

Пешина Э.В.¹

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

Ключевые слова: моногород, Арктическая зона России, монопрофильные муниципальные образования, территории опережающего развития.

Первые поселения, которые сегодня можно было бы отнести к моногородам, начали возникать в России в конце XVII – начале XVIII века, при императоре Петре I. Это время появления в стране первых крупных производств, основания заводов по производству железа и формирования вокруг таких производств больших поселков. Следующим периодом развития монопоселений стал XIX век. С развитием массового производства появляются новые отрасли, связанные с обработкой тех или иных ресурсов.

«Пространства различных губерний были крайне неравномерны. Самая меньшая из всех губерний – Смоленская; самая большая – Сибирская: она обнимала в Азии все пространство от Тобольской губернии до Якутской области включительно, а в Европе – Вятскую, Пермскую и Оренбургскую губернию»².

Понятия «арктической территории» в данный период (XVII – начало XVIII века) не было, а современная территория Арктической зоны России располагалась в Архангелогородской губернии (северо-западный сектор современной АЗР), Сибирской губернии (западно-сибирский и восточно-сибирский сектора современной АЗР).

В табл. 1 отражены современные арктические населенные пункты, основанные до 1708 г. В 1708 г., по реформе царя Петра I, все разряды в Сибири были упразднены, а территория стала называться Сибирскою губернией или (наименование в царском указе) «Землей городов сибирских».

Таблица 1

Арктические населенные пункты, основанные до 1708 г., входящие в состав сухопутных территорий по Указу Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296³

№ п/п	Территория современной России	Современное название муниципального образования (на январь 2020 г.) с годом основания до 1708 г., в том числе исчезнувшие к настоящему времени (МО – муниципальные образования, гп. – городское поселение, сп. – сельское поселение, го – городской округ, д. – деревня, с. – село)
Северо-Западный сектор Арктики		
1	МО Республики Карелия	гп. Беломорское (1419 г.), сп. Сумпосадское (1436 г.); сп. Кестеньгское (1547 г.); гп. Кемское (1450 г.); гп. Чупинское (1574 г.);
2	Мурманская область	гп. Кола (1517 г., спорная дата/1565 г. официальная дата); гп. Умба (1466 г.); сп. Варзуга (1466 г.); гп. Печенга (1533 г.), гп. Кондалакша (1517 г.); сп. Ловозеро (1574 г.); Порья Губа (примерно XV век)
3	МО Архангельской области ⁴	г. Орлец 1342–1398 гг.; село Ненокса (1397 г.); го. Северодвинск (1419 г.); сп. Соловецкое (1435/1436 гг.); гп. Мезенское (1545 г.); гп. Онега (1556 г.); го. Архангельск (1584 г.); сп. Пертоминское (1617 г.); гп. Малошуйское (1638 г.)
4	Ненецкий АО	сп. Канинский (1368 г.); Пустозерск (1499 г.); сп. Великовисочный (1564 г.); сп. Пустозерский (1574); сп. Тельвисочный (1574) сп. Андегский (1679 г.);
Западно-Сибирский сектор Арктики		
5	МО городской округ «Воркута» Республики Коми ⁵	Первое упоминание в 1772 г.
6	Ямало-Ненецкий АО	ГО город Салехард (Обдорск, 1594/1595 г.); гп. Надым – 1597 г.
7	МО Красноярского края	сп. Туруханск (1607 г.); сп. Караул – 1616 г.; сп. Хатанга – 1626 г.; гп. Дудинка – 1667 г.
Восточно-Сибирский сектор Арктики		
8	МО Республики Саха (Якутия) ⁶	сп. Быковский эвенкийский национальный наслег – палеолит; сп. Казачинский национальный наслег (1636 г.); сп. Русско-Устьинский наслег (1638 г.); Зашиверский острог – 1639–1880 гг.;
9	Чукотский АО	пос. Наукан – XIV в. – 1958 г.; сп. Лорино (пос. Нукак – XVI в.); Анадырский острог – 1649–1771 гг., го. Анадырь основан на другом месте в 1889 г.

¹ Пешина Эвелина Вячеславовна – д.э.н., профессор, гл.н.с. Института философии и права УрО РАН. E-mail: peshina@yandex.ru

² Мрочек-Дроздовский П. Н. Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года: Ист.-юрид. исслед. П. Мрочек-Дроздовского. Ч. 1 «Областное управление эпохи первого учреждения губерний. (1708–1719 г.)». – М.: Унив. тип. (Катков), 1876. – С. 22.

³ Составлено автором.

⁴ Город Пинега основан в 1471 г. (спорной является дата основания 1137 г.) – входит в состав Пинежского района; город Шенкурск основан в 1315 г. (спорной является дата 1137 г.) – входит в состав Шенкурского района, но они не относятся к сухопутным территориям Арктической зоны России по Указу Президента РФ 2014 г. № 296.

⁵ В Республике Коми сельское поселение Усть-Цильма основано в 1542 г., входит в состав Усть-Цилемского района.

⁶ Город Якутск основан в 1632 г., г. Верхоянск основан в 1638 г., Стадухинский острог в 1644 г., но они не относятся к сухопутным территориям Арктической зоны России по Указу Президента РФ 2014 г. № 296.

За последние 30 исследуемых лет (с 1990 г. по 2020 г.) численность населения АЗР сократилась на 30%, причем наибольший отток населения наблюдался по:

- муниципальным образованиям Республики Саха (Якутия) (– 68,8%): Усть-Янского улуса/района (– 83,2%), Нижнеколымского района (– 68,6%), Аллаиховского улуса/района (– 50,0%);
- Чукотскому АО (– 69%);
- Лоухскому муниципальному району Республики Карелия (– 52,3%);
- Мезенскому муниципальному району Архангельской области (– 49,4%).

Основная причина резкого снижения населения АЗР – закрытие производственных предприятий и отсутствие мест работы. Для объективности данного вывода приведем выдержки из официальных документов и результатов научных исследований.

Правительство Республики Саха (Якутия) констатировало: «С 1990 года численность населения арктических районов республики Саха (Якутия) сократилась более чем в 2 раза, а миграционная убыль увеличилась в 1,5 раза. Отрицательные демографические процессы наблюдаются во всех арктических районах, наибольшее сокращение населения наблюдается в Усть-Янском улусе и Нижнеколымском районе. Основной причиной резкого снижения численности населения является закрытие производственных предприятий»¹.

Администрация МО Аллаиховского улуса (района) Республики Саха (Якутия) называет основными причинами миграционного процесса «как отсутствие работы вообще, так и по специальностям. Причем уезжает в основном активная часть населения: высококвалифицированные кадры и молодежь. Из-за этого возникли деформации и перекосы во всех демографических показателях»².

Выше обозначенные тенденции характерны и для Архангельской области: «Миграция остается основной причиной сокращения численности населения области. Население Архангельской области уезжает в другие регионы, в большинстве случаев Северо-Западного федерального округа (49%)»³.

Результаты исследований по Чукотскому АО: «Экономический кризис, охвативший Чукотский АО в 1990-е гг., ликвидация добывающих предприятий, военных баз, сокращение занятости и реальных доходов населения, отсутствие альтернативных видов занятости и государственной поддержки привели к массовому миграционному оттоку пришлого населения в Европейскую часть РФ и страны СНГ. Это стало главной причиной уменьшения численности населения округа»⁴.

Администрация МО ГО «Воркута» объясняет ситуацию следующим образом: «Правительство России уже не имело средств для дотирования угольных предприятий страны и рекомендовало самим договариваться с металлургами о выгодной им цене на уголь. Была принята программа реструктуризации шахт, в результате чего 7 шахт были закрыты. Начался спад производства (добыча угля в 1995 г. в сравнении с 1985 г. снизилась на треть), хронические задержки выплат заработной платы, безработица, неуверенность в завтрашнем дне ставили под сомнение будущее Воркуты. В период 1990–1999 гг. финансовое положение организаций угледобычи было неудовлетворительное. В 2009 г. шахтерская Воркута вошла в федеральный список моногородов России, в которых необходимо решить проблему перехода на многоотраслевую структуру, обеспечивающую гармоничное и устойчивое развитие экономики. С 2011 г. Воркута была включена в список наиболее проблемных моногородов России»⁵.

В настоящее время действует Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований РФ к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р⁶ утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований в количестве 319 ед., из которых 14 (4% от общей численности муниципальных образований) находятся на территории Арктической зоны России (табл. 2).

Таким образом, к монопрофильным территориям отнесены: МО ГО «Воркута» Республики Коми, ГО город Норильск Красноярского края, города Новодвинск, Северодвинск и Онега Архангельской области, также 7 муниципальных образований в Мурманской области (пгт. Ревда, г. Кировск, г. Мончегорск, г. Кордор, пгт. Никель, г. Заполярный, г. Оленегорск) и два в Чукотском АО (пгт. Беринговский, г. Певек). В соответствии с Законом «О территориях опере-

¹ О Комплексной программе Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014–2017 годы и на период до 2020 г.» (с изм. на 25.01.2016 г.). Блок № 3 «Повышение качества жизни населения арктических и северных районов Республики Саха (Якутия)»: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.08.2014 г. – <http://docs.cntd.ru/document/432880477?block=2>

² Инвестиционный паспорт муниципального образования «Аллаиховский улус (район)» Республики Саха (Якутия). 2015. Май. – С. 14. – investyakutia.com/uploads/document/file/720/ИНВЕСТ-паспорт.doc

³ Информация о положении детей и семей, имеющих детей, в Архангельской области за 2014 год / Правительство Архангельской области. – Архангельск, 2015. – С. 4. – www.arhazan.ru/cms_data/distribcontent/public/reg/документы/.../доклад.docx

⁴ Кумо К., Литвиненко Т.В. Население Чукотки в пространстве и времени // Российские регионы: взгляд в будущее. 2016. – № 3. – С. 55–66. – <http://elibrary.ru/download/51957833.pdf>

⁵ Паспорт муниципального образования «город Воркута». – Воркута, 2013. – С. 5. – http://xn--80adykng.xn--plai/city/passport-city/pasport_vorkuta.pdf

⁶ О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов): Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р. // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ – <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70607138/#ixzz4Pze51C73>

жающего социально-экономического развития в РФ»¹, в том числе на территориях моногородов, к настоящему времени территории опережающего развития созданы только в Мурманской области².

Таблица 2

Монопрофильные города территорий АЗР на 01.01.2020 г.³

Субъект РФ АЗР	Монопрофильные муниципальные образования (моногорода)		
	Категория 1 (наиболее сложные)	Категория 2 (имеются риски)	Категория 3 (стабильная ситуация)
Архангельская область	г. Онега Онежского района	г. Новодвинск	г. Северодвинск
Красноярский край	–	г. Норильск	–
Мурманская область	г. Кировск	п. Никель	–
	г. Ковдор	г. Мончегорск	
	пгт. Ревда	г. Заполярный	
		г. Оленегорск	
Республика Коми	–	г. Воркута	–
Чукотский АО	–	г. Певек	–
		пгт. Беринговский	
Итого	4	8	2

С 2006 г. действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, направленная на «объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Государственной программой дополняется система мер, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России»⁴.

По территориям, обозначенным в «Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» составлена табл. 3 (учтены только федеральные округа, на которых расположены муниципалитеты АЗР).

Таблица 3

Численность территории АЗР по федеральным округам России на и участия в Программе переселения соотечественников⁵

№ п/п	Федеральные округа России	Территория приоритетного заселения из АЗР
1	Сибирский ФО	Туруханский район Красноярского края
2	Северо-Западный ФО	Все МО и ГО Мурманской, Архангельской областей, Республики Карелия и Ненецкого АО
3	Уральский ФО	Узкий перечень муниципальных образований ЯНАО

Согласно данным табл. 3 Мурманская область, муниципальные образования Архангельской области, Ненецкий АО и ГО «Воркута» Республики Коми составляют 11,3% численности населения Северо-Западного федерального округа; если рассматривать территории приоритетного заселения, то именно Северо-Западный федеральный округ рассматривается как стратегически важная территория АЗР.

«Начало процесса разработки стратегий развития моногородов российской Арктики было инициировано в 2009 г. федеральными органами власти, т.е. применен подход «сверху вниз». Факт обращения внимания федерального правительства к проблемам моногородов является весьма позитивным. Однако спешный характер кампании по организации разработки документов стратегического планирования моногородов (комплексных инвестиционных планов – КИПов) и несовершенство методических рекомендаций Минрегиона России по их разработке во многих случаях не способствовали подготовке стратегий высокого качества»⁶.

Основные направления улучшения социально-экономического положения моногородов Арктической зоны России:

– внесение изменений в Налоговый Кодекс РФ в части продления сроков применения пониженных тарифов страховых взносов для резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях моногородов;

¹ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации / Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс». – <http://www.consultant.ru>

² Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ.

³ Составлено автором.

⁴ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»). Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 07.12.2016). – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс». – <http://www.consultant.ru>

⁵ Составлено автором.

⁶ Дидык В.В., Рябова Л.А. Моногорода российской Арктики: стратегии развития (на примере Мурманской области) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. – № 4 (34). – С. 84–99.

– закрепление в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (№ 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) понятий: «монопрофильное муниципальное образование (моногород), «градообразующая организация/предприятие»;

– разработка новой типологизации моногородов с учетом численности населения и районов проживания/географии расположения города (в том числе территории Крайнего Севера, Арктической зоны России), отраслевой принадлежности градообразующего предприятия;

– внедрение механизмов поддержки юридических лиц, реализующих новые инвестиционные проекты в моногородах в сумме, не превышающей объем налога на прибыль, налога на имущество и взносы в государственные внебюджетные фонды, уплаченные данными юридическими лицами.