

**Резер Т.М.
Сарычев А.М.**

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ГОРОДА В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация

Малые города России – особая организационно-правовая и социально-культурная структура государственной и общественной жизни, имеет специфический хозяйственный уклад и планы развития. Как показывает современная практика, у малых городов России много нерешенных проблем. Анализ политического, организационно-правового и социально-экономического положения малых городов Ревда и Дегтярск Свердловской области позволил выделить имеющиеся там типичные противоречия. Это малые города, в которых градообразующими являются промышленные предприятия, где работает большая часть трудоспособного населения. На примере этих городов рассмотрены перспективы их развития и муниципального управления. По мнению авторов, монополизация всех видов управления, в том числе в организациях и учреждениях различных форм собственности, приводит к стагнации социально-экономического развития. Тотальное увлечение организационно-правовой формой управления в форме филиала приводит к снижению деловой и личной активности административно-управленческого аппарата.

Ключевые слова: государственное управление; муниципальное управление; малый город России; социально-экономическое развитие; филиал как форма управления; мегаполис.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 162-р, определено, что в настоящее время формируется новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно закрепленное разграничение полномочий Рос-

сийской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В процесс государственного и муниципального управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их согласование с механизмами принятия бюджетных решений на основе программно-целевого подхода.

В настоящее время в сфере государственного и муниципального управления реализованы следующие идеи:

- заканчивается административная реформа федеральных государственных органов исполнительной власти;
- продолжается реформа системы государственной гражданской службы;
- проведены реформы налоговой и бюджетной систем;
- принят пакет законов о земельной и судебной реформах;
- реализованы меры по снижению административной нагрузки на малый и средний бизнес;
- осуществлена программа сбережения электроэнергетических ресурсов;
- реализуются национальные проекты в образовании, здравоохранении, жилищном строительстве и сельском хозяйстве.

Вышеперечисленные мероприятия позволили значительно модернизировать эти сферы управления, устранить или смягчить часть имеющихся диспропорций в управлении ими на разных уровнях власти.

Как показывает современная практика, у малых городов России много нерешенных проблем. В сложный период перехода страны к жизни в новых социально-экономических условиях именно малые города оказались практически беззащитными и особенно уязвимыми, в том числе и в организационно-правовом оформлении. Их жители более чем кто-либо ощутили спад производства, закрытие заводов (как правило, единственных в городе), снижение и задержки выплат заработной платы, перевод учреждений в филиалы, отток трудовых ресурсов и т.д.

В то же время малые и средние города особенно значимы в политической, социально-экономической и культурной жизни России. Из 15 тыс. действующих муниципальных образований малые и средние города составляют подавляющее большинство. В России насчитывается около 750 малых городов с численностью населения до 50 тыс. жителей. Это три четверти всех городов страны [2].

Для решения проблем малых городов уже не раз разрабатывались и принимались федеральные целевые программы. Однако ни одна из них не дала заметных результатов. В настоящее время остаются противоречия из-за нерешенности специфических проблем малых городов России.

Автор данной статьи постаралась обобщить и проанализировать причины, которые приводят к стагнации малых городов России, основываясь на теоретических данных отечественного и зарубежного опыта, а также на результатах практической деятельности в сфере муниципального управления социально-экономическим развитием малого города.

Анализ политического, организационно-правового и социально-экономического положения малых городов России позволил нам выделить следующие противоречия:

- между потребностью государства в эффективном государственном и муниципальном управлении малыми городами России и отсутствием последовательно принятых и законодательно оформленных правовых основ организации их деятельности;
- между стремлением муниципальных служащих сохранить малый город как административно-структурную единицу России и экономической неэффективностью существующих в них организаций разных организационно-правовых форм и видов собственности;
- между необходимостью оперативно решать вопросы местного значения и затянувшимся периодом перераспределения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления, особенно в финансовом обеспечении;
- между стремлением хозяйствующих субъектов малого города сохранить организационно-правовую самостоятельность в виде юридических лиц и имеющейся тенденцией в сфере государственного управления перевода их в режим деятельности в форме филиалов без образования юридического лица.

Росстат опубликовал данные переписи населения (2010 г.) по сравнению с данными переписи 2002 г. В результате в стране население уменьшилось на 2,3 млн. человек. Согласно переписи, особенно много за последние годы потеряла деревня – «там люди не только меньше живут, но и бегут оттуда». По мнению министра Минэкономразвития Э. Набиуллиной, большинство их жителей постепенно переедет в мегаполисы. Поэтому бюджетная политика будет меняться в пользу городов-миллионников [3].

Города Ревда и Дегтярск Свердловской области – это типичные малые города, градообразующими в которых являются промышленные предприятия, где работает большая часть трудоспособного населения, здесь практически отсутствуют организации и учреждения в форме юридических лиц. В настоящее время легче ответить на вопрос, что у нас не является филиалом Начиная с крупных промышленных предприятий, таких как завод обработки цветных металлов, Среднеуральский медеплавильный завод, и заканчивая профессиональными образовательными учреждениями, все, что мы имеем в управлении – филиалы. Ревдинский дом ребенка с момента основания в 1969 г. всегда имел статус юридического лица. Но в настоящее время, как и другие дома ребенка, он имеет статус филиала. В трудовых книжках работников домов ребенка Свердловской области можно встретить следующую запись «...отделение № 2 филиала № 3 государственного казенного учреждения...». Все банки в вышеназванных городах – филиалы, даже отделения Сбербанка.

В 2010–2011 гг. в городах активно шла реструктуризация государственных бюджетных учреждений федерального и регионального подчинения. В результате проведенной реструктуризации филиалами стали: медицинский колледж, имеющий 75-летнюю историю; налоговая инспекция; Управление федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Свердловской области: Ревдинский отдел; Бюро технической инвентаризации; почтовые отделения (которые постепенно

закрываются); Управление федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области: Территориальный отдел в Ревдинском районе и г. Дегтярск; Главное управление МЧС России по Свердловской области: отдел надзорной деятельности ГО Ревда, ГО Дегтярск и многие другие. Поэтому, чтобы решить свои жилищно-коммунальные проблемы, жителям этих городов необходимо поехать в г. Екатеринбург или г. Первоуральск, который имеет статус среднего города России, в нем проживает около 120 тыс. человек. Для решения проблем, связанных с освещением, жители едут в Екатеринбург, для решения проблем газобеспечения – в Первоуральск. В Дегтярске закрыт отдел ЗАГС. Жителям города не до шуток – у них возникли большие проблемы с захоронением своих близких и оформлением соответствующих документов.

Многие жители не только не могут правильно назвать федеральные и региональные государственные органы управления, но и не знают, где их искать, в связи с их новым месторасположением.

Принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, который внес изменения в 154 федеральных закона, привело к перераспределению полномочий между государственными и муниципальными органами управления. В развитие этого Закона в государственную собственность переданы профессиональные образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и другие организации социально-культурной сферы. Однако в этом процессе не были учтены особенности и специфика малых и средних городов. В результате закрыты школы, фельдшерско-акушерские пункты, почты, библиотеки. Таким образом, в муниципальном управлении постепенно ликвидируется управление социально-культурной сферой.

Как показало проведенное исследование, это вызывает у населения раздражение и непонимание государственной политики в отношении развития муниципального управления и малых городов. Жители справедливо задают вопрос о том, почему они должны ехать в Екатеринбург и тратить порядка 500 руб. на проезд для решения вопросов, связанных с жизнеобеспечением, раньше решавшихся непосредственно в их малых городах.

Так кто же все-таки выигрывает от проводимых реформ? Кто теряет личное время, ресурсы, наконец, здоровье для получения соответствующих государственных и социальных услуг, обеспечивающих качество жизнедеятельности гражданина, живущего не в мегаполисе? Тогда возникает еще один вопрос: кто несет ответственность за не всегда позитивный социальный эффект проводимых реформ в сфере государственного и муниципального управления малыми городами России?

Мы отчетливо понимаем, что идут стремительные процессы, разрушающие управление учреждениями и организациями в малых городах. Лишение большинства руководителей филиалов возможности самостоятельно принимать решения приводит к прямой политической зависимости от работодателей. Это касается независимости и кандидатов в депутаты в местные законодательные органы. Например, по итогам местных выборов в городскую Думу городского округа Ревда, представители «Единой

России» – правящей партии, которая идеологически ответственна за проводимую государственную политику в сфере муниципального управления, – составили 65%.

Предвыборная агитация 2012 г. в муниципальном образовании представляла собой сюжет «Россия в миниатюре» – те же проблемы, те же страсти, что и на Болотной площади в столице. Но настораживает отсутствие единения кандидатов–представителей разных партий в решении вопросов местного значения, обязательным условием которого является учет различных мнений и стремление конструктивно решать неотложные проблемы. На практике же единение интересов в настоящее время подменяется авторитарным принятием решений по вопросам местного значения, в то время как в условиях экономической реформы, децентрализации управления требуются *новые подходы к решению проблемы*, нацеленные на восстановление способностей малых и средних городов к самостоятельному развитию, преимущественно на базе собственных ресурсов и возможностей.

Процесс самостоятельного развития малых и средних городов может быть успешным только в том случае, если взаимоотношения городов с регионами и на федеральном уровне будут строиться *на равноправной основе*. А это, в свою очередь, требует законодательной инициативы от представительных органов местного самоуправления. Ведь многие города функционируют на дотационных условиях лишь потому, что большая часть заработанных средств перечисляется в бюджеты вышестоящих уровней.

Дальнейшее развитие малых и средних городов на базе собственных ресурсов подразумевает необходимость предоставления им возможности распоряжаться частью своих ресурсов на взаимовыгодных условиях. Это означает, что малые и средние города должны рассматриваться в качестве полноправных субъектов хозяйствования и экономической деятельности. Для этого необходимо принятие на федеральном уровне государственного управления новой программы, которая будет направлена на обеспечение выхода из кризиса и создание условий для устойчивого саморазвития малых и средних городов.

Спецификой муниципального управления в малых городах является *эффект двойной периферийности* по отношению к распространению инноваций – иерархической и территориальной. По закону диффузии инноваций, в города более низкого иерархического уровня инновации приходят позже. В то же время диффузия инноваций имеет и пространственный аспект – когда инновации приходят позже на периферийные территории. Малые города, иерархически самый низкий уровень в городской типологии, часто оказываются еще и в периферийных зонах своих регионов, что и вызывает эффект двойной периферийности [1].

Проблемой небольших городов остается недостаточный уровень развития социально-культурной инфраструктуры, ее некомплектность и нарастание процессов распада. Малые города значительно отстают от больших по уровню развития сферы обслуживания. В условиях рыночных отношений многим предприятиям стало невыгодно содержать объекты

социальной сферы, а их передача на баланс органов местного самоуправления оказалась неэффективной из-за недостатка средств. Для малых городов характерно несоответствие инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и инженерного оборудования действующим санитарно-гигиеническим нормам.

В большинстве малых и средних городов сложилась неблагоприятная социально-демографическая ситуация, характеризующаяся существенной деформацией половозрастной структуры населения, пониженным удельным весом населения трудоспособных возрастов и повышенным – пенсионных, свертыванием процессов притока сельского населения. Негативные демографические процессы привели к сокращению численности населения части малых городов.

Например, численность экономически активного населения в г. Дегтярск в 2009–2010 гг. составила 9,5 тыс. человек. Численность населения, занятого в экономике в 2009–2010 гг., – 3,0 тыс. человек. Уровень безработных граждан в 2009 г. соответствовал 8%. Среднедушевой денежный доход населения в 2009 г. был 3989 руб. в месяц, а в 2010 г. снизился на 169 руб. и составил 3830 руб. Среднемесячная заработная плата одного работника в экономике в 2009 г. была равна 10 589 руб., что на 2403 руб. меньше, чем в 2008 г. В 2010 г. среднемесячная заработная плата почти вышла на уровень докризисного 2008 г. и составила 12 586 руб. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2009 г. составила 4800 человек, т.е. 50% всего экономически активного населения, а в 2010 г. – 1726 человек, как и в 2008 г., – 18% экономически активного населения.

Для малых и средних городов с характерным для них низким в целом уровнем социально-экономической активности, неподготовленностью населения и недостаточной подготовленностью административно-управленческих кадров к деятельности в условиях современной экономики механизмы развития и саморазвития могут быть следующие:

- а) организационно-управленческие – создание системы государственных гарантий на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающих саморазвитие малых и средних городов. Гарантия права самостоятельно определять пути, формы и стадии перехода к реальному местному самоуправлению с учетом специфики города;
- б) экономические – бюджетно-налоговая политика, направленная на обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- в) социальные – целевая поддержка городов, ориентированных на развитие специфических сфер деятельности.

Мы считаем, что решающим фактором развития малых городов станет обеспечение организационной самостоятельности местного самоуправления в целях защиты интересов муниципальных образований от вмешательства в их компетенцию со стороны как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с концепцией взаимосвязи федерализма и местного самоуправления в едином политическом, правовом, экономическом и социальном пространстве России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гусева Е. Проблема муниципального управления в малых городах / <http://geoconflict.narod.ru/2008/guseva.html>
2. Клисторин В.И. О точности и надежности прогнозов. [Текст] / В.И. Клисторин // Всерос. эконом. журнал. – 2011. – № 12.
3. Россия пустеет // АиФ. – 2011. – № 51.
4. Сарычев А.М. Проблемы государственного и муниципального управления малым городом России. [Текст]: Дис. ... м-ра по направлению «Менеджмент» / А.М. Сарычев. – Екатеринбург, 2012. – 126 с.
5. Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 1996 г. № 762 http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_13664.html
6. Союз малых городов России [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.smgrf.ru>.

THE DEVELOPMENT PECULIARITIES OF SMALL TOWNS IN THE REGION OF SVERDLOVSK

Rezer Tatiana M.

Doctor of Pedagogical Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Ural State University of Economics.

Address: 62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St.,
620144 Ekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: rezer@mkrevda.ru

Sarychev Alexander M.

Master in «Management», Deputy Head of the Social Affairs Committee of the urban district Degtyarsk.

E-mail: kozirina@degtyarsk.ru

Abstract

Small towns in Russia are a very special structure of state and public life organizationally, legally, socially and culturally. They have their own specific mode of economy and plans for development. As practice shows, small towns in Russia have a lot of unsolved problems. Analysis of the organizational, legal and socio-economic situation of Revda and Degtyarsk, small towns in Sverdlovsk region, that have industrial enterprises, where the majority of able-bodied population works, made it possible to reveal some typical contradictions, existing there. The article considers the perspectives of development of such small towns and the peculiarities of municipal administration. The author of the article draws a conclusion that monopolization of all kinds of government, including organizations and agencies with different forms of property, brings about stagnation in socio-economic development. Moreover, the total enthusiasm for organizational and legal forms of administering, in the form of affiliations, results in decreasing performance efficiency of bureaucracy.

Keywords: governance; municipal management; small town in Russia; socio-economic development; branch as a form of control; metropolis.

REFERENCES

1. Guseva, E. (2008). *Problema municipalnogo upravleniya v malyh gorodakh* [The problem of municipal management in small towns]. Available: [http:// geoconfl ict.narod.ru/2008/guseva.html](http://geoconfl.ict.narod.ru/2008/guseva.html)
2. Klistorin, V.I. (2011). O tochnosti i nadezhnosti prognozov [On the accuracy and reliability of predictions]. *Vserossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal*, n. 12.

3. <http://www.onlinegazeta.info>
4. Sarychev, A.M. (2012). *Problemy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya malym gorodom Rossii* [Problems of state and municipal government of a small city in Russia]. (Magistr's Thesis). Ekaterinburg.
5. *Federalnaya kompleksnaya programma razvitiya malyh i srednih gorodov Rossiyskoy Federatsii v usloviyah ekonomicheskoi reformy utverzhdena postanovleniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 28 iyunia 1996 g. N 762* [Federal comprehensive program of development of small and medium-sized cities of the Russian Federation in the context of economic reforms approved by the Government of the Russian Federation dated June 28, 1996 N 762]. Available: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_13664.html
6. *Soyuz malyh gorodov Rossii* [Russian Union of Small Cities]. Available: <http://www.smgrf.ru>