

Краткий отчет
по студенческой научно-исследовательской экспедиции
«Чусовой как проблемный моногород и территория опережающего
социально-экономического развития: стратегии выживания
населения и муниципальная политика»
(в г.Чусовой и Чусовской муниципальный район)
с 28 сентября по 7 октября 2018 г.

В современной России моногорода являются обособленным предметом государственной заботы: на их развитие направлен отдельный комплекс мероприятий, выделяются специальные средства из бюджетов разных уровней, сформированы специальные институты, ответственные за моногорода (от Фонда развития моногородов до отделов в региональных органах власти). Моногорода существуют одновременно как исторический феномен и феномен экономической жизни (как сложившиеся в основном в советское время поселения, зависимые от градообразующего предприятия), — и как сконструированный объект государственного управления. Последнее предполагает определение критериев моногородов, формирование списка моногородов и их категоризацию¹, а также комплекс решений органов власти различных уровней, далеко не всегда прямо направленных на развитие моногородов, но с их упоминанием.

Реальный феномен и управленческий конструкт различаются. Так, по оценкам Н.В. Зубаревич, в 2016 году из официального списка 319 моногородов более двух третей городов и более половины поселков городского типа не соответствовали критерию монопрофильности². При этом ряд поселений, которые

1 Действующие на данный момент критерии, категории и список моногородов определяются Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» и Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 1398-р «О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)», с изменениями и дополнениями.

2 См.: Зубаревич Н. В. Трансформация рынков труда российских моногородов //Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2018. – №. 4. – С. 38-44. С.39.

по сути являются моногородами, как мы могли увидеть уже при изучении материалов по теме экспедиции, в список не входят, потому что местные власти в свое время *«не подсуетились»*, или им это было невыгодно, или потому, что в тот или иной момент времени поселения не соответствовали формальным критериям, используемым правительством. Например, без статуса моногорода остались шахтерские поселки в Пермском крае.

Как объект управления, моногорода являются предметом регионального и местного лоббизма³. Статус моногорода дает некоторые преимущества. Например, для получения федеральных субсидий на региональные и муниципальные программы формирования современной городской среды с 2017 года необходимо иметь моногорода среди получателей субсидий, от их наличия также зависит размер субсидии.

В реальности поселения, входящие в утвержденный правительством РФ перечень из 319 моногородов, очень разные по масштабу и экономическому положению. Среди них есть крупные города, такие как Тольятти и Набережные Челны, и мелкие заводские поселки; есть активно развивающиеся, прибыльные градообразующие предприятия и закрытые производства, из-за разорения которых экономика населенных пунктов уже по факту потеряла монопрофильность.

Однако к ним государство применяет одинаковые меры, направленные на диверсификацию экономики, снижение зависимости от градообразующего предприятия, а также на улучшение психологического климата в поселениях, в основном за счет точечных мер благоустройства, социальной поддержки и стимулирования активности горожан. Например, в рамках программы «Комплексное развитие моногородов» в 2017 году почти во всех моногородах был проведен ремонт одной центральной дороги, закуплены по одной новой машине

3 Так, в отчете Счетной Палаты, посвященном моногородам, описана история о том, как в 2015 году город Набережные Челны был усилиями региональных властей, несмотря на сопротивление Минэкономразвития, переведен из моногородов категории 3 в категорию 1 (т.е. с наиболее сложным социально-экономическим положением), хотя не соответствовал необходимым критериям. Произошло это изменение статуса потому, что на тот момент для создания ТОСЭР моногороду было необходимо относиться к 1 категории. См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» // Бюллетень Счетной палаты №8 (август) 2017 г. С. 153.

скорой помощи, отремонтирована зона регистрации и ожидания в городской поликлинике и т.п.

Для диверсификации экономики моногородов последние два года ставка делается на создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). ТОСЭР как разновидность особой экономической зоны предполагает комплекс льгот для резидентов и, по ожиданиям чиновников, должна повысить привлекательность поселения для внешних инвесторов.

Выбор темы экспедиции был продиктован исследовательским интересом к сходству и различиям между моногородом как социально-экономическим феноменом с одной стороны, и управленческим конструктом с другой. Полевая работа в данном случае позволяет зафиксировать те нюансы управления и местной жизни, которые не видны через официальную систему мониторинга ситуации в моногородах. Также формат экспедиции дает возможность более близко рассмотреть хозяйственно-экономическую активность населения на местах, которая может существенно расходиться с картиной, представленной официальной статистикой.

Нас интересовала в первую очередь ситуация ухудшения дел на градообразующем предприятии в моногороде, то есть случай, в котором особые меры государственной поддержки представляются действительно необходимыми. Как население и местные власти адаптируются к ухудшению положения, какие стратегии выбирают? Насколько меры государственной поддержки моногорода, включая создание ТОСЭР, коррелируют с потребностями и возможностями поселения? Таковы ключевые вопросы, которые мы формулировали при выборе темы экспедиции.

Город Чусовой с населением около 45 тыс. чел. в Пермском крае с 2014 года входит в список моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением (категория 1). Причиной ухудшения ситуации стала реконструкция с 2013 года мощностей градообразующего предприятия — Чусовского металлургического завода, входящего в АО «ОМК», и её остановка в 2015 году, что вызвало сокращение работников с 4887 человек до 2220 к 2018 году (для сравнения, в 2005 году на заводе работало 8000 человек). Как инструмент

диверсификации экономики и создания новых рабочих мест, в 2017 году на территории Чусовского городского поселения была создана ТОСЭР «Чусовой», первая в Пермском крае. Из десяти моногородов, существующих на территории края, для региональных властей Чусовой являлся приоритетным предметом заботы как самый крупный моногород и, соответственно, с наибольшими рисками негативного развития ситуации.

Основной целью экспедиции было на примере Чусового изучить процессы реагирования населения и местных властей на ухудшение социально-экономической ситуации в моногороде и создание ТОСЭР.

Однако сама по себе эта цель предполагает объем работы, выходящий за рамки одной экспедиции. Поэтому исследовательские задачи были сформулированы с учетом того, что они могут быть решены здесь лишь в первом приближении, в качестве базы для дальнейшего углубленного или сравнительного анализа. Приоритет отдавался образовательным задачам, направленным на развитие навыков полевых исследований у студентов, специализирующихся в области экономики и государственного управления.

В экспедиции использовалась методика изучения местной социально-экономической жизни, разработанная С.Г. Кордонским и Ю.М. Плюсниним и применяемая в полевых исследованиях проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ. В её основе лежат методы качественной социологии (глубинные, полуструктурированные интервью и наблюдения), а также акцент на описании первичных феноменов, а не формулировании гипотез в соответствии с изначально выбранной теоретической рамкой. Были выбраны четыре направления сбора эмпирических данных:

- полуструктурированные интервью с представителями местных властей, а также получение у них статистических и иных официальных данных;
- осмотр города, наблюдения в общественных местах (рынок, улицы, магазины, досуговые учреждения и т.д.) и неформальные беседы с местными жителями;
- полуструктурированные интервью с местными жителями;

- полуструктурированные интервью с представителями предприятий, бюджетных организаций, местной прессы и общественности.

Всего было проведено около 30 полуструктурированных интервью и около 60 неформальных бесед. Осмотр города включал прогулки-обследования разных районов Чусового, территориально довольно разбросанного города, группами студентов из 2-3 человек, с фиксацией состояния жилого фонда, дорог, трафика машин и людей, объектов хозяйственно-экономической активности, а также разговоры с местными жителями. Несколько студентов проводили замеры количества людей на одной из центральных улиц города и пассажиров в электричках и междугородних автобусах в разные дни и время суток.

Кроме того, для оценки роли соседних территорий в стратегиях адаптации населения и получения материала для сравнения ситуации в Чусовом с другими поселениями было несколько однодневных выездов небольшими группами. Несколько человек съездили на день в отдаленный населенный пункт Чусовского района – поселок Мыс. Также в один из дней участники экспедиции разделились на две группы и съездили в соседние города – Лысьву и Горнозаводск. В поездках использовались наблюдения, осмотр главных общественных мест поселения и неформальные интервью с местными жителями. Экскурсионные выезды в два популярных туристических места Чусовского района – Этнографический парк реки Чусовой и музей политических репрессий «Пермь-36» – помимо задачи расширения кругозора студентов и знакомства с местной историей давали возможность понаблюдать, как используется туристический потенциал территории для её развития.

Экспедиция задумывалась как первый для проекта студенческих экспедиций «Открываем Россию заново» опыт совместной полевой работы студентов двух кампусов – Московского и Пермского. Организаторами выступили сотрудники проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ и департамента менеджмента НИУ ВШЭ в Перми. Идея была в том, чтобы объединить в одном проекте слушателей с разным уровнем подготовки, опыта полевой работы, а также знаний в области муниципального управления, экономики и локальных особенностей жизни в месте экспедиции.

Состав студентов был разнообразным по географии, образовательному бэкграунду, опыту участия в подобных полевых исследованиях и владению методами качественной социологии. Пермских студентов было семь (в основном бакалавриат менеджмента, а также магистратура ГМУ), московских — девять (в основном бакалавриат ГМУ, а также бизнес-информатика и экономика). Примерно половина участников ранее не участвовала в экспедиционных поездках. Совместная работа в поле и обсуждения на ежедневных вечерних семинарах позволяли выравнивать эти различия.

Собранные материалы планируется использовать для подготовки студентами курсовых или выпускных квалификационных работ (6 человек выбрали темы, непосредственно связанные с моногородами и ТОСЭР). В научной работе представляется интересным задействовать собранные материалы для дальнейших исследований неформальной экономики и эффективности государственной политики в сфере поддержки моногородов, в том числе на региональном уровне.