

ГЕОГРАФИЯ ГОРОДОВ

УДК 911.375.4 (470)

Д.Ю. Землянский¹, С.В. Ламанов²СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ МОНОПРОФИЛЬНЫХ ГОРОДОВ РОССИИ³

Работа посвящена проблеме динамики развития монопрофильных городов России. Приводится методика формирования операционных моделей развития моногородов России, включающая разработку типологии городов, сценариев развития для их типов. Методика опирается на совмещение динамики и прогноза развития градообразующих предприятий и альтернативной экономики городов. Апробация методики реализована на примере 18 моногородов присутствия компании «Базовый Элемент», в которых проведены полевые исследования. По результатам работы выделено три базовые модели развития монопрофильных городов РФ: стабильный моногород, управляемое сжатие и индустриальная диверсификация. Для каждой модели предложен общий набор управленческих механизмов для достижения оптимального сценария развития.

Ключевые слова: моногорода РФ, сценарный подход, операционная модель, управляемое сжатие, география городов.

Введение. Монопрофильные населенные пункты (моногорода) — территории, в которых одно градообразующее предприятие (или несколько предприятий, объединенных общностью технологического процесса) одновременно является крупнейшим производителем промышленной продукции, основным работодателем и бюджетообразующим субъектом. По разным оценкам, в России от 150 [1] до 460 [7] городов и поселков городского типа относятся к категории монопрофильных, не менее 200 из них — города.

Важнейшее общее условие функционирования моногородов — постоянный повышенный уровень социально-экономических рисков, связанных как с краткосрочными колебаниями конъюнктуры, так и долгосрочными структурными и территориальными сдвигами экономики. В периоды экономического подъема моногорода оказываются локомотивами роста, а в моменты кризиса первыми негативно реагируют на изменения ситуации и характеризуются наиболее острыми социальными проблемами. В результате около 20% всех городов РФ требуют постоянного внимания со стороны властей, особых подходов к управлению социально-экономическим развитием.

Практически все исследователи моногородов РФ приходят к выводу о существенных различиях в уровне и динамике их социально-экономического развития [1, 4, 6, 8, 9, 17]. В то же время федеральная политика последних 5 лет (с 2009 г.) по отношению к таким территориям нацелена только на стимулирование

диверсификации экономики и рынка труда без формирования мер поддержки городов, не обладающих потенциалом для создания новых предприятий. Предложенные федеральным правительством меры были недостаточно востребованы со стороны местных и региональных властей именно из-за недоучета географических различий и социально-экономических факторов, влияющих на развитие моногородов [5].

Авторами предпринята попытка разработать базовые операционные модели функционирования моногородов России с учетом неоднородности географических условий и факторов их социально-экономического развития. В задачи работы входило, во-первых, формирование типологии моногородов на основе сопоставления динамики развития градообразующего предприятия (ГРОП) и потенциала развития альтернативной экономики; во-вторых, разработка сценариев развития моногородов разных типов.

Материалы и методы исследований. *Обзор работ по проблемам развития моногородов.* К наиболее комплексным и полным исследованиям моногородов России относится выполненный в конце 1990-х гг. доклад Экспертного института [7]. В рамках доклада приведена оценка числа моногородов в России, даны основные классификации моногородов, выделены ключевые проблемы их развития. В.Я. Любонный, один из авторов этого доклада, в рамках работы научно-методического центра Города России ГУ ИМЭИ по мониторингу ситуации в моногородах детально проанализировал список таких населенных пунктов. Совместно

¹ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, географический факультет, кафедра экономической и социальной географии России, науч. с., канд. геогр. н.; e-mail: geozema@mail.ru

² Фонд «Центр стратегических разработок — Регион», эксперт; e-mail: slamanov@yandex.ru

³ Исследование выполнено при финансовой и организационной поддержке компании «Базовый Элемент» в рамках проекта «Моногорода — перезагрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях».

с Г.Ю. Кузнецовой им разработана наиболее подробная типология моногородов, в основу которой положен принцип отраслевой принадлежности градообразующего предприятия [8]. Г.Ю. Кузнецова рассмотрела особенности географического размещения монофункциональных городов, выделила важнейшие факторы их развития [3]. На основе опыта длительного изучения моногородов В.Я. Любовным предложены и механизмы реструктуризации их экономики [4]. Указанные работы выполнены на материалах 1990-х гг. и сегодня уже мало соответствуют российским реалиям [1].

Обобщающих работ по всем моногородам РФ уровня доклада Экспертного института за последние годы нет. Большинство исследователей концентрируют внимание на локальных проблемах или на изучении динамики развития отдельных городов. Интересна работа И.Д. Тургель, в которой проанализированы теоретические предпосылки формирования и развития моногородов, состояние моногородов Урала и Западной Сибири [9]. Одна из основных идей этого автора о циклическом характере развития градообразующих функций важна для понимания неизбежности активизации негативных социальных явлений абсолютно во всех моногородах. Примером отраслевого исследования может служить работа Е. Ньюкиной по оценке механизмов встраивания угольных моногородов на севере европейской части России в рыночные процессы [15], в ней говорится об ограниченной инвестиционной проницаемости этих территорий. Социальные аспекты функционирования российских моногородов до сих пор редко попадают в поле зрения исследователей, публикации единичны, чаще всего в них не оценивается психо-эмоциональное состояние сообществ отдельных городов [2].

С проблемой большой роли моногородов в территориальной системе сталкиваются все страны, в составе которых есть удаленные ресурсные районы. Судя по публикациям в зарубежных изданиях, наиболее остро проблема стоит в Канаде, Норвегии, Австралии. При этом в Канаде, где понятие моногорода (*single-industry communities, single-industry town*) активно используется в государственных и городских программах развития [14], исследования наиболее разнообразны и комплексны. Основное направление зарубежных публикаций по теме моногородов — изучение «лучших практик» и особенностей планирования развития моногородов [11, 13, 14]. Хрестоматийными примерами стали города Китимат и Тамблер Ридж, где удалось осуществить реновацию социальной среды и экономики за счет успешных местных и региональных программ жилищной, социальной и инвестиционной политики [12, 13].

Особое внимание уделяется вопросам функционирования социума в моногородах, особенностям

социальной стратификации и социальной мобильности жителей. Как правило, это удаленные небольшие города и поселки, население которых живет в относительной информационной и социальной изоляции, в результате чего ослабевает территориальная мобильность, нарушаются условия обеспечения вертикальной социальной мобильности [16].

Отличительная особенность большинства типологий и классификаций моногородов РФ — их описательный характер. Классификация, как правило, иллюстрирует одну из тенденций развития города (например, динамику населения) или отдельный фактор развития (историю возникновения, отрасль специализации). Наиболее глубокие типологии направлены на оценку перспектив функционирования градообразующих предприятий или диверсификацию экономики [10]. Авторы указанной работы считают, что эти типологии и классификации нельзя использовать в рамках государственной политики в отношении моногородов. Так, использование отраслевой типологии В.Я. Любовного и Г.Ю. Кузнецовой привело бы к возникновению противоречий между собственниками предприятий и государством (определить приоритетный характер отраслей для страны достаточно сложно). Применение авторских проблемных типологий (например, классификации моногородов Свердловской области по потенциалу развития предприятия и близости к Екатеринбургу, выполненной А.Ю. Устиновой) ограничено разнообразием географических условий и уникальностью современного состояния городов, т.е. пришлось бы разрабатывать типологию для каждого региона или механизма развития моногородов.

Материалы и методы исследования. Работа выполнялась в три основные стадии: 1) разработка типологии моногородов на основе анализа социально-экономической ситуации, 2) формирование сценариев развития моногородов разного типа на базе данных экспертных интервью в городах, 3) разработка операционных моделей развития моногородов. Логика исследования показана на рис. 1.

Разработка моделей выполнена для 18 моногородов присутствия группы «Базовый Элемент», расположенных в 13 субъектах РФ (список исследуемых городов представлен в таблице). Важное условие формирования выборки — различия в социально-экономической ситуации, динамике развития городской экономики и состоянии градообразующих предприятий.

На первой стадии исследования для каждого города авторами проведена стратегическая диагностика на основе открытой социально-экономической и статистической информации (база данных показателей муниципальных образований), данных о развитии градообразующих предприятий (ГРОП), предоставленных компаниями⁴. Диагностика включала анализ ди-

⁴ В диагностике также принимали участие Е.А. Денисов, А.М. Фаддеев, А.С. Зиновьев, Н.А. Колдобская, В.Ю. Малый.

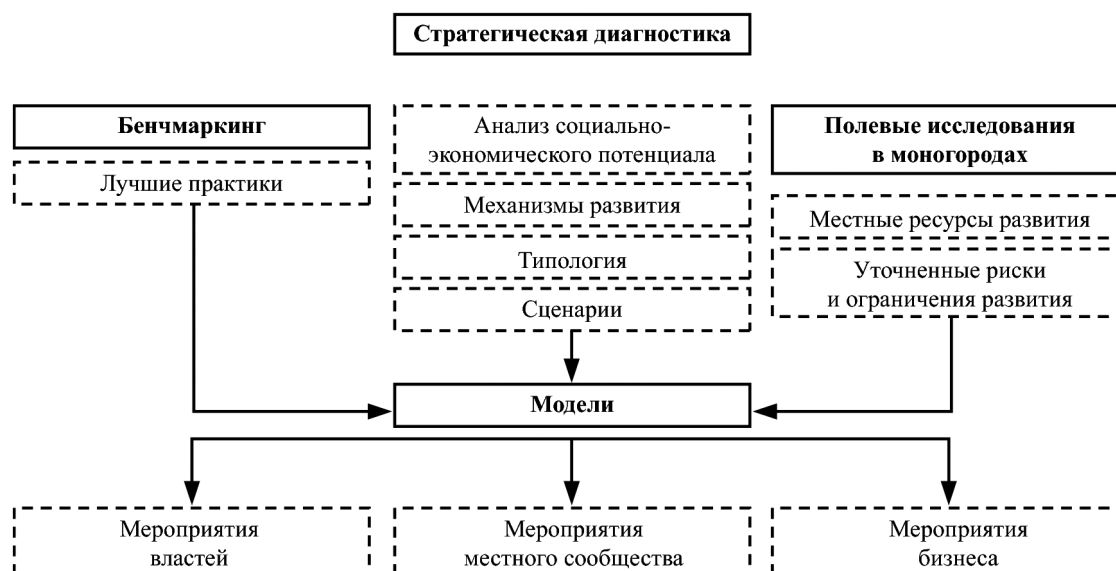


Рис. 1. Методика разработки моделей развития моногородов. Составлена авторами

Типология моногородов присутствия
компании «Базовый Элемент»*

Градообразующие предприятия	Деградирующие города	Динамичные города
Стабильные и динамично развивающиеся	Белогорск, Сорск	Ачинск, Черемхово, Североуральск, Канаш, Канда-лакша, Волхов
Деградирующие	Жирекен, Ярославский, Надвоицы	Селенгинск, Бокситогорск, Пикалево, Полевской, Кондрово, Каменск-Уральский, Краснотурьинск

* Составлена авторами.

намики развития ГРОП, тенденций изменения экономической ситуации в других отраслях, демографической ситуации, рынка труда и бюджетной сферы, инфраструктурного развития городов. Стратегическая диагностика позволила выделить базовые составляющие потенциала развития города, а именно перспективы развития ГРОП, уровень развития городской экономики (за исключением градообразующих предприятий), собственный инвестиционный потенциал города (реализуемые и планируемые к реализации инвестиционные проекты, инвестиционная политика местных и региональных администраций) и агломерационный потенциал города. Параметрами для оценки составляющих потенциала послужили:

— потенциал ГРОП — прогноз занятости на ГРОП (предоставлен компанией);

— уровень развития экономики — доля занятых в отраслях реального сектора экономики (кроме градообразующего предприятия);

— потенциал заявленных инвестиционных проектов — число рабочих мест, создаваемых в рамках

заявленных и реализуемых инвестиционных проектов в городе;

— агломерационный потенциал — коэффициент, рассчитанный с использованием гравитационной модели, учитывающей размер исследуемого города (собственный потенциал), размер агломерации (численность населения центра агломерации) и расстояние до центра агломерации (возможности для организации связей между центрами).

Эти составляющие легли в основу разработанной типологии моногородов. Для каждого показателя выполнена процедура нормирования. Интегральная типология проведена на основе сопоставления потенциала развития ГРОП и собственного потенциала экономического развития города (включает три субиндекса с равными значениями весовых коэффициентов).

В рамках второго этапа работы по формированию сценариев развития моногородов проведен экспертный опрос в моногородах присутствия компании⁵ в виде полуструктурированных интервью с руководителями градообразующих предприятий и администраций муниципальных образований, с лидерами местного сообщества (руководители социальных учреждений, лидеры местных отделений политических партий, гражданские активисты, редакторы местных СМИ). Для отдельных групп респондентов разработана анкета, включающая блоки оценки современного состояния и проблем развития города, видение будущего города, оценку роли градообразующего предприятия, социальную структуру города. В каждом городе проведено не менее 15 интервью. Общая выборка в 18 городах составила более 300 респондентов.

По результатам интервью для городов каждого типа выделены сценарно-формирующие факторы и

⁵ В проведении экспертных опросов принимали участие К.В. Аверкиева, Д.В. Богачёв, Д.А. Войнов, А.С. Зиновьев.

подготовлено от 2 до 4 возможных сценариев развития. К числу таких факторов относятся: 1) программы развития градообразующих предприятий; 2) проекты стратегических инвесторов, размещающих в городах крупные предприятия; 3) муниципальные и региональные программы развития городов; 4) проекты, продвигаемые в городах лидерами местных сообществ.

Оптимальный (по мнению респондентов) сценарий и условия его реализации определили операционную модель развития моногорода. Модель представляет собой комплекс мероприятий, закрепленных за участниками процесса городского развития, — властью, ГРОП, местным предпринимательским сообществом и местными инициативными группами. Совокупность этих мер позволяет сформировать запрос на новую федеральную программу поддержки моногородов.

Результаты исследований и их обсуждение. По результатам диагностики социально-экономического развития моногородов присутствия компании «Базовый Элемент» выделены четыре базовых типа моногородов: 1) динамичный город — динамичное ГРОП; 2) динамичный город — деградирующее ГРОП; 3) деградирующий город — динамичное ГРОП; 4) деградирующий город — деградирующее ГРОП. Разделение на типы носит условный характер и связано с необходимостью сформировать наиболее общие группы городов. Для аналитических целей типологию можно расширить за счет разделения на подтипы. Результаты типологии представлены в таблице.

Наиболее многочисленные группы — города с умеренным или существенным потенциалом развития городской экономики. Несмотря на то что в большинстве из них сокращается численность населения, возникают отдельные негативные социальные явления (безработица, маргинализация населения и др.), такие города реализуют потенциал для прихода новых инвесторов. Например, Волхов за последние 5 лет фактически перестал быть монопрофильным из-за развития пищевой и химической промышленности, автосборочного производства на базе закрытого алюминиевого завода. В Каменск-Уральском реализуется проект создания индустриального парка на базе Синарского трубного завода. В Краснотурьинске, Пикалево, Канаше открытие новых производств только планируется. Города со ста-

бильно работающим ГРОП и деградирующими другими отраслями — классические небольшие моногорода — центры горнодобывающей промышленности в удаленных районах.

Наиболее сложная категория — территории без потенциала развития альтернативной экономики с деградирующими градообразующими предприятиями (тип 4). В нее входят небольшие поселки, не являющиеся районными центрами, удаленные от региональных столиц на сотни километров и расположенные в депрессивных регионах. Например, пгт. Жирекен, который находится на расстоянии 435 км от Читы, имеет численность населения только 4,2 тыс. человек.

Для 18 городов разработано более 50 сценариев развития. Алгоритм формирования сценария представлен на примере пгт. Жирекен (рис. 2). Сценарноформирующими факторами служат программа консервации Жирекенского ГОКа и Жирекенского ФМЗ, проекты развития малого и среднего бизнеса в поселке (около 150 новых рабочих мест), программа мер со стороны администрации поселка, районных и региональных властей. В результате сочетания разнообразных условий в городе возможна реализация двух сценариев дальнейшего развития — ликвидация поселка или управляемое сжатие.

Для всех городов можно выделить несколько типовых сценариев. От наихудшего к наилучшему сце-

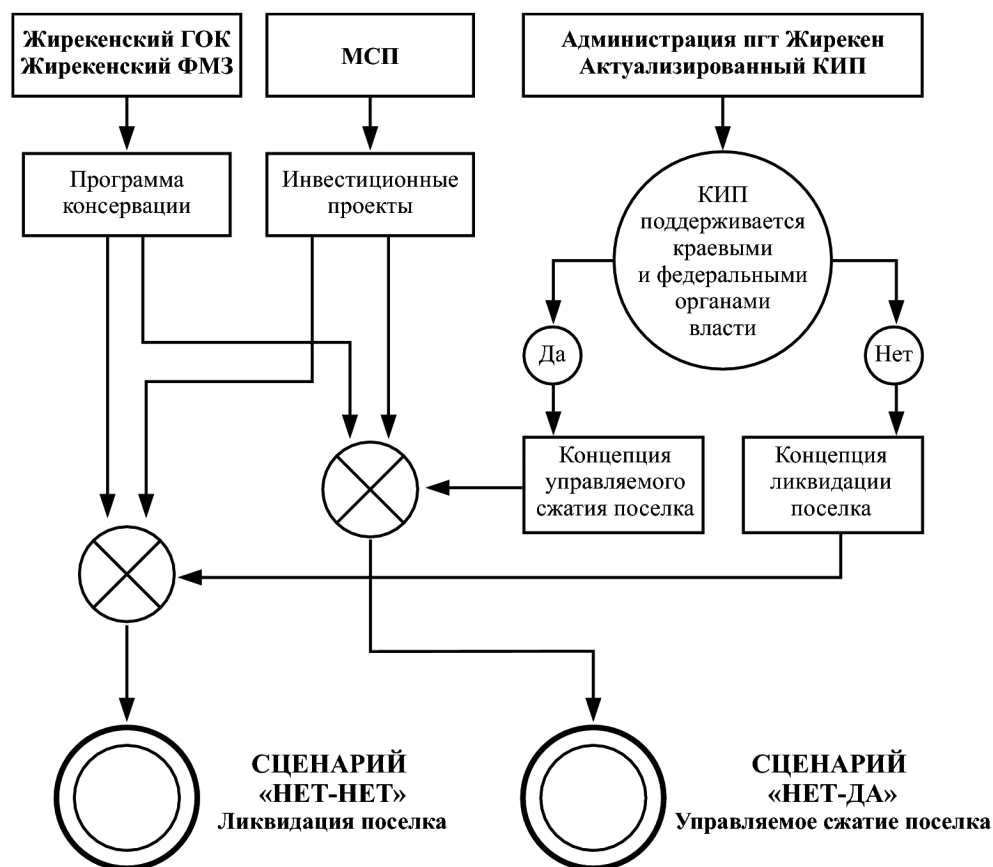


Рис. 2. Алгоритм формирования сценариев развития пгт. Жирекен. Составлен авторами, приводится по [5]

нарии можно расположить следующим образом: закрытие моногорода, неуправляемое сжатие, управляемое сжатие, умеренно негативное развитие, стабильное развитие, диверсификация экономики. Вероятность выбора и реализации сценария определяется типом города.

В моногородах 1-го типа наиболее вероятны сценарии стабильного или диверсифицированного развития. Некоторые города этой группы (Ачинск, Канда-лакша, Волхов) уже вышли на путь диверсификации экономики. Судьба городов со стабильно работающими градообразующими предприятиями (Сорск, Черемхово, Канаш, Североуральск) зависит от возможного прихода средних и крупных инвесторов.

Для моногородов 2-го типа число возможных сценариев значительно меньше, при этом, как правило, доминирует сценарий умеренно негативного развития. Установлено, что в ряде городов, где уже начался процесс диверсификации (Каменск-Уральский, Полевской, Пикалево), сокращение производства или даже закрытие градообразующего предприятия будет умеренно воздействовать на экономику и социальную сферу. В ряде центров проекты диверсификации только разработаны и планируются к реализации (Краснотурьинск, Бокситогорск, Селенгинск). Их успешность зависит от того, будет ли получена финансовая поддержка от федеральной власти, а также от активности местных и региональных властей.

Для моногородов 3-го типа наилучшими являются сценарии стабилизации социально-экономического развития или диверсификации экономики за счет создания новых средних производств.

Сложная ситуация складывается в моногородах 4-го типа — отсутствие собственного потенциала и перспектив у градообразующего предприятия определяют негативный тренд развития. Наиболее тяжелый сценарий — закрытие — сейчас рассматривается применительно к Жирекену.

Выбор наилучшего сценария и определение момента его возможного начала (точки бифуркации) позволяет сформировать операционную модель развития моногорода на среднесрочную перспективу. В результате исследования сформированы три типовые модели развития моногородов: управляемое сжатие (модель применима в Жирекене, Ярославском, Надвоицах), стабильный моногород (модель применима в Белогорске, Североуральске, Сорске), индустриальная диверсификация (остальные города).

Модель «управляемое сжатие» — совершенно новая для России и ранее никогда не применялась в нашей стране. Управляемое сжатие представляет собой комплекс мер по оптимизации территории поселения и обеспечению занятости/переселению жителей классического моногорода при остановке или закрытии градообразующего предприятия (города 4-го типа). Альтернатива — стремительная деградация моногорода, чреватая резкими всплесками протестной активности населения. Модель применялась в между-

народной практике [12]. Ключевыми задачами при реализации этой модели становятся стимулирование переезда; обеспечение социальных гарантий жителям, которые отказываются уезжать; градостроительная политика по оптимизации территории города; меры по развитию малого и среднего бизнеса как антикризисной сферы занятости.

Модель стабильного моногорода применима к городам 3-го типа, где ГРОП в среднесрочной перспективе сохраняют относительно стабильный объем производства. Задача муниципальных властей в них — поддержание социальных стандартов за счет реализации городских проектов социальной направленности, усиления взаимодействия с инициативными группами местных сообществ. В этих городах первоочередными становятся проблемы старения кадров из-за продолжающейся депопуляции и прогрессирующий износ основных фондов, особенно коммунальной инфраструктуры.

Наиболее распространена модель индустриальной диверсификации, которая применима к городам 1- и 2-го типа. Модель может быть реализована через обеспечение диверсификации отраслевой структуры экономики за счет появления новых промышленных предприятий, создания подготовленных промышленных площадок или индустриальных парков, принятия мер по развитию МСП; проведения перспективной кадровой политики (развитие профессионального образования); улучшения городской среды посредством градостроительной политики по благоустройству города.

Выводы:

— несмотря на общность базовых тенденций и рисков социально-экономического развития, моногорода РФ существенно различаются по географическим условиям функционирования, демографическому, социальному и инвестиционному потенциалу. Все моногорода можно разделить на четыре типа в зависимости от потенциала развития ГРОП и альтернативной городской экономики. Для городов каждого типа характерен свой набор возможных сценариев развития — от полного закрытия до диверсификации экономики. В зависимости от выбора сценария в моногородах возникает комплекс тактических и стратегических проблем, на разрешение которых и должна быть направлена государственная политика;

— выбор оптимальных сценариев для моногородов разных типов позволяет сформировать три базовые операционные модели развития моногородов;

— модель управляемого сжатия за счет комплекса мер по стимулированию переезда, обеспечения социальных гарантий жителям и развития градостроительной политики позволяет избежать полного закрытия городов, в которых ликвидируются ГРОП и нет потенциала для развития альтернативных отраслей;

— модель стабильного моногорода применима к небольшим центрам при стабильных добывающих предприятиях, где в силу периферийного положения

нет потенциала для развития новых производств, и предполагает комплекс мер по обеспечению социальной стабильности;

— модель индустриальной диверсификации, единственная, которая применяется в настоящее время в рамках государственной политики, подходит для большинства городов, расположенных в пределах зон влияния крупных городов или сравнительно густо-

населенных районов с развитой инфраструктурой. Основное направление поддержки по стимулированию прихода новых производств в таких городах должно дополняться градостроительной политикой, направленной на улучшение качества городской среды, что необходимо для проживания квалифицированных специалистов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.
2. Кашкина Л.В. Социально-психологический климат городской среды монопрофильного города Европейского Севера (по результатам социологического исследования) // Региональные исследования. 2013. № 3 (41). С. 45—49.
3. Кузнецова Г.Ю. Географическое исследование монопрофильных поселений России: Автореф. канд. дисс. М., 2003.
4. Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М.: ЗАО «Дортранспечать», 2009.
5. Моногорода перезагрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях. М.: Компания «Базовый Элемент», 2014. URL: <http://www.basel.ru/monogoroda> (дата обращения: 17.03.2014).
6. Моногорода России; как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансового кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций. М.: Институт региональной политики, 2008.
7. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: Обзорный доклад / Под ред. И.В. Липсица. М.: Изд. дом «Хроникер», 2000.
8. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России / Под ред. Г.Ю. Кузнецовой, В.Я. Любовного. М.: МОНФ, 2004.
9. Тургель И.Д. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2010.
10. Устинова А.Ю. Теоретико-методические аспекты классификации моногородов // Региональная экономика и политика, 2012. № 4 (21). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/04/15/> (дата обращения: 17.03.2014).
11. Grønland I. Restructuring One-Company Towns: The Norwegian Context and the Case of Moi Rana // Europ. Urban and Region. Stud. 1994. N 1 (161). URL: <http://eur.sagepub.com/content/1/2/161> (дата обращения: 17.03.2014).
12. Halseth G., Sullivan L. From Kitimat to Tumbler Ridge: A Crucial Lesson Not Learned in Resource-Town Planning // Western Geography (Western Division, Canadian Association of Geographers). 2003/2004. Vol. 13/14. P. 132—160.
13. Halseth G., Sullivan L., Ryser L. Service provision as part of resource town transition planning: A case from northern BC. Prepared for NRE/CRFE Conference, Mirimichi, NB, Canada, October, 2002. URL: http://www.researchgate.net/publication/251207352_Service_Provision_as_Part_of_Resource_Town_Transition_Planning_A_case_from_northern_BC (дата обращения: 17.03.2014).
14. Lucas A. Minetown, milltown, railtown: life in Canadian communities of single industry. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
15. Nuikina Elena. Single industry towns in the Russian North: between modernization and decline, Ph.D. Proposal, 2011.
16. Schmidt G. Remote, northern communities. Implication for social work practice // Intern. Social Work. 2000. Vol. 43, N 3. P. 337—349.
17. Zemlyanskii D.Yu. Single industry towns in Russia // Regional Res. of Russia. 2011. Vol. 1, N 1. P. 99—102.

Поступила в редакцию
24.03.2014

D.Yu. Zemlyansky, S.V. Lamanov

SCENARIOS OF DEVELOPMENT FOR THE MONO-FUNCTIONAL TOWNS IN RUSSIA

Technique of elaboration of the operational models of development for the mono-functional towns in Russia (typology of towns, scenarios of development for particular types, management mechanisms for the optimal scenarios) is suggested. The technique was tested in the process of field studies in 18 mono-functional towns where the Basic Element Co is operating.

Key words: mono-functional towns of Russia, scenario approach, operational model, controlled shrinkage.