

УДК УДК 711.4

УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ МОНОПРОФИЛЬНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА КРАСНОКАМЕНСКА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ)

О.И. Полупан¹

Иркутский государственный технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83.

Рассматривается актуальная проблема развития моногородов, обострение которой вызвано мировым экономическим кризисом. Автор анализирует моногорода с точки зрения их влияния на жизнеспособность государства, региона, района, выделив основные проблемы поселений с градообразующими предприятиями; предлагает комплекс мер для их решения через организацию планирования территорий поселений. В статье обосновывается необходимость управления планированием моногородов для обеспечения их устойчивого развития.

Табл. 1. Библиогр. 5 назв.

Ключевые слова: моногорода, градообразующее предприятие, планирование территории, поселения, *monocities, city-forming enterprise, planning, territory, settlings.*

MANAGEMENT OF TERRITORIAL PLANNING OF MONOPROFILE SETTLEMENTS (IN THE CASE OF KRASKOKAMENSK TOWN IN ZABAİKALSKY KRAI)

O. Polupan

Irkutsk State Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk 664074.

The article considers the current problem of monotowns development; its aggravating is caused by the global economic crisis. The author analyses the monotowns from the point of view of their impact on the viability of the state, region, and district and highlights the core problems of the settlements with city-forming enterprises offering a range of the complex measures for their solutions through organization of territory planning. The author reasons the necessity of management of monotowns planning to ensure their sustainable development.

Key words: monotowns; city-forming enterprise; planning; territory; settlings.

Проблема моногородов приобрела широкий общественный резонанс с обострением мирового кризиса, когда он коснулся тысяч людей, которые оказались на грани выживания из-за закрытия градообразующих предприятий. Именно тогда встал вопрос об опасности существования населенных пунктов, полностью зависящих от одного или двух крупных предприятий. Межведомственной рабочей группой, созданной в соответствии с приказом Минрегиона России, были одобрены следующие критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных:

1. Наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25 % экономически активного населения.

2. Наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50 % объема промышленного производства.

Кризис показал уязвимость населенных пунктов, жизнь в которых целиком и полностью связана с деятельностью одного предприятия.

Градообразующие предприятия очень часто ориентированы на экспорт, их существование зависит от состояния мировой экономики, которое сейчас оставляет желать лучшего. Градообразующие предприятия моногородов обеспечивают большую часть сырьевых отраслей промышленности, прежде всего топливной, горнорудной и металлургии. Продукция данных отраслей доминирует в российском экспорте в течение многих последних десятилетий, что свидетельствует о серьезной проблеме в

¹ Полупан Ольга Ивановна, студентка кафедры архитектуры Института архитектуры и строительства. Polupan Olga, a student of Architecture Department in Architecture and Construction Institute.

экономике и о том, что необходимо развивать инновации, высокотехнологичную обработку сырья, осуществлять модернизацию и диверсификацию. Это в первую очередь касается моногородов [1].

Моногорода с объектами военно-промышленного комплекса, ядерной промышленности и воинскими частями вносят существенный вклад в обороноспособность страны, являясь важной составляющей военной организации государства. С учетом особой роли в обеспечении обороноспособности страны многие вопросы управления данными населенными пунктами регулируются федеральными органами государственной власти. Имеют место особенности формирования бюджета, повышающие затраты на городскую инфраструктуру и социально-экономическое развитие. Моногорода Росатома помимо обеспечения обороноспособности страны несут важнейшую внешнеполитическую функцию – ядерный оружейный комплекс.

Объект исследования – город Краснокаменск – второй по величине город Забайкальского края, расположенный в юго-восточной части края и являющийся районным центром муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края.

Численность населения города Краснокаменск – 55,2 тыс. человек (по данным на 01.01.2013 года) [2]. В Забайкальском крае город Краснокаменск занимает второе место по уровню развития промышленности, инфраструктуры, образования, наличия инженерного потенциала.

Развитие города тесно связано с развитием градообразующего предприятия ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение» (далее – ОАО «ППГХО»). ОАО «ППГХО» входит в состав уранового холдинга ОАО «АРМЗ» и является флагманом российской уранодобывающей отрасли и одним из крупнейших в мире уранодобывающих предприятий [2].

В настоящее время сохраняется негативная тенденция по миграционному оттоку населения города. Данный показатель в 2012 составил 513 человек и снизился на 42,0 % по сравнению с 2011 годом [2].

Причинами миграционного оттока из г. Краснокаменска являются:

- Более низкий уровень жизни населения, обусловленный географическими особенностями расположения городского поселения «Город Краснокаменск» и как следствие этого, более высокими ценами на продовольственные товары, товары народного потребления по сравнению с краевым центром и другими регионами.

- Привлечение градообразующим предприятием работников из других регионов для работы вахтовым методом или на основании срочных трудовых договоров: преимущественно инженерно-технического персонала, административно-управленческого персонала и рабочих горных профессий. Аналогичную кадровую политику в отношении инженерно-технического персонала, административно-управленческого персонала проводит и ООО «Мясокомбинат «Даурский» и, как следствие, наблюдается повышение конкуренции на рынке труда при относительно небольшом увеличении количества рабочих мест [2].

Риски градообразующего предприятия существенно влияют на экономическую жизнь городского поселения, так как оказывают влияние не только на деятельность градообразующего предприятия, но и на формирование бюджета городского поселения, решение социальных проблем (занятости населения), а также на деятельность прочих субъектов экономики и социальной инфраструктуры городского поселения.

Основная доля входящих поступлений монопрофильного поселения формируется за счет градообразующего предприятия (в 2010 году – 42,9 %, в 2012 году – 41,7 %), что свидетельствует о сохранении зависимости поселения от деятельности градообразующего предприятия, несмотря на уменьшение объемов отгруженной продукции градообразующим предприятием [2].

Градообразующее предприятие в преобладающей мере обеспечивает условия жизнедеятельности в населенном пункте. Оно обеспечивает занятость, а, следовательно, и уровень доходов значительной части населения, участвует в строительстве, ремонте и содержании инженерной и социальной инфраструктур, энергетики и транспорта, поддерживает программы социальной помощи нуждающимся. Сфера жизнеобеспечения населения является неотъемлемым звеном экономики градообразующего предприятия, что увеличивает издержки и отрицательно сказывается на конкурентоспособности выпускаемой продукции.

К сожалению, во многих населенных пунктах местное самоуправление функционирует недостаточно эффективно, не принося видимой пользы. Пока еще не преодолены существенные противоречия между муниципалитетами, органами власти и управления районов и руководством субъектами, которые базируются на нежелании делиться властью, деньгами и имеющимися ресурсами. Таким образом, нет единства в ключевых, основополагающих вопросах. Не разрабатываются документы территориального планирования, или к разработке их подходят формально и необдуманно.

Практически все заинтересованные в проблеме моногородов стороны сходятся во мнении, что проще и выгоднее будет не ликвидировать, а развивать моногорода. При непосредственном участии

государства, органов местного самоуправления и всех заинтересованных граждан необходимо разрабатывать долгосрочные документы территориального планирования и гибкие программы развития, инвестиционные паспорта, а главное, реализовывать долгосрочные программы, генеральные планы по перспективному развитию территорий, по трансформации ландшафта, экономики, городской среды и изменению стиля и образа жизни. В первую очередь, нужно стимулировать и заинтересовать само население, повышать уровень и качество жизни.

Данная проблема моногородов типична не только для России. В мировой практике уже накоплено достаточно примеров ее решения, как удачных, так и не очень. Одним из наиболее распространенных механизмов поддержки и реабилитации трудовых ресурсов моногородов на Западе является реструктуризация исчерпавшей себя функциональности города. При этом реструктуризация экономики моногорода может осуществляться двумя путями:

1. Диверсификация экономики за счет развития новых сфер и секторов экономики, в том числе, наукоемких производств и сферы услуг, что соответствует общим тенденциям наращивания удельного веса и роли третичного сектора мировой экономики.

2. Структурная перестройка экономики моногорода за счет модернизации «старых» отраслей промышленности [3].

Как показывает зарубежная практика, большую роль при реструктуризации играет создание определенной среды, повышающей эффективность преобразований.

В зарубежных странах создана целая система теоретических подходов и практических инструментов преодоления безработицы и управления занятостью. При этом в каждой стране был реализован свой путь реструктуризации экономики, основанный на формировании институтов развития моногородов, направленных на диверсификацию экономики, создание инновационных технологий, повышение качества жизни населения, снижение рисков внешней среды (таблица) [3].

Обзор зарубежного опыта по формированию институтов развития моногородов

Институт развития	Моногород	Градообразующая отрасль до преобразований
Центр туризма	Пулман (США)	Машиностроение
Инновационно-деловой центр	Хаддерсвилд (Великобритания)	Машиностроение, текстильная промышленность
Инновационный центр	Эмшер-Парк (Германия)	Угледобывающая промышленность, производство стали
Туристический и деловой центр	Солтвиль (США)	Химическая промышленность
Технологический центр	Хелмонд (Голландия)	Текстильная промышленность, металлообработка
Инновационно-сервисный центр	Питтсбург (США)	Черная металлургия
Инновационно-сервисный центр	Бирмингем (США)	Черная металлургия
«Пенсионная Мекка»	Эллот-Лейк (Канада)	Добыча урановой руды

На уровне Правительства Российской Федерации считают, что каждый моногород должен получить свою антикризисную программу. Минрегион России совместно с Минпромторгом России и Минэкономразвития России, органами власти регионов и собственниками предприятий выявили системные проблемы. Для их решения разработан комплекс мер, в котором будет два основных направления:

во-первых, создание городских антикризисных программ, которые призваны, в числе прочего, быстро снять остроту социальных проблем;

во-вторых, речь идет о создании рабочих мест, не связанных с основным видом производства на конкретной территории.

Иными словами, моногорода должны перестать быть таковыми, чтобы их население не зависело целиком и полностью от экономического состояния одного предприятия. На федеральном, региональном и местном уровнях должны быть разработаны программы.

Программа должна быть направлена на все типы монопрофильных муниципальных образований независимо от отрасли, специализации и показателей эффективности градообразующих предприятий, а также от региона и численности населенного пункта. В связи с разнообразием ситуации в различных монопрофильных населенных пунктах, Программа должна обеспечивать вариативность и выборочность ее отдельных мероприятий на разных территориях.

Мероприятия Программы должны быть реализованы в рамках следующих основных направлений:

1) содействие занятости (программы повышения квалификации и переквалификации, создание новых рабочих мест, общественные работы, программы стимулирования самозанятости и др.);

2) диверсификация экономики (стимулирование малого и среднего бизнеса, привлечение предприятий, прежде всего, смежных отраслей, инвестиционные проекты, развитие сферы услуг и др.);

3) повышение инвестиционной привлекательности (развитие транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры, создание инвестиционных площадок и другие меры);

4) создание и развитие агломераций (развитие транспортных связей между муниципальными образованиями одного региона и другие меры);

5) развитие информационно-коммуникационных технологий [3].

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что формирование институтов развития моногородов должно быть нацелено на долгосрочное развитие и обязательно включать стратегические документы развития таких территорий, которыми являются документы территориального планирования муниципальных образований. Данные документы должны быть увязаны между собой по вертикали и соответствовать более общим документам стратегического характера, например, таким как Стратегия социально-экономического развития региона, района, поселения и конечно Российской Федерации до 2020 года и другие.

В соответствии с действующим российским законодательством, ответственность за развитие территориальных образований возложена на местные органы власти. В связи с этим следует подчеркнуть необходимость позиционирования центра управления развитием промышленного сектора экономики моногорода и, соответственно, реформирования промышленного сектора моногорода, в рамках органов власти территориального образования.

Особую важность местного самоуправления в жизни государства и общества сложно переоценить. И Конституция Российской Федерации, и Федеральный закон о местном самоуправлении подтверждают на правовом уровне особое значение органов местного самоуправления в системе государственной власти России.

Законодательная деятельность и институциональное развитие для промышленного сектора моногорода также являются составной частью территориальной системы управления, так как в первую очередь, на территориальные органы власти возложены функции нормотворчества в интересах территориального образования.

Кроме того, структура органов государственной власти субъекта федерации должна учитывать то, что отмечено, например, в Уставе Забайкальского края: «Органы государственной власти Забайкальского края осуществляют взаимодействие с населением в целях его благополучия, эффективной реализации властных полномочий, устойчивого развития края, сохранения благоприятной окружающей среды» [5].

Данный подход позволяет организовать целенаправленную деятельность подразделений органов власти на основе системы сбалансированных показателей, отражающих баланс социальной, экономической (финансовой), экологической и институциональной составляющих развития территориального образования.

Особенностью Забайкальского края является то, что на его территории создан достаточно мощный горнорудный комплекс, большинство предприятий которого градообразующие. Практически вся экономическая жизнь региона опирается на эти предприятия. В период экономических преобразований в стране многие из градообразующих предприятий Забайкальского края оказались в кризисном состоянии, что привело к кризису и всей экономики моногородов и монопрофильных населенных пунктов, тем самым, показав, что в условиях экономической нестабильности градообразующих предприятий развитие моногородов крайне неустойчиво. Усугубляется эта зависимость сложными природно-климатическими условиями и ограниченностью бюджетных возможностей местных властей.

Поэтому вопросы достижения устойчивого развития моногородов являются особенно актуальными для Забайкальского края.

Целью территориального планирования является создание инфраструктуры, обеспечивающей равные условия для конкурентного саморазвития составляющих его территорий муниципальных образований [4]. Кроме того, в процессе территориального планирования обосновываются необходимые территориальные преобразования, в том числе даются предложения по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления.

При этом анализ исследований по социально-экономической проблематике развития моногородов России показывает недостаточность разработанности вопроса влияния на развитие монопрофильных городов изученности возможностей градостроительного развития территории, использования изученности экологических и исторических факторов. Таким образом, существует необходимость изучения влияния на развитие монопрофильных городов разработка стратегии развития территории посредством определения в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий монопрофильных городов и населенных пунктов.

Таким образом, решение данной проблемы заложено, в первую очередь, в выборе основ территориального планирования, позволяющей выстроить организационно-экономические механизмы таким образом, чтобы они способствовали предупреждению кризисных ситуаций в экономике промышленных моногородов, а также их дальнейшему устойчивому развитию.

Библиографический список

1. Пыткин А.Н. Постановка проблемы моногородов: поиск решений органами власти и корпоративным сообществом // Российское предпринимательство. – № 8. – Вып. 2 (165). – 2010 год. – С. 154–158.
2. Комплексный инвестиционный план развития монопрофильного городского поселения «Город Краснокаменск» на 2013–2020 гг.
3. Рудова А. А. Повышение занятости в моногородах: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/50-02.php>
4. Стратегия территориального планирования и градостроительного развития Забайкальского края с учётом условий особого периода 2009–2012 гг.. Схема территориального планирования Читинской агломерации. Концепция. Читинская агломерация.
5. Устав Забайкальского края.