

Н.А. Толстоброва, Э.Ф. Авзалова, А.А. Толстобров

Пермский государственный технический университет

ПРОБЛЕМЫ АВТОНОМИИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Пространственное развитие в российских регионах находится в большой зависимости от размера города. На основе исследования концентрации экономической активности в городах Пермского края определены типы урбанизации муниципальных образований. Особое внимание уделено условиям реализации эффектов агломерации и локализации на примере Березников, Соликамска, Кунгура и Кудымкара. Установлено влияние дополнения процесса концентрации людей и производства в этих городах процессами деконцентрации, что должно стать основанием для построения эффективной пространственной модели развития Пермского края.

Ключевые слова: агломерационный эффект, центропериферийные пространственные системы, урбанизация муниципальных образований, локализация, автономия, экономическая активность.

Искусственное ограничение роста крупнейших городов в советское время привело к дефициту крупных агломераций, создало проблемы для пространственного развития – стране не хватает сильных центров, организующих вокруг себя территорию. Размер города влияет на адаптацию к новым условиям. Более благополучны города с численностью населения свыше 250 тыс. чел. В этой группе столицы субъектов РФ (кроме автономных округов), крупные промышленные центры. Доля таких городов – менее 7 %, но в них живет половина городского населения России, в том числе более 1/4 – в городах-миллионерах. Именно эти центры будут развиваться как ключевые агломерационные узлы в иерархической системе городов России.

Рост экономической эффективности возможен благодаря географической концентрации экономической деятельности [10]. Воздействие агломерационного эффекта может проявляться в следующем:

- эффекте масштаба (уменьшения стоимости единицы продукции);
- уменьшении расходов на транспортировку товаров, услуг и информации внутри агломерации;
- концентрации трудовых ресурсов, накопленного капитального оборудования и новых знаний (ноу-хау);
- росте технологической конкуренции предприятий, производящих однотипную продукцию, что способствует ускоренному внедрению инноваций.

Развитие центров в России в переходный период приводило к формированию центропериферийных пространственных систем. Агломерационный эффект в Пермском крае не может быть высоким, что определяется географическим фактором. Преобладает в данном регионе локализация, которая имеет как негативные, так и позитивные эффекты. Позитивные эффекты локализации характерны для крупных

городов. Рост концентрации экономической активности в городе привлекает новых экономических агентов, т.е. само существование агломерации усиливает возможности ее развития. Воздействие факторов локализации изменяется: могут меняться торговые пути, на которых расположен город, или исчерпываться ресурсы, на базе которых он развивался. Негативный эффект локализации – узкая специализация города препятствует развитию экономической структуры города. При изменении экономической ситуации города теряют устойчивость развития (монофункциональные города деградирующих отраслей промышленности).

Радикальное сокращение транспортных издержек и развитие постиндустриальной экономики обусловили дополнение процесса концентрации процессами деконцентрации людей и производства, что порождает локализацию муниципальных образований Пермского края.

Природа государства и муниципалитетов – это природа властных публичных институтов, а не хозяйствующих субъектов. Публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования – являются особыми субъектами хозяйственной деятельности. Наделение их гражданской правоспособностью необходимо для решения задач, стоящих перед публичной властью.

Базовым принципом, на основе которого производится разграничение компетенции как между частной и публичной сферами, так и между различными уровнями публичной власти, является принцип subsidiarity, который предполагает, что публичная власть реализует только такие задачи, которые в существующих условиях не могут рационально решить отдельные индивиды или коллективы. Кроме этого, право муниципальных образований на занятие хозяйственной деятельностью определяется и ограничивается кругом вопросов местного значения, что прямо установлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ.

Основными принципами организации хозяйственной деятельности муниципальных образований являются стремление к обеспечению полной окупаемости муниципальных услуг, экономической эффективности предоставляемых услуг, жесткого регулирования монопольных услуг, осуществление адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в целях обеспечения возможности получения ими муниципальных услуг.

Индустриальные регионы России, к числу которых относится Пермский край, столкнулись с серьезными проблемами.

Во-первых, это задача не отстать от явных лидеров по уровню социально-экономического развития – федеральных городов и крупнейшего нефтегазодобывающего региона, которые обладают конкурентными преимуществами (статусным, агломерационным или ресурсным) в сверхконцентрированном виде, особенно столица страны.

Во-вторых, сокращение демографических ресурсов страны заставляет регионы сильнее конкурировать, чтобы удержать собственное население и привлечь мигрантов из других мест. Кризисный шок ужесточает условия конкуренции, ведь развитые регионы понесли более существенные экономические потери.

В-третьих, все более очевидна необходимость расширения пространства модернизации в России, и в этом развитые регионы играют ключевую роль, обладая более значимыми финансовыми ресурсами, человеческим и управленческим потенциалом.

Реформы, которые сейчас затеваются, не только не сократят, но и еще больше увеличат разрыв между регионами и муниципальными образованиями. Реформы образования и здравоохранения подразумевают расширение платных услуг. Значит, людям придется больше платить, тем более, что жилищно-коммунальные услуги тоже все никак не переведут на 100%-ную оплату. Так что в ближайшем будущем мы столкнемся с тем, что обеспеченные слои будут сокращаться, а низшие значительно нарастать. Разница в уровне жизни между лидерами и аутсайдерами не только не исчезнет, но еще больше вырастет.

В 2010 году на помощь территориям были направлены сотни миллиардов рублей. Финансы проели, но 22 региона не только не догнали средний уровень, но еще больше отстали от него. «Легкие» деньги приучают местные власти к иждивенчеству, и они забывают о том, что должны работать. Например, за последние четыре года объем финансовой помощи, направляемой на юг России, вырос почти в 3,5 раза, а разрыв между Северным Кавказом и страной практически не уменьшился. У нас нет государственной политики регулирования, поэтому люди, живя в одной стране, фактически оказываются в разных государствах.

На федеральном уровне было признано, что программа поддержки моногородов оказалась неэффективна, потому что средства, которые были предусмотрены для этих городов на 2010 год, используются с нулевой эффективностью. В Пермском крае семь муниципальных образований – Нытва, Очер, Красновишерск, Добрянка, п. Юго-Камский (Пермский район), п. Пашия и п. Теплая Гора (Горнозаводский район) – по программе федеральной бюджетной поддержки моногородов получили средства в размере 157 млн руб. [2].

Наличие успешно функционирующего градообразующего предприятия освобождало муниципалитет от финансовой зависимости от регионального бюджета. Крупнейшие предприятия в территориях до кризиса самостоятельно наполняли местные бюджеты и обеспечивали расходы муниципалитетов. Это значимо повысило самостоятельность «богатых» муниципалитетов по отношению к региональным властям. В этом случае причиной повышения автономии локального уровня стали изменения в сфере региональной экономики таких городов, как Березники, Соликамск, Кунгур и Кудымкар.

Выбор данных городов обусловлен рядом причин. Во-первых, существующими различиями в их политической и социально-экономической жизни региона. В Березниках и Соликамске экономическая сфера достаточно развита, большое количество акторов обладает весомыми интересами и ресурсами для долговременного политического соперничества, как на региональном, так и на локальном уровнях. В экономической структуре Кунгура и Кудымкара, в большей степени доминирует средний бизнес. Во-вторых, объединяет эти города статус муниципального образования, как городского округа, которое не входит в состав муниципального района.

Определим конкурентные преимущества выделенных в рамках данного исследования муниципальных образований (МО).

Березники – второй по величине и значению город Пермского края с населением 164,1 тыс. чел. Экономика Березников представлена предприятиями химической, металлургической и других отраслей промышленной и непродуцированной сферы. Общая численность работающих на крупных и средних предприятиях – 64,6 тыс. чел. В сфере малого бизнеса занято более 10 тыс. чел [3]. Березники отличаются чрезмерной концентрацией промышленного потенциала и особенно тяжелой промышленности, ее базовых отраслей. В экономике города сосредоточено 13,8 % промышленно-производственных основных фондов региона. На предприятия химического комплекса приходится 87,3 % основных фондов и 79,2 % промышленной продукции Березников, на топливно-энергетический – соответственно 8,2 и 8,8 %, тогда как комплекс по производству товаров народного потребления объединяет 1 % фондов и производит 6,7 % промышленной продукции. Слабо развито машиностроение (1,2 % фондов и промышленной продукции города) [3].

В экономической структуре г. Березники следует отметить 4 градообразующих предприятия и множество других объектов производственной инфраструктуры, которые образуют три промышленных зоны: западную (БКРУ-1 ОАО «Уралкалий», ОАО «Азот», ОАО «БСЗ» др.); северную (филиал «АВИСМА» ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА», ОАО «Бератон» и др.); северо-восточную (БКРУ-4 ОАО «Уралкалий»). Доля выручки малых предприятий в обороте потребительского рынка в Березниках составляет всего 17 %. Всего в городе насчитывается более 1165 предприятий, организаций и учреждений различных видов собственности.

Такой достаточно высокий уровень диверсификации экономики муниципального образования обеспечивает его финансовую устойчивость, несмотря на имеющие место провалы, породившие большие сомнения о среде обитания в данном городе, а также о перспективах развития крупнейшего предприятия.

20 декабря 2010 года советы директоров «Уралкалия» и «Сильвинита» объявили о предполагаемом слиянии. После осуществления объединения только «Уралкалий» продолжит свое существование. 9 февраля 2011 года заключен договор об объединении. Его планируют завершить в мае 2011 года при условии получения всех необходимых одобрений со стороны государственных и регулирующих органов [11].

Соликамск – третий по величине и значению город Пермского края с населением 95,2 тыс. чел. На заседании Совета глав Пермского края губернатор О. Чиркунов вручил главе администрации города Соликамска С. Девяткову сертификат, подтверждающий соответствие международной системе менеджмента качества ISO 9001:2008. Сертификат свидетельствует о том, что администрация Соликамска руководствуется в работе принципами менеджмента качества и ориентируется на эффективность управления в муниципальном образовании. Основным критерием оценки качества предоставляемых услуг администрация города является удовлетворенность клиента. Применительно к работе мэрии города это

означает качественное обслуживание населения, высокая скорость оказания услуг, что в конечном итоге повышает доверие граждан к органам исполнительной власти, снижает издержки во взаимодействии с ними.

Любая услуга, оказываемая населению, строго регламентирована, постоянный контроль ожидается на каждом этапе ее исполнения. В 2010 году уже создано несколько административных регламентов. Сертификат выдан администрации Соликамска на основании проведенного одной из Санкт-Петербургских компаний внешнего аудита в ноябре 2010 года [8].

Наибольший удельный вес в отраслевой структуре промышленного производства приходится на предприятия химической промышленности (59,6 %) и целлюлозно-бумажное производство (24,5 %). На территории Соликамска располагается сразу четыре крупных предприятия: Соликамскбумпром, Соликамский магниевый завод, Соликамский завод «Урал» и ОАО «Сильвинит» [12].

Березники и Соликамск – города с явным преобладанием тяжелой промышленности в экономике.

Кунгур исторически сложился как город промышленности и купечества, это малый город с населением около 67,9 тыс. чел. Сегодня Кунгур – развитый промышленный город, экономика которого представлена самыми разными предприятиями. Их насчитывается чуть более тысячи. Относительно крупные предприятия – машиностроительный завод, компания «Кнауф», завод строительных материалов, молочный комбинат, мясокомбинат, хлебокомбинат и др.

Отличительной чертой остается то, что в городе расположено только одно предприятие, в котором занято 1000 чел. Остальные имеют численность в пределах 200–250 чел., максимум – 300.

Ведущая роль в пищевой промышленности города по-прежнему принадлежит предприятиям ОАО «Молкомбинат Кунгурский» и ООО «Мясокомбинат Кунгурский». Их товары (работы, услуги) составляют 42,6 % общего объема промышленного производства.

Доля отрасли производства строительных материалов (ООО «Кнауф Гипс Кунгур») в общем объеме отгруженной промышленной продукции по городу составила 36,2 %.

Доля продукции отрасли машиностроения и металлообработки в общем объеме отгруженной продукции крупными и средними промышленными предприятиями города составила 18,8 % [7]. Одна из ведущих компаний в области нефтегазового машиностроения – «Кунгур – нефтегазовое оборудование и сервисы».

Город имеет рекреационно-туристские ресурсы, представленные не только интересными природными, производственными и архитектурными объектами, но и определенной инфраструктурой – гостиницами «Сталагмит», «Ирень», ООО «Гостевой дом “Елка”», имеются организации, специализирующиеся на экскурсионно-туристском обслуживании ООО Туристическое агентство «Кунгур и Мир», ООО «Веста» [4].

Несмотря на то, что Кунгур не имеет на своей территории градообразующих предприятий, его можно назвать успешно развивающимся городом.

Кудымкар – столица Коми-Пермяцкого округа. Статус города Кудымкар получил в 1938 году. Численность населения – 30,7 тыс. чел. Крупные промышленные предприятия на территории города отсутствуют. В структуре промышленности преобладают пищевая – 58,5 %; электроэнергетическая – 23,8 %; лесная и деревообрабатывающая – 11,5 %. Для экономики города характерно ежегодное увеличение инвестиций в строительство. В настоящий момент на территории Кудымкара в стадии строительства находится около 600 различных объектов. В стадии строительства находятся свыше 60 объектов потребительского рынка. Активно растут инвестиции в сферу торговли [5].

Машиностроение и металлообработка представлены АО «Кудымкарский ремонтно-механический завод» (капитальный ремонт тракторов, двигателей, агрегатов, производство товаров народного потребления по заказам), ТОО «Литейщик» (производство чугунного литья, металлошिवных изделий) [1].

В структуре промышленности города ведущее место занимает пищевая. Кудымкарский хлебокомбинат занимается выпечкой хлеба, производством кондитерских изделий; ОАО «Мясокомбинат Кудымкарский» – производством колбас, мяса, мясных полуфабрикатов, пищевого жира. АО «Молоко» выпускает молоко, сметану, кефир, масло сливочное, творог, казеин технический; АО «Пищекомбинат» – кондитерские изделия. Деревообрабатывающая отрасль представлена АО «Мебельная фабрика» (производство мебели, пиломатериалов, бондарных изделий).

Так же как и в Кунгуре, приоритетным направлением развития города Кудымкара является развитие промышленности малого бизнеса.

В Березниках и Соликамске, чей экономический потенциал достаточно высокий, превалирует, прежде всего, крупный бизнес, в менее развитых городах – Кунгуре и Кудымкаре – средний и малый бизнес, но все же главная их занятость направлена на развитие промышленных структур. Люди с подходящим образованием могли бы реализовать свои знания на данных предприятиях, а не покидать их в поисках лучшей жизни.

Присоединение «Сильвинита» к «Уралкалию» можно рассматривать позитивно с точки зрения агломерационного эффекта для Пермского края в целом, рост концентрации экономической активности в компании обеспечит привлечение новых экономических агентов в эти города. Химическая промышленность является приоритетной в крае и высокотехнологичной. Будут созданы условия для развития аналитического характера производства, глубина переработки калия возрастет, что увеличит добавленную стоимость в экспортных поставках пермских калийщиков.

Выше уже было отмечено, что благополучие города зависит от численности населения, которая должна быть выше 250 тыс. чел., но в Пермском крае только административный центр отвечает данному критерию. Объединение компаний потребует создания общей инфраструктуры не только производственной, но и социальной, произойдут изменения в пространственной системе городов. Будет преодолена негативная тенденция роста отрицательного миграционного сальдо, в на-

стоящее время желание сменить место жительства у проживающих в городах и поселках Пермского края имеет устойчивую тенденцию. За пятилетний период с 2006 по 2010 год численность населения в Березниках снизилась на 2,5 %, а в Соликамске – на 4,13 %, высокий уровень сохраняет естественная убыль населения в этих городах, что обусловлено экологическими факторами. Появление крупной компании позволит повысить ее конкурентные преимущества.

Вопреки ожиданиям правительства, от моногородов поступало мало предложений и проектов на реализацию выделяемых средств, поэтому в проекте бюджета на 2011–2013 годы, по заявлению министра финансов России Алексея Кудрина, не будут заложены средства на поддержку моногородов. Высокий уровень диверсификации производственной деятельности в муниципальных образованиях может сгладить негативное воздействие циклических колебаний.

Современное административно-территориальное деление в Пермском крае следующее: районов – 33, городов – 25, поселков городского типа – 36, округов города – 7. Однако только в семи городах численность населения превышает 50 тыс. чел. [8], что сдерживает процесс автономии, приводит к нерациональному размещению территориального капитала, напряженности на рынке труда.

Города возникали и росли в Пермском крае по различным причинам. Для Березников и Соликамска, как и Перми, характерен индустриальный тип урбанизации, он предполагает интенсивное развитие промышленности и преобладание эффекта агломерации, а рост городов Кунгур и Кудымкар обусловлен несколькими причинами, что соответствует комплексной урбанизации, основанной на эффекте локализации.

Высокий уровень автономии муниципальных образований начинает играть все большую роль в обеспечении экономической безопасности страны, поскольку политика межбюджетного финансирования, построенная на перераспределении ресурсов, порождает иждивенчество, а порой и более крайнюю форму – паразитизм, ложную, или, как ее еще называют, «трусобную» урбанизацию. К сожалению, ряд муниципальных образований Пермского края оказались в таких условиях.

В основе конкурентоспособности города находится способность удовлетворять потребности разных целевых групп потребителей, которая определяется в первую очередь полной занятостью населения, что является основополагающим в кейнсианской теории. Построение эффективной пространственной модели развития Пермского края, учитывающей эффекты локализации и агломерации, должно стать приоритетным в разработке посткризисной модели роста.

Список литературы

1. Город Кудымкар// Сайт Коми-Пермяцкого автономного округа. – URL: <http://www.komiokrug.ru>
2. Дополнительные средства – моногородам [Электронный ресурс]. – URL: <http://szn.permkrai.ru/?o=688&id=6#event6>
3. Инвестиционный паспорт Березниковского городского округа [Электронный ресурс]. – URL: http://www.invest-perm.ru/perm_region/view/?id=45®ion=2.htm.

4. Инвестиционный паспорт Кунгурского городского округа [Электронный ресурс]. – URL: http://www.invest-perm.ru/perm_region/view/?id=149®ion=5.htm

5. Инвестиционный паспорт Кудымкарского городского округа [Электронный ресурс]. – URL: http://www.invest-perm.ru/perm_region.htm

6. Промышленность // Город Березники [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.beriki.ru/info/promyshlennost.htm>.

7. Промышленность // Официальный сайт администрации города Кунгура. – URL: <http://www.kungur-adm.ru/economics.htm>

8. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов – 2010 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_14t/IssWWW.exe/Stg/pr/perm.htm

9. Соликамск первым в Пермском крае получил сертификат менеджмента качества ISO 9001:2008 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 27.01.2011).

10. Третьякова Е.А., Толстоброва Н.А. Методические аспекты оценки конкурентоспособности городов // Проблемы устойчивого социально-экономического развития и управления муниципальных образований: материалы второй Всерос. науч.-практ. конф. / филиал ФГОУ ВПО УрАГС. – Пермь.: Аборигены, 2010. – С.124–128.

11. «Уралкалий» и «Сильвинит» заключили договор о присоединении [Электронный ресурс]. – URL: <http://top.rbc.ru/finances/10/02/2011/541177.shtml>

12. Характеристика промышленного потенциала г. Соликамска // Сайт администрации города Соликамска. – URL: <http://adm.solkam.ru/solikamsk/arhitektura>

Получено 27.04.11

N.A. Tolstobrova, E.F. Avzalova, A.A. Tolstobrov

Perm state technical university

THE PROBLEMS OF LOCAL LEVEL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES IN PERM KRAI

Spatial development in Russian regions depends largely on the size of the city. Based on the study of economic activity concentration in the cities of Perm krai the types of urbanization for municipalities were defined. Particular attention is paid to conditions of implementing agglomeration and localization effects on the example of Berezniki, Solikamsk, Kungur and Kudymkar. The process of people and production concentration is looked at jointly with that of deconcentration, leading to an effective spatial model of the Perm krai development.

Keywords: agglomeration effect, centro-peripheral spatial systems, urbanization of municipalities, localization, autonomy, economic activity