иных задач. Как правило, к числу таких обязательств относят:

- недопущение снижения заработной платы и доведение ее до определенного уровня;
- создание дополнительных рабочих мест;
- улучшение условий труда работников и повышение его безопасности;
- технологическая модернизация производства;
- благоустройство территории;
- выполнение обязательств перед бюджетом.

Крупнейшие угольные и металлургические предприятия региона (ПАО «КТК», ЗАО «УК КЕМ-ОЙЛ», АО «СУЭК», АО «ЕВРАЗ ЗСМК» и пр.) активно принимают участие в подписании таких договоров и их реализации. Однако если соглашения о социально-экономическом сотрудничестве получают большее распространение на уровне субъектов федерации, то для муниципалитетов наиболее распространены другие практики «дофинансирования территорий» – «квазиналоговые» сборы и «организованное спонсорство», что вместе можно объединить в группу «квазифискальных» платежей [4, с. 40]. «Квазиналоговые» сборы представляют собой дополнительные, не предусмотренные законом платежи бизнеса в местный бюджет либо в специально создаваемые фонды. «Организованное спонсорство»

[8] Формула оживления моногородов. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3224939 (дата обращения: 20.01.2018).

представляет собой участие бизнеса в финансировании разного рода проектов администрации (социальных, по благоустройству территорий и т. д.).

Заключение

В завершение статьи можно сделать вывод о том, что в ряде регионов (в том числе в Кемеровской области) сложилась особая система решения социальных проблем, включая проблемы муниципальных образований, многие из которых являются моногородами. Эта система правил взаимодействия власти и бизнеса включает в себя следующие элементы: договоры о социально-экономическом сотрудничестве с крупными компаниями, многие из которых являются градообразующими, и квазифискальные платежи, включающие в себя организованное спонсорство и квазиналоговые сборы. В этих условиях предприятия берут на себя дополнительные обязательства, в т. ч. по решению социальных проблем монгородов. Такая практика является встроенной в общую систему правил взаимодействия между властью и крупным бизнесом.

Литература

1. Тульчинский Г. Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2012. 236 с.

2. Ищанова Б. Т. Особенности социальной поддержки семьи в условиях монопрофильного города // Культура, личность, общество в современном мире: методология, опыт эмпирического исследования: материалы XVIII Междунар. конф. памяти проф. Л. Н. Когана (19–20 марта 2015 г.). Екатеринбург, 2015. С. 2151–2160.

3. Соловьева М. Ф. О реализации социальной политики в России // Концепт. 2016. № Т4. С. 26–30.

4. Курбатова М. В., Левин С. Н. Деформализация правил в современной российской экономике // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 1. С. 27–50.

THE ROLE OF CITY-FORMING ENTERPRISES IN SOLVING SOCIAL PROBLEMS OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS

Elena Yu. Popova [a, @, ID]

[a] *Kemerovo State University, 6, Krasnaya St., Kemerovo, Russia, 650000*
[@] *el-taco@mail.ru*
[ID] *https://orcid.org/0000-0002-8571-6336*

Received 30.03.2018. Accepted 29.06.2018.

Keywords:
development, corporate social responsibility, agreements on social and economic cooperation, additional financing of territories, sponsorship

Abstract: The research features the impact of city-forming enterprises on the main spheres of functioning of Russian single-industry towns. The paper shows why a city-forming enterprise often becomes the leading actor in solving the social problems of the whole town, as well as its own employees and their families. This happens because this kind of social support strengthen the labor relations between the enterprises and their own employees, which resulted in "additional financing"of the territory by the city-forming enterprises in many regions. Agreements on social and economic cooperation between representatives of the regional or municipal power and business are a good example of the social functions adopted by city-forming enterprises. Many large enterprises of Kemerovo region have been involved in this practice for years.

For citation: Popova E. Yu. Rol′ gradoobrazuiushchikh predpriiatii v reshenii sotsial′nykh problem monogorodov [The Role of City-Forming Enterprises in Solving Social Problems of Single-Industry Towns]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 4 (2018): 113–118. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-4-113-118

References

1. Tul′chinskii G. L. *Korporativnye sotsial'nye investitsii i sotsial'noe partnerstvo: tekhnologii i otsenka effektivnosti* [Corporate social investments and social partnership: technologies and performance evaluation]. Saint-Petersburg: Otdel operativnoi poligrafii NIU VSHE, 2012, 236.

2. Ishchanova B. T. Osobennosti sotsial′noi podderzhki sem′i v usloviiakh monoprofil′nogo goroda [Features of social support for families in a single-industry town]. *Kul'tura, lichnost', obshchestvo v sovremennom mire: metodologiia, opyt empiricheskogo issledovaniia: materialy XVIII Mezhdunar. konf. pamiati prof. L. N. Kogana (19–20 marta 2015 g.)* [Culture, personality, and society in the modern world: methodology and experience of empirical research: Proc. XVIII Intern. conf. memory prof. L.N. Kogan (March 19–20, 2015)]. Yekaterinburg, 2015, 2151–2160.

3. Solov′eva M. F. O realizatsii sotsial′noi politiki v Rossii [On the implementation of social policy in Russia]. *Kontsept = Concept*, no. T4 (2016): 26–30.

4. Kurbatova M. V., Levin S. N. Deformalizatsiia pravil v sovremennoi rossiiskoi ekonomike [Deformalization of rules in contemporary Russian economy (within authority-business interaction)]. *Terra Economicus*, 8, no. 1 (2010): 27–50.