

УДК 332.122:338.45

И.Д.Тургель, д-р экон. наук, проф.,  
Ю.Е. Курицева

Уральский институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
г. Екатеринбург, Россия, e-mail: Kuriceva@gmail.com

## ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГРАДООБРАЗУЮЩИХ УГЛЕДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

I.D. Turgel, Dr. Sci. (Econ.), Professor,  
Yu.Ye. Kuritseva

Ural Institute of the Russian Academy of National Economy  
and Public Administration under the President of Russian Fed-  
eration, Yekaterinburg, Russia, e-mail: Kuriceva@gmail.com

## THE LONG-TERM EFFECTS OF THE RESTRUCTURING OF TOWN-FORMING COAL MINING ENTERPRISES (BASED ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPAL DISTRICTS OF PERM KRAI)

**Цель.** Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

**Методы.** Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

**Результаты.** Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие.

**Научная новизна.** Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

**Практическая значимость.** Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

**Ключевые слова:** *угледобывающие территории, муниципальные районы, реструктуризация, градообразующие предприятия*

**Постановка проблемы.** Реструктуризация – неизбежный этап развития любой экономической системы, объективно обусловленный изменением внешней среды, источников экономического роста и т. п. Этот этап, с одной стороны, открывает новые перспективы, но, с другой стороны, является крайне болезненным в силу возникновения комплекса негативных социально-экономических последствий. Степень и формы проявления этих последствий существенно различаются по отраслям, видам деятельности и т. д. Однако, на наш взгляд, они приобретают особую остроту для отраслей, связанных с добычей полезных ископаемых.

Предприятия добывающих отраслей, как правило, являются градообразующими для малых и средних населенных пунктов. Специфика размещения данного типа производств детерминирует их высокую пространственную концентрацию и удаленность от наиболее крупных экономических центров. В силу этого, реструктуризация предприятия становится причиной серьезного ухудшения социально-экономической ситуации в рамках крупных территориальных таксонов, включающих несколько населенных пунктов, где проживают десятки и сотни тысяч человек. В этих услови-

ях особое значение приобретают разработки, позволяющие комплексно оценить последствия реструктуризации не только для конкретного предприятия или группы предприятий, но и для всей территории присутствия.

**Анализ последних достижений.** Наибольший опыт оценки таких последствий сегодня накоплен в сфере реструктуризации угледобывающей промышленности. Одними из первых в 50–60-е годы прошлого века масштабную реструктуризацию угледобывающих районов начали проводить в Великобритании, Германии, Бельгии, Франции. В 90-е годы эти процессы активизировались в бывших социалистических странах, в том числе Польше, Чехии, Венгрии, Словакии, Словении. В России фактически реструктуризация отрасли началась в 1992, а комплексное реформирование в 1994–1995 гг. в соответствии с разработанными Минтопэнерго РФ и Минэкономразвития РФ „Концепцией реструктуризации российской угольной промышленности“ и „Основными направлениями реструктуризации угольной промышленности России“, утвержденными Правительством РФ. Данная тема актуальна и для Украины, где официальный старт масштабной реструктуризации был дан Указом Президента „О структурной перестройке угольной промышленности“ от 7 февраля 1996 г.

Проблемы реструктуризации получили достаточно широкое освещение в научной литературе. В работах Попова В.Н. и Рожкова А.А. рассматриваются тенденции развития процессов реструктуризации и прогнозируются последствия реализации программы реструктуризации угледобывающей промышленности России. В монографии Шафраника Ю.К., Малышева Ю.Н., Козового Г.И. обосновывается парадигма развития угледобывающей промышленности после реструктуризации. Концепция реструктуризации экономики индустриального региона разработана в трудах научной школы, сформировавшейся под руководством академика А.И. Татаркина в ИЭ УрО РАН.

Важную роль для формирования представлений о комплексе геоэкологических и социальных проблем, возникающих во время завершения работы угледобывающего предприятия, имеет монография Януковича В.Ф., Азарова Н.Я., Анциферова А.В. и Питаленко Е.И. Интегральные основы нового механизма управления, обеспечивающего устойчивое развитие горнодобывающих регионов, рассмотрены в работе Пивняка Г.Г., Пилова П.И., Пашкевич М.С., Шашенко Д.А. Однако, в связи с тем, что с момента начала реструктуризации угледобывающей промышленности в странах с трансформационной экономикой прошло уже около двадцати лет, возникает необходимость сопоставления реальных результатов и прогнозных оценок, данных на более ранних этапах реструктуризации.

Вопросы анализа долгосрочных последствий реструктуризации активно обсуждаются научным сообществом стран Западной Европы, где эти процессы начались существенно раньше. Здесь следует отметить монографию Beatty C., Fothergill S. and Powell R., подготовленную Центром региональных экономических и социальных исследований Шеффилдского университета. Долгосрочные изменения в экономике и социальной сфере Уэльса рассмотрены в аналитическом докладе Economic Futures For Wales: Economic Research Advisory Panel. Долгосрочные последствия реструктуризации наиболее крупного угледобывающего региона Германии рассмотрены в монографии авторов Vogumil J., Rolf G., Heinze R., Lehner F., Strohmeier K.P. Однако, при всей важности, выводы этих авторов не могут быть автоматически использованы для оценки ситуации в странах, где процессы реструктуризации угледобычи проходили на фоне общегосударственных процессов постсоциалистической трансформации.

В силу этого, целью проведенного исследования стало выявление специфики и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов в ситуации „взаимоналожения“ процессов реструктуризации и рыночной трансформации. Полигон исследования – муниципальные образования, расположенные на территории Кизеловского угольного бассейна (далее – КУБ). О его роли в становлении российской промышленности говорит, в частности, тот факт, что именно начало добычи угля в первой шахте КУБа в 1797 году считается началом промышленной разработки угля в России. КУБ расположен на территории Пермского края, являющегося

высокоурбанизированным старопромышленным регионом РФ.

Пик своего развития КУБ прошел в 40–50-е гг. XX века. Благодаря существенным вложениям в развитие социальной сферы, жилищное строительство, особой системе снабжения городские поселения на территории КУБа обеспечивали достаточно высокое качество жизни населения. Однако сложность горно-геологических условий разработки маломощной угленосной формации привела к тому, что при имеющихся технологических и технических возможностях объемы добычи уже в 60-е гг. начали сокращаться.

Период анализа включает 2000–2011 годы. В этот период были завершены основные мероприятия Правительства РФ по реализации мер поддержки угледобывающих территорий. Анализ проводился по четырем муниципальным районам (далее – МР), их характеристика приведена в табл. 1.

Таблица 1

Характеристика муниципальных районов, расположенных на территории КУБа, [1]

Муниципальный район	Численность населения, МР, тыс. чел.	Поселение – центр МР	Численность населения центра МР, тыс. чел.	Год возникновения поселения	Исходная специализация поселения
Гремячинский МР	13,2	г. Гремячинск	10,8	1941	Посёлок при месторождении каменного угля
Губахинский МР	38,0	г. Губаха	28,1	Сер. XVIII в.	Селение при месторождении железной руды
Кизеловский МР	24,9	г. Кизел	19,6	Кон. XVIII в.	Посёлок при доменно-передельном заводе
Чусовской МР	71,1	г. Чусовой	46,7	1874	Поселение при металлургическом заводе

За исключением самого молодого города, Гремячинска, возникновение остальных поселений связано с созданием предприятий горно-металлургической промышленности. Но независимо от времени возникновения, все четыре города изначально создавались как поселения при заводах, формируя сеть фабрично-заводского расселения Урала.

Родовые черты города-завода сохранились и в XX веке, когда в 50-е гг. начался новый этап в освоении ресурсов КУБа. В Гремячинском и Кизеловском районах угледобыча стала ведущей отраслью. В 1994 году, к моменту начала реструктуризации, угледобывающие предприятия этих районов концентрировали, соответственно, 74,5 и 82,8 % от общей численности занятых в экономике. В Губахе в угледобыче было занято 20 % работающего населения, градообразующей здесь являлась химическая и нефтехимическая промышленность. В Чусовском районе в угледобыче было занято всего 3 %, градообразующим предприятием вплоть до сего-

дняшнего дня остается Чусовской металлургический завод (далее – ОАО „ЧМЗ“) [2].

По данной территории было принято решение о полной ликвидации угледобычи. Следовательно, мы имеем дело с ситуацией, когда градообразующий комплекс двух муниципальных районов фактически надо было создавать заново.

В отличие от районов Крайнего Севера, в высокоурбанизированном, индустриально развитом Пермском крае вопрос о ликвидации не только шахт, но и обслуживающих их поселений изначально не ставился. Целью реструктуризации, как это всегда подчеркивалось в ключевых государственных документах, являлось не только преобразование производственной и организационной структур угольной отрасли в целях повышения ее эффективности, но и решение социально-экономических проблем углепромышленных регионов, вызванных реструктуризацией.

Территориальная политика считается эффективной, если регион становится привлекательным как место проживания и место ведения бизнеса. Мероприятия по реструктуризации в ситуации, когда, несмотря на закрытие градообразующего предприятия, населенный пункт имеет перспективы, должны способствовать выходу территории на новую траекторию устойчивого развития, остановить отток населения, стимулировать появление новых видов деятельности. Однако в ситуации КУБа эти классические положения теории реструктуризации не оправдались.

Несмотря на необходимость придерживаться строго научной терминологии, динамика численности населения КУБа не может быть оценена иначе, чем удручающая. Численность населения существенно сократилась и в России, и в Пермском крае, что объясняется резким ростом смертности и сокращением рождаемости в негативных условиях рыночной трансформации. Однако в угледобывающих районах численность населения сократилась катастрофически. Наиболее существенное падение произошло в Гремячинском и Кизеловском районах (табл. 2). При этом можно выделить две волны сокращения численности населения. Первая – это 2002–2003 гг., и вторая волна – это 2007–2011 гг.

Таблица 2

Динамика изменения численности населения КУБа (%), на 1 января, [3]

Территория	2002/2001	2004/2003	2006/2005	2008/2007	2010/2009	2012/2011	2012/2001
Приволжский федеральный округ	100,0	99,3	99,4	99,7	99,4	99,8	95,2
Пермский край	99,2	99,2	99,2	99,5	97,5	99,9	92,0
Гремячинский МР	95,9	94,5	95,7	99,3	97,0	95,3	56,4
Губахинский МР	97,4	97,2	97,2	97,7	101,0	97,8	81,8
Кизеловский МР	97,9	97,0	97,4	98,2	84,6	96,0	50,7
Чусовской МР	99,2	99,0	99,0	99,2	98,5	99,2	89,8

Существенно хуже среднекраевого уровня показатели рождаемости и смертности. Так, на 01.01.2012 года Гремячинский МР занимал 27–28 место, Губахинский – 47, Кизеловский – 45, Чусовской – 44 место среди 47 муниципальных образований Пермского края. Наихудшие позиции по показателям смертности занимают Кизеловский и Гремячинский районы. По уровню смертности Гремячинский район стал лидером, занимая первое место по этому печальному показателю, Кизеловский район – на втором месте, Губахинский – на пятом, Чусовской – на 23–27 местах [3]. Высокая смертность и низкая рождаемость ведут к постоянной естественной убыли населения (табл. 3).

Таблица 3

Естественный прирост населения КУБа в 2000–2011 гг. (на 1000 чел.), [3]

Территория	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Пермский край	-6,5	-7,0	-6,3	-5,5	-2,5	-1,2	-0,6
Гремячинский МР	-15,4	-17,7	-16,0	-15,2	-13	-12,7	-12,9
Губахинский МР	-15,4	-17,7	-15,3	-12,5	-11,1	-9,9	-9,2
Кизеловский МР	-13,8	-20,2	-19,4	-19,3	-15,1	-15,0	-14,5
Чусовской МР	-10,7	-12,3	-11,1	-9,5	-6,5	-5,7	-4,0

Но наиболее весомый вклад в сокращение численности населения внес массовый отъезд жителей с территорий, подвергшихся реструктуризации (табл. 4).

Таблица 4

Коэффициенты миграционного прироста населения МО КУБа 2000–2011 гг. (на 10000 человек населения) [3]

Территория	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Пермский Край	-6	-13	-14	-9	-11	-15	-3
Гремячинский МР	-236	-2010	-248	-143	-99	-189	-351
Губахинский МР	-99	302	-119	-135	-94	-137	-130
Кизеловский МР	-228	-2617	-22	-48	-27	-141	-260
Чусовской МР	-4	-6	2	10	-19	-20	-36

Основным направлением выезда жителей стала Пермь и ее пригороды. Часть потока мигрантов из наиболее пострадавших Гремячинска и Кизела не решилась на столь кардинальную смену места и образа жизни, переехала в более благополучные Чусовской и Губаху. При этом большая часть оттока населения носила стихийный, нерегулируемый характер. Так в рамках реализации Постановления

Правительства РФ от 06.09.1998 N 1068 „О проведении эксперимента по предоставлению государственных жилищных сертификатов высвобожденным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности городов Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область) в 1998 году“ и приказа Минэнерго России от 11.07.2002 № 214 „Об утверждении Положения о содействии переселению высвобожденных работников ликвидируемых организаций угольной отрасли гг. Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область) за счет средств государственной поддержки угольной отрасли, направляемых на реализацию программ местного развития“ жилищные сертификаты получило 1690 семей [4]. Предполагая, что средняя численность семьи составляет 4 человека, с помощью сертификатов КУБ за период с 1998 по 2006 г. покинуло около семи тысяч человек.

Увеличение естественной убыли и оттока населения привело к существенной деформации возрастной структуры. Так в Кизеловском МР на 01.01.2008 года доля лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения составила 25,3 %, а на 01.01.2011 года – уже 38,9 %. При этом в более благополучном Чусовском районе на 01.01.2011 г. она составила около 23 %. Устойчивость отрицательных демографических трендов является не только показателем социального неблагополучия территории, но и косвенным свидетельством недостаточности или неэффективности действий по восстановлению экономики муниципалитетов КУБа [5]. Это подтверждают и данные, характеризующие экономическую ситуацию в регионе. Так оценка объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг показала критически низкое значение показателя Гремячинского и Кизеловского районов. Существенно хуже, чем можно было предполагать, ситуация в Чусовском районе, где градообразующий Чусовской металлургический завод существенно пострадал во время кризиса 2008–2009 гг. (табл. 5).

Таблица 5

Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг (в фактически действовавших ценах; млн руб.) [3]

Территория	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Пермский край	171,5	203,2	249,8	319,1	271,1	333,7	449,6
Гремячинский МР	8,9	8,1	9,3	12,1	12,8	23,2	30,4
Губахинский МР	166,2	206,4	277,6	348,0	221,1	362,2	524,6
Кизеловский МР	19,9	20,4	23,4	22,3	14,3	14,1	21,3
Чусовской МР	169,6	160,7	185,4	248,9	98,7	112,9	129,9

Динамика объема производства могла бы выглядеть не столь угрожающей, если бы наблюдалась позитивная динамика показателей, оценивающих ожидания хозяйствующих субъектов. Однако данные в сфере строительства и инвестиций подтверждают отсутствие позитивных рациональных ожиданий (табл. 6). Так в Гремячинском и Кизеловском районах длительное время объем работ в строительстве равен нулю. При этом, если объемы строительства в Пермском крае год за годом постепенно увеличиваются, то в исследуемых муниципальных районах рост объемов сменяется спадом, что объясняется зависимостью от цикла реализации ограниченного числа инвестиционных проектов.

Таблица 6

Объем работ, выполненных по виду деятельности „Строительство“ (в фактически действовавших ценах; млн руб.) [3]

Территория	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Пермский край (млрд руб.)	24,0	26,7	38,7	52,7	63,2	63,5	71,1
Гремячинский МР	-	-	-	0,5	-	-	-
Губахинский МР	175,1	181,0	272,4	264,7	104,8	119,0	161,1
Кизеловский МР	2,8	2,5	3,7	3,8	К*	К	К
Чусовской МР	136,5	230,7	245,8	311,7	148,5	78,4	39,4

\* Данные признаны конфиденциальными Федеральной службой государственной статистики

По значению показателя ввода в действие жилых домов на 1000 человек населения в 2011 году Гремячинский район занял 45, Губахинский – 42, Кизеловский – 41, Чусовской – 40 место среди 47 муниципалитетов края [3]. Что касается инвестиций в основной капитал, то этот показатель для малых территорий будет отличаться высокой волатильностью (табл. 7). Если на такой территории реализуется даже один крупный инвестиционный проект, это даст существенный прирост показателя, завершение проекта – приведет к общему снижению объема инвестиций муниципалитета.

Таблица 7

Инвестиции в основной капитал на душу населения (в фактически действовавших ценах, тыс. рублей), [3]

Территория	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Пермский край	20,6	27,6	45,0	56,2	48,9	53,0	50,9
Гремячинский МР	0,7	0,7	1,1	0,7	1,2	0,5	0,4
Губахинский МР	36,7	30,2	14,0	26,4	28,7	24,8	15,1
Кизеловский МР	2,9	0,7	0,6	0,4	0,9	0,6	6,8
Чусовской МР	5,4	11,9	14,7	17,1	9,1	5,3	5,9

В нашем случае мы наблюдаем стабильное снижение инвестиционной активности в Гремячинском районе, где объем инвестиций на человека в 2011 году составил почти символическую сумму около 400 руб. В Губахинском районе крупные инвестиционные проекты реализовывались в 2008–2010 гг. Основной объем инвестиционных ресурсов района – средства, вложенные в реструктуризацию и модернизацию промышленного производства за счет собственных средств крупных предприятий района ОАО „Метафракс“ и ОАО „Губахинский кокс“. В 2008 году на территории Губахинского района начата реализация двух инвестиционных проектов: открытие ООО „Уральский завод инструментов и материалов“ по производству электрокорунда, и разработка Северного участка Губахинского месторождения известняков. В Чусовском – в 2007–2008 гг. велась реконструкция металлургического производства на ОАО „ЧМЗ“.

Оживление инвестиционной активности в 2011 году наблюдается в Кизеловском районе, что объясняется, однако, не появлением частных инвесторов, а строительством объектов инфраструктуры по программе местного развития за счет федеральных средств. Так в 2011 году начата реализация инвестиционного проекта по строительству квартальных модульных котельных.

Длительная экономическая стагнация обострила противоречия в сфере занятости населения. За период с 2000 по 2011 годы среднесписочная численность работников КУБа сократилась в Гремячинском районе на 51,2 % в Губахинском районе на 13,7 %, в Кизеловском районе на 70 %, и даже в относительно благополучном Чусовском районе – на 43,2 % [3]. При этом сокращение численности занятого населения шло более быстрыми темпами, чем сокращение численности жителей. В результате, по всем муниципальным районам КУБа (за исключением Губахинского МР) доля занятых в общей численности жителей существенно ниже, чем в среднем по Пермскому краю (табл. 8).

Таблица 8

Доля занятых в общей численности жителей, %, [3]

Территория	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Пермский край	35,5	35,7	36,2	33,3	35,4	33,5	34,5
Гремячинский МР	22,0	20,2	23,7	20,5	19,0	20,1	19,2
Губахинский МР	30,0	38,5	35,6	35,0	34,7	30,8	31,6
Кизеловский МР	28,9	19,7	24,1	23,3	19,0	16,6	17,2
Чусовской МР	42,8	38,5	37,3	34,0	31,8	27,6	27,0

Как ни парадоксально, выявленные негативные тенденции в сфере занятости и производства не сопровождаются взрывным ростом официально зарегистрированной численности безработных во всех муниципальных районах. В Губахинском и Чусовском районах уровень зарегистрированной безработицы даже ниже среднекрайевого показателя.

Доля зарегистрированных безработных в общей численности жителей в Гремячинском и Кизеловском районах хотя и существенно превышает показатели по Пермскому краю, но имеет тенденцию к снижению. При этом Гремячинский район пережил более резкий скачок уровня безработицы в первой половине двухтысячных годов (табл. 9).

Таблица 9

Уровень зарегистрированной безработицы в муниципальных районах КУБа (на конец года, %), [3]

Территория	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Пермский край	1,1	1,3	1,4	1,4	2,0	2,36	1,85
Гремячинский МР	8,9	8,0	7,8	8,5	6,2	5,86	4,81
Губахинский МР	1,4	2,1	1,4	1,2	1,6	1,81	1,31
Кизеловский МР	2,7	2,0	3,3	4,7	3,6	3,76	3,47
Чусовской МР	0,9	0,9	1,1	1,0	1,6	2,54	1,74

Относительно низкое количество официально зарегистрированных безработных объясняется общим снижением количества занятых, распространением стойкой безработицы и скрытых форм занятости, переориентацией остающегося трудоспособного населения на вахтовые методы работы. Так, с 2009 по 2011 гг., работодатели Гремячинского муниципального района не подали ни одной официальной заявки в службы занятости.

Другой составляющей процесса деградации территории КУБа является разрушение социальной сферы угледобывающих районов. За анализируемый период значительно сократилось число дошкольных и дневных общеобразовательных учреждений, учреждений досуга (табл. 10).

Таблица 10

Число учреждений культурно-досугового типа (на конец года, ед.), [3]

Район	1995	2000	2002	2004	2006	2008	2011
Гремячинский МР	10	3	3	4	3	2	1
Губахинский МР	9	13	6	6	2	4	4
Кизеловский МР	5	5	5	5	5	5	6
Чусовской МР	30	23	23	22	21	20	18

По числу больничных коек на 10 000 населения в 2011 году Гремячинский МР занял 41 место, Кизеловский – 21, Чусовской – 29. В то же время Губахинский МР по этому показателю занимает третье место в крае [3]. Крайне неблагоприятно и состояние окружающей среды. Большинство малых рек превратились в мертвые водоемы из-за сбросов кислых шахтных вод. Из-за разработки угольных месторождений изменились природные ландшафты.

Резкое ухудшение состояния экономики в городах-центрах муниципальных образований стало причиной деградации прилегающих сельских территорий, значительно расширив площадь ареала хронической депрессии и число жителей, косвенно пострадавших из-за реструктуризации. Ситуацию усугубляет неблагоприятный психологический фон, преобладание у населения настроения заброшенности, ненужности, сожаление о потерянном общественном престиже шахтерского труда и безвозвратно разрушенных объектах производственной и социальной сферы.

Вместе с тем, до сих пор по отдельным показателям состояния социальной сферы муниципальных районы КУБа сопоставимы или опережают среднекраевые показатели. В первую очередь, это показатели, характеризующие уровень благоустройства жилищного фонда (табл. 11).

И хотя речь идет о благоустройстве домов, построенных еще в советское время, и потребительские свойства этого жилья нельзя напрямую сопоставлять с современными постройками, однако данные цифры подтверждают, что лишённые будущего города обладали высокой привлекательностью для проживания.

Таблица 11

Благоустройство жилищного фонда в 2011 году (на конец года, %), [3]

Территория	Удельный вес площади, оборудованной						
	водопроводом	канализацией	отоплением	горячим водоснабжением	ваннами, душевыми	газом	напольными электроплитами
Пермский край	78,6	73,3	76,7	64,4	62,6	76,2	5,9
Гремячинский МР	93,7	68,2	69,4	38,1	37,8	53,1	0,2
Губахинский МР	94,5	90,0	86,7	80,2	80,1	87,6	2,4
Кизеловский МР	96,6	80,4	79,9	54,0	62,3	60,6	-
Чусовской МР	77,7	64,9	74,1	60,3	59,6	82,6	3,1

Обобщая результаты анализа, можно говорить о провале программы реструктуризации для тех муниципальных районов, где экономика в наибольшей степени была зависима от угледобычи. В отношении районов, где диверсификация экономики была выше, относительная устойчивость объясняется не позитивным эффектом реализуемой государственной программы, а, скорее, более высоким потенциалом адаптации и саморазвития.

Со всей остротой сегодня возникает вопрос, можно ли было избежать столь глубоких отрицательных последствий? Является ли ошибочной сама по себе идея реструктуризации или же ошибки связаны с неправильным выбором целей и инструментов реструктуризации КУБа? Являются ли понесенные территориями потери необратимыми?

Как показывает зарубежный опыт, реализация программ реструктуризации не становится панацеей,

автоматически обеспечивающей возрождение угледобывающих территорий. И в Великобритании, и в Германии, районы с более высокой зависимостью от угледобычи медленнее восстанавливаются, демонстрируют более высокие показатели безработицы, страдают от миграции лиц трудоспособного возраста, более низких доходов населения. ВВП этих регионов также ниже общенационального уровня [7]. Но если, говоря о странах Западной Европы, мы отмечаем сохранение отставания бывших угледобывающих районов от общенациональных показателей, то, говоря о России, и в первую очередь о КУБе, мы говорим не просто об отставании, а о выживании населения и физическом сохранении поселений.

На наш взгляд, можно выделить следующие наиболее важные причины провала программы реструктуризации КУБа:

1. Чрезвычайно короткий по историческим меркам период реструктуризации. Основные мероприятия были проведены в период 1998–2007 гг. Непосредственно на территории КУБа шахты закрылись за 2–3 года [8]. По отдельным направлениям поддержки местного развития предполагалось сохранить финансирование до 2010 года. Столь короткие сроки не могли не спровоцировать рост волонтаризма и низкое качество обоснования принимаемых управленческих решений. Для сравнения, в Великобритании и Германии, где активная реструктуризация началась, соответственно, в начале и в конце 60-х годов прошлого века, до сих пор действуют специализированные программы поддержки бывших угледобывающих территорий [7].

2. Неоднозначность решения о полной остановке угледобычи. Уровень рентабельности производства зависит не только от уровня издержек, но и от уровня цен и может существенно изменяться в долгосрочном аспекте. Примечательно, что непосредственно перед закрытием, в 1996 году, КУБ продемонстрировал рост добычи угля, проведено обновление шахтного оборудования [8]. На территории бассейна остаются существенные прогнозные запасы угля. В регионе сохраняется потребность в углях, используемых для энергетических нужд на местном уровне. Сегодня изменение валютных курсов, общемировые изменения в структуре потребления топливно-энергетических ресурсов, внедрение новых технологий резко повысили уровень рентабельности угледобычи. В силу этого полная ликвидация отрасли не может считаться оправданной.

3. Отсутствие в планах реструктуризации комплекса мероприятий по формированию новых специализированных функций в городах-центрах муниципальных районов. Чрезмерно оптимистический прогноз о возможностях малого бизнеса по выполнению градообразующих функций на практике не оправдался. Ликвидация ключевых предприятий градообразующего комплекса обусловила сжатие внутреннего локального рынка и сокращение платежеспособного спроса, что сделало невозможным развитие малого бизнеса на основе кооперации с крупными предприятиями и с опорой на внутреннего потребителя.

4. Нерациональное распределение выделенных средств, с точки зрения как содержательных, так и территориальных приоритетов. Наибольший объем средств, выделенных на поддержку местного развития, был потрачен именно на финансирование переселения. Так, в целом по Пермскому краю, на содействие переселению граждан было направлено 69,6% от общего объема выделенных средств. При этом денежный эквивалент стоимости одного жилищного сертификата, выделенного на семью, составил в среднем 300 650 руб., а средняя стоимость одного нового рабочего места, созданного по программе местного развития, колебалась от 50 180 руб. в Чусовском до 145 384 руб. в Губахинском муниципальном районе [4].

5. Пренебрежение интересами местных сообществ, отсутствие попыток выделения локальных факторов, способных генерировать и реализовывать проекты местного развития. Попытка „залить деньгами“ социальные и экономические проблемы стагнирующего региона изначально была обречена на провал [9]. Негативное влияние массированных федеральных вложений, проводимых без учета конкурентных возможностей территории и потенциала местного сообщества, было подробно описано в работах Дж. Джейкобс, М. Портера. В Советском Союзе уже был опыт не вполне удачной, с точки зрения социальных последствий, реструктуризации угледобывающих территорий Московского угольного бассейна в 50–60-е гг. прошлого века. О том, что средства выделялись без учета потребностей и специфики развития территории свидетельствует и низкий показатель сохранения созданных рабочих мест. Так по КУБу на 01.07.2008 г. из общего числа рабочих мест, созданных в рамках программ местного развития, сохранился 31 %, в том числе по Кизеловскому МР – 8,7 % [4].

Наряду с вышеперечисленными организационно-экономическими причинами, безусловно, очень серьезную роль в провале мероприятий по реструктуризации КУБа сыграл и коррупционный фактор. И хотя мы вряд ли сможем точно когда-то оценить вклад этой составляющей, но, например, по оценкам, приводимым известным российским географом А.И. Трейвишем, нецелевым образом было использовано  $\frac{3}{4}$  средств, выделенных „Кизелуглю“ на проведение реструктуризации [8].

Обобщая результаты исследования, можно сделать следующие **выводы**:

1. И в странах с развитой рыночной экономикой, и в постсоциалистических странах, реструктуризация ключевой градообразующей и регионообразующей отрасли ведет к серьезным дисбалансам в развитии системы расселения. Чем выше уровень специализации локальных систем расселения, тем выше уровень депрессии. Однако в российских условиях поспешность и непродуманность механизмов и целей реструктуризации запустили труднообратимые процессы деградации локальной сети расселения.

2. Наряду с прямыми, количественно оцениваемыми последствиями ликвидации градообразующих производств, существует комплекс опосредованных последствий. В силу того, что реструктуризуемый производ-

ственный комплекс является элементом сложных территориально-организованных систем хозяйства и расселения, его ликвидация приводит к упадку предприятий, работавших с ним на началах кооперации, стагнации предприятий и организаций градообслуживающего сектора, социальной инфраструктуры. Негативное воздействие испытывают и прилегающие районы, которые лишаются своих партнеров и потребителей на подвергшихся реструктуризации территориях.

3. Эффективность программ реструктуризации должна определяться на основе долгосрочной оценки комплекса социальных, экономических и экологических последствий, руководствуясь не сиюминутной политической конъюнктурой, а стратегическими приоритетами развития государства. При этом позитивные результаты реструктуризации обеспечиваются широким вовлечением местного сообщества в разработку локальных программ развития.

Хотя формально реструктуризация угледобывающих территорий КУБа уже завершилась, реальные процессы реструктуризации продолжаются. Будущие направления исследований данной проблемы связаны с разработкой механизмов вовлечения местного сообщества в реализацию программ реструктуризации и проведением сравнительной оценки долгосрочных тенденций развития КУБа и угольных бассейнов, не испытывавших столь масштабное сокращение производства.

#### Список литературы / References

1. Пермский край [Электронный ресурс] / Информационно-аналитический портал Народная энциклопедия городов и регионов России „Мой город“. – Режим доступа URL: [http://www.mojgorod.ru/permsk\\_obl/index.html](http://www.mojgorod.ru/permsk_obl/index.html) (проверено 30.10.2012).

Information and Analytical Portal of the People's Encyclopedia of Russian Cities and Regions "Moy gorod", "Perm Krai", available at: [http://www.mojgorod.ru/permsk\\_obl/index.html](http://www.mojgorod.ru/permsk_obl/index.html), (accessed October 30, 2012).

2. Об итогах проведения эксперимента по предоставлению государственных жилищных сертификатов высвобожденным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности Кизеловского угольного бассейна // Уголь. – 2006. – № 10. – С. 15–17.

“Information about the results of the experiment on the provision of state housing certificates for discharged workers of liquidated coal industry organizations of the Kizel coal basin”, (2006), Ugol, no.10, pp. 15–17.

3. Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели: Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2012. – 166 с.

*Munitsypalnye obrazovaniya Permskogo kraya. Sotsyalno-ekonomicheskie pokazateli* (2012), [Municipalities of Perm Krai. Social and Economic Indicators] Statistical Yearbook, Territorial Body of Federal State Statistics Service in Perm Krai, Perm, Russia.

4. План социально-экономического развития территории Кизеловского угольного бассейна на 2009–2011 гг.: Одобрен Правительством Пермского края

05.12.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.permkrai.ru/lastmeeting/?nid=153> (проверено 30.10.2012 г.).

“The plan of social and economic development of the territory of Kizel coal basin for 2009–2011”, Approved by the Government of the Perm Krai on December 5, 2008, available at: <http://www.permkrai.ru/lastmeeting/?nid=153> (accessed October 30, 2012).

5. Курицева Ю.Е. Социально-демографические последствия реструктуризации угледобывающих предприятий муниципальных районов Пермского края / Ю.Е. Курицева, И.Д. Тургель // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2010. – № 3. – С. 79–81.

Kuritseva, Yu.E. and Turgel, I.D. (2010), “Socio-demographic consequences of the coal-mining enterprises restructuring in municipal districts of the Perm region”, *Scientific Bulletin of Ural Academy of Public Administration*, no.3, pp. 79–81.

6. Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели: Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – 178 с.

*Munitsypalnye obrazovaniya Permskogo kraia. Sotsyalno-ekonomicheskie pokazateli* (2008), [Municipalities of Perm Krai. Social and Economic Indicators] Statistical Yearbook, Territorial Body of Federal State Statistics Service in Perm Krai, Perm, Russia.

7. Курицева Ю.Е. Оценка долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающей промышленности в регионах Западной Европы / Ю.Е. Курицева, И.Д. Тургель // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2011. – № 2. – С. 72–84.

Kuritseva, Yu.E. and Turgel, I.D. (2011), “Assessment of the long-term consequences of the coal-mining industry restructuring in the regions of Western Europe”, *Scientific Bulletin of Ural Academy of Public Administration*, no.2, pp. 72–84.

8. Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа / Трейвиш А.И. – М.: Новый хронограф, 2009. – 372 с.

Treyvish, A.I. (2009), *Gorod, rayen, strana i mir. Razvitiye Rossii glazami stranoveda* [City, Region, Country and the World. The Development of Russia through the Eyes of Country Studies Specialist], Novyi khronograf, Moscow, Russia.

9. Тургель И.Д. Нормативно-правовые и финансово-экономические основы развития современного города как элемента системы местного самоуправления / И.Д. Тургель // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – № 1. – С. 5–17.

Turgel, I.D. (2011), “Legal and regulatory, financial and economic framework for modern city development as an element of local government system”, *Munitsypalitet: ekonomika i upravleniye*, no.1, pp. 5–17.

**Мета.** Виявлення та оцінка інтенсивності довгострокових наслідків реструктуризації вугледобувних регіонів, проведеної в умовах ринкової трансформації.

**Методи.** Дослідження базується на методах теорії функціональної спеціалізації поселень і теорії реструктуризації. Для проведення розрахунків використовувалися методи економіко-статистичного аналізу.

**Результати.** Виявлено тенденції соціально-економічного розвитку муніципальних районів Пермського краю вугледобувного профілю в умовах реструктуризації. Обґрунтовано чинники, що посилюють негативний вплив програм реструктуризації на територіальний розвиток.

**Наукова новизна.** Розкрито довгострокові негативні наслідки реалізації програм реструктуризації за відсутності чітко обґрунтованих механізмів територіального розвитку. Обґрунтована специфіка впливу програм реструктуризації містоутворюючих підприємств на різні елементи складних просторових систем розселення.

**Практична значимість.** Виявлено території, що найбільшою мірою постраждали в результаті проведення реструктуризації, і ключові недоліки реалізованих програм територіального розвитку.

**Ключові слова:** *вугледобувні території, муніципальні райони, реструктуризація, містоутворюючі підприємства*

**Purpose.** To identify and assess the intensity of the long-term consequences of the coal mining regions restructuring, carried out in conditions of market transformation.

**Methodology.** The research is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. Methods of economic and statistical analysis have been used for the calculations.

**Findings.** The tendencies of social and economic development of the municipal districts of the Perm Krai specializing on coal production in the conditions of the restructuring have been considered. Factors that increase the negative impact of restructuring programs for territorial development have been defined.

**Originality.** Long-term negative consequences of restructuring programs in the absence of a clearly determined mechanism of territorial development support have been revealed. The peculiarity of the impact of town-forming companies restructuring on the various elements of the complex spatial systems have been substantiated.

**Practical value.** We have identified the territories, most affected by restructuring, and the key drawbacks of the realized territory development programs.

**Keywords:** *coal mining territory, municipal district, restructuring, town-forming enterprise*

*Рекомендовано до публікації докт. екон. наук Н.Ю. Власовою. Дата надходження рукопису 10.12.12.*