

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. М.В.ЛОМОНОСОВА

ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

УДК 911.375(470)

Шевырова Наталья Ивановна

**Институциональный фактор
в развитии городов Российской Федерации**

Специальность 25.00.24 – Экономическая, социальная и политическая география

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата географических наук

Москва 2005



Работа выполнена на кафедре экономической и социальной географии России
географического факультета Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель: Доктор географических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ Г.Н. Перцик

Официальные оппоненты: Доктор географических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ Г.М. Лаппо

Кандидат географических наук Г.Ю. Кузнецова

Ведущая организация: Северо-Кавказский научно-исследовательский институт
экономических и социальных проблем Ростовского государственного университета

Защита диссертации состоится 27 октября 2005 г. в 12 час. на заседании диссертационного
совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора географических наук
Д. 501.001.36 в Московском государственном университете им. М.В.Ломоносова по
адресу: 119992 Москва, ГСП-2, Ленинские горы, МГУ, географический факультет, 18-й
этаж, ауд. 1806.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке географического факультета МГУ на 21
этаже.

Автореферат разослан «26» сентября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат географических наук,
старший научный сотрудник



С.П. Москальков

2006-4
13434

2172454

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертации. Развитие городов России с начала 1990-х гг. происходит в новых социально-экономических условиях, обусловленных системными трансформациями в экономической, социальной и институциональной сферах. Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации, законодательно отделила местное самоуправление от государственной власти, а принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил широкие возможности в управлении муниципальными образованиями. Практически все российские города, являясь самостоятельными муниципальными образованиями или их центрами, получили относительно высокую степень свободы в сфере управления. Однако широкие потенциальные возможности городов на практике существенно ограничивались неурегулированностью законодательных, финансовых, имущественных и других вопросов.

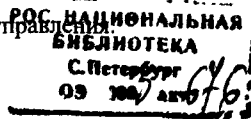
В этих условиях города были вынуждены в первую очередь решать текущие проблемы на фоне постепенного реформирования самой системы городского управления. Новые комплексные задачи, встававшие перед городскими администрациями, требовали новых организационных решений, которые должны были быть одновременно эффективными и низкзатратными при постоянной ограниченности местных ресурсов.

Города, в силу ряда объективных и субъективных причин, справлялись с возникающими в них проблемами по-разному. Уровень и качество поддержки государственных, консалтинговых организаций, муниципальных союзов и ассоциаций были сильно дифференцированы. Как следствие, интенсивность управленческих преобразований в разных городах была различной, что привело к разделению городов по качеству городского управления. Сформировалась новая система организации городского управления, нуждающаяся в изучении, анализе и прогнозе ее дальнейшего развития.

В связи с этим, исследование качества городского управления в Российской Федерации является актуальной проблемой междисциплинарного характера. Актуальность этой темы особо усиливается в связи с началом принципиально нового этапа в развитии института местного самоуправления – поэтапного введения в действие с 2006 года нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Объект исследования – города Российской Федерации.

Предмет исследования – влияние объективных и субъективных факторов, имеющих географическую специфику, на качество городского управления.



Цель и задачи исследования. Целью настоящей работы является изучение влияния комплекса объективных и субъективных факторов на уровень и качество управленческого потенциала в городах Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие задачи:

- Обосновать целесообразность учета субъективного фактора при оценке потенциала городского управления.
- Рассмотреть и обобщить существующие теоретические наработки в области институционального развития территории.
- Изучить динамику и выявить основные тенденции внедрения и становления института местного самоуправления на территории России.
- Исследовать влияние и территориальные различия основных каналов воздействия на процесс городского управления.
- Выделить группу информационно-обеспеченных городов на предмет внедрения в них новых управленческих технологий, путем проведения опроса глав российских городов.
- Провести ранжирование и группировку выделенных городов по степени внедрения в них эффективных технологий городского управления и выявить территориальные различия в роли объективных и субъективных факторов в формировании нового качества городского управления.
- Проанализировать возможные последствия и трансформации в сфере городского управления после вступления в действие с 1 января 2006 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Методологическая и информационная база.

В диссертации были использованы труды отечественных и зарубежных ученых, внесших существенный вклад в изучение географии городов, особенно таких категорий как географическое положение, функция места, а также работы в области экономики, социологии, управления. Применены отечественные и зарубежные литературные источники по муниципальному управлению и муниципальной реформе; официальные пресс-релизы основных донорских и консалтинговых организаций, действующих в сфере муниципального управления на территории России; официальные пресс-релизы городских союзов и ассоциаций; данные исследования «Городское управление в современной России», выполненного автором в 2003-2004 гг. среди глав городов РФ.

В диссертации применены географические методы исследования (сравнительно-описательный, картографический), ранжирование и группировка, методы математической статистики, метод социологического опроса.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- сформулировано содержание понятия «институциональное развитие территории» применительно к поставленной цели исследования;
- обоснована необходимость учета субъективного фактора при оценке уровня потенциала городского управления;
- выявлена степень влияния уровня развития городского управления на общесоциально-экономическое развитие города;
- исследованы различные аспекты влияния основных каналов распространения новых управленческих технологий на качество городского управления;
- на основе проведенного исследования выявлено территориальное распределение российских городов, добившихся успехов в применении современных управленческих технологий;
- проведена типология городов по степени внедрения в них эффективных управленческих технологий, а также выявлена степень влияния объективных и субъективных факторов в формировании нового качества городского управления.

Практическая значимость работы и реализация результатов исследования.

Полученные результаты могут быть использованы в администрациях городов и субъектов Федерации для совершенствования существующей в них системы управления. Выявленное в ходе исследования территориальное распределение ряда успешных в сфере управления городов может способствовать оптимизации внедрения их опыта в других, близких по территории или по проблематике, городах. Сформулированное концептуальное положение о доминирующей в переходный период роли субъективного фактора в эффективном управлении и связанном с ним социально-экономическом развитии городов может быть использовано при оценке перспектив развития других российских городов.

Результаты диссертационного исследования использовались автором для подготовки итогового отчета по исследованию «Городское управление в современной России», выполненному в рамках проекта Фонда «Институт экономики города» по мониторингу реформы местного самоуправления

Материалы диссертации могут быть использованы при чтении лекций по проблемам местного самоуправления в рамках курса лекций по географии управления.

Апробация работы и публикации.

Основные положения и результаты диссертации докладывались и обсуждались на научно-практическом семинаре «Особенности управления социально-экономическим

развитием городов» (администрация города Твери, 2003); на научно-практическом семинаре «Интеграция информационных ресурсов города» (семинар организован Союзом городов Центра и Северо-Запада России, Иваново, 2003); на Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт» (Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, Саратов, 2003); на научно-практическом семинаре «Информационные ресурсы для местного самоуправления» (Филиал "Угреша" Международного университета природы, общества и человека "Дубна", Дзержинский, 2004). На основе ряда результатов диссертации в 2005 году Фондом «Институт экономики города» была опубликована при участии автора брошюра «Городское управление в современной России». По теме диссертации опубликовано 12 печатных работ.

Структура работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 150 страниц машинописного текста. Основная часть диссертации содержит 7 таблиц и 27 рис. (из них 6 карт). Библиографический список включает 112 наименований. В диссертации имеются приложения (тексты, таблицы, рисунки, карты).

Основные положения и выводы диссертации

1. Степень освоения управленческих технологий администрациями определяет уровень и качество городского управления.

Городское управление – это направляющее звено общего социально-экономического развития города. Для динамичного развития города, городское управление должно постоянно изменяться и совершенствоваться. Изменения диктуются регулярными политическими и законодательными преобразованиями, инициируемыми правительством РФ; а их реализация и совершенствование остается за инициативой городской администрации. И в том и в другом случае, в практику городской администрации вводятся новые управленческие технологии, эффективные в данный момент времени. Согласно новой управленческой терминологии, этот процесс называется институционализацией городского управления, под которым понимается качественное изменение городского управления, путем освоения участниками управленческого процесса новых социальных институтов, а в дальнейшем правовое и организационное их закрепление и непосредственное применение в практике управления.

Уровень институционализации городского управления – это индикатор общего состояния городского управления. В случае, когда уровень городского социально-

экономического развития выше порогового (выгодное экономико-географическое положение, наличие финансовой обеспеченности, растущая налоговая база, хорошие социально-экономические показатели) уровень городского управления приобретает решающую роль в формировании итогового уровня городского развития (рис.1). При этом качество городского управления определяется только слаженностью и профессионализмом работы коллектива администрации, лидерскими качествами ее главы и гражданской ответственностью и инициативностью жителей города. При наличии всех этих трех составляющих, город по сравнению с другими городами, при прочих равных условиях, вырывается в лидеры по ряду социально-экономических показателей. Однако институциональное развитие – переменная нестабильная, требующая непрерывной работы, поиска и внедрения лучшего опыта управления, международных стандартов. Смена главы городской администрации может привести к значительному увеличению эффективности управления за обозримый промежуток времени или к резкому ее сокращению, что неизменно отразится и на социально-экономической ситуации.



Рис. 1. Роль городского управления в формировании итогового уровня городского развития

По этой причине, уровень институционализации городского управления переменная динамичная и гибкая, с одной стороны, опирающаяся на объективные факторы городского развития и подчиняющаяся законам диффузии нововведений, с другой стороны, являющаяся самостоятельным катализатором и ускорителем процесса социально-экономического развития города и определяемая степенью внедрения эффективных управленческих технологий в процесс управления.

2. Развитие городского управления в Российской Федерации тесно связано с развитием института местного самоуправления.

Города в России являются самостоятельными муниципальными образованиями, либо их частью, поэтому общие принципы их деятельности, сфера их ответственности и перечень вопросов местного значения определяются законодательными рамками института местного самоуправления (МСУ). На сегодняшний день эти рамки непостоянны и изменчивы, так как в России более 10 лет внедряется новый институт МСУ, кардинальным образом отличающийся от институтов МСУ Российской империи и СССР. Исходя из этапов его развития, можно выделить этапы развития городского управления.

Первый, подготовительный этап начался в конце 1980-х годов. Он был ознаменован изменениями взаимоотношений субъектов МСУ и государственной власти, инициированными общими демократическими преобразованиями, связанными с перестройкой. В 1990-1991 гг. был принят ряд законов, касающихся МСУ, но их реализация была осложнена тем, что параллельно действовали законодательные акты в области административно-территориального устройства и бюджетного процесса РСФСР, нарушающие права МСУ. Несмотря на это, законы, принятые на пороге 1990-х годов сыграли важную роль в развитии МСУ, так как во время перестройки в местные Советы пришли новые кадры, что способствовало началу активной работы в муниципалитетах.

Второй, этап внедрения начался в конце 1993 г., когда была принята Конституция РФ, законодательно отделившая МСУ от государственной власти. Все российские города получили возможность стать самостоятельными муниципальными образованиями или их центрами. В 1995 г. были установлены общие принципы деятельности муниципальных образований, что означало, законодательное получение городами высокой степени свободы в сфере управления. В тех субъектах Федерации, где институт МСУ был принят и одобрен на региональном уровне (например, Новгородская, Московская, Ярославская, Тверская области), многие города активно вступили в процесс изменения сложившейся системы управления. В других субъектах Федерации возможности МСУ долго не использовались. В итоге, к 1999 г. в одних городах МСУ достигло существенного прогресса, а в других принцип МСУ был введен лишь формально. Как следствие, значительная группа городов, в основном центры субъектов Федерации, имеющие широкие политические и экономические возможности, добилась определенных успехов в сфере городского управления. Остальные города стали медленно изменять сложившуюся в них структуру управления, в соответствии с реалиями времени. Тем не менее, к 1999 г. практически все муниципальные образования ввели у себя основные атрибуты МСУ.

Третий, этап становления начинается с 1999 г., времени, когда все большее количество городов начинает применять новые управленческие механизмы, появившиеся в информационном поле в период 1995-1999 гг. Этому способствует активная работа ряда государственных и консалтинговых организаций и муниципальных союзов и ассоциаций. Значительно расширяются возможности более эффективного городского управления, которые при своей реализации сталкиваются с проблемами практического применения института МСУ и другими проблемами государственного масштаба. Возникает острая необходимость в изменении налогового законодательства, в правилах регулирующих взаимоотношения муниципальных образований и региональных администраций. В городах

осознают необходимость проведения ряда реформ в узких местах реализации института МСУ. На государственном уровне по-своему понимают сложившуюся ситуацию и начинают работу в области реформирования всего института МСУ.

Четвертый, этап внедрения нового института МСУ. 6 октября 2003 г. принимается новый по сути и содержанию закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который существенно сокращает управленческие возможности городов и не решает тех проблем, которые были выявлены в муниципальных образованиях до его принятия. Основной задачей для городов до 2006 г. становится выполнение переходных положений нового закона, в связи с чем массовое внедрение зарекомендовавших себя управленческих технологий приостанавливается.

3. Объективные факторы городского развития – размер города, его статус, экономико-географическое положение, задают рамочные условия совершенствованию городского управления.

Под объективными факторами городского развития понимаются факторы, на которые оказать решающее влияние городская администрация в большинстве случаев не может. К ним относятся размер города, его статус, экономико-географическое положение, в том числе сложившаяся градообразующая и имеющаяся налоговая базы, региональная социальная и политическая обстановки, федеральные и региональные законодательные условия. Именно эти факторы определяют величину нормы возможностей качественного развития городского управления.

Размер города. Объективно, большой размер города по численности его жителей, свидетельствует о сложной системе организации городского управления, о широких информационных возможностях, о разнообразии транспортной доступности, о высоком уровне кадрового потенциала и широте возможностей для его поиска, а также о большом круге специфичных проблем больших городов. Потенциально, управление большого города – это управление высокого уровня. В малом городе, наоборот, кадровый потенциал ограничен и характеризуется низкой квалификацией, структура управления менее разветвленная, транспортная и информационная доступность более специализированы. Как следствие, управленческий потенциал малых городов характеризуется как низкий.

Статус города. Официальный статус города, такой как столица или субъектное подчинение (областное, краевое, республиканское), с большей вероятностью говорит о том, что в процессе управления используются современные управленческие технологии. Статус районного подчинения в большинстве случаев предопределяет провинциальность городского управления. Позитивный неофициальный статус города (город, имеющий или

претендующий на статус наукограда; передовой город в регионе по какому-то показателю; город, занимающий первые места в городских и муниципальных конкурсах и программах), позволяет считать уровень его городского управления заведомо намного выше среднего.

Экономико-географическое положение Благоприятное экономическое положение города дает ему право и дополнительную возможность в привлечении к себе лучших специалистов из других городов. дополнительный ресурс на развитие самой системы городского управления и на повышение квалификации сотрудников. Такой город может воспользоваться дорогостоящими консалтинговыми услугами, расширить и усовершенствовать свои информационные возможности и сделать попытку внедрить на практике новые механизмы и схемы управления. Города-спутники таких городов могут перехватить к себе часть выше озвученных возможностей, в отличие от экономически слабых городов и городов, находящихся на периферии транспортных, информационных и финансовых потоков, которые этого лишены.

Политическая обстановка и законодательные условия Зачастую политические решения превращают тот или иной город в полигон по внедрению нового механизма городского управления, что может существенно повлиять на профессионализм управленческой команды и качество городского управления. Также, необходимо учитывать, что круг возможностей городского управления очерчивается законодательством субъекта Федерации.

4. На качество городского управления помимо объективных экономико-географических большое влияние оказывают субъективные факторы, прежде всего, уровень подготовки управленческого персонала.

Под субъективными факторами понимаются факторы, которые в большей степени зависят от индивидуально-личностных характеристик главы города. от его навыков, целей, желаний, приоритетов, его возможностей создания квалифицированной управляющей команды; и от уровня развития гражданской ответственности у жителей города. К ним относятся слаженность, работоспособность и инициативность сотрудников городской администрации и руководителей других общественных и муниципальных учреждений; лидерские качества главы города и его способности как руководителя; взаимная поддержка и взаимопонимание в достижении общих целей городского развития между предприятиями и организациями города и городской администрацией; способность жителей города быстро воспринимать новые управленческие технологии.

По результатам анализа объективных предпосылок городского развития было сделано предположение, что группа успешных в сфере управления городов будет

включать в себя в основном крупные города и города областного значения. Уровень же городского управления в малых городах и в городах районного значения заведомо будет оценен как средний или ниже среднего.

В целом, проведенное нами исследование подтвердило эти ожидания. Однако наблюдаемый при этом ряд исключений из общего правила (результаты исследования показали, что лидирующими городами в сфере управления вместе с большими городами становятся малые и средние города) свидетельствует о существенном влиянии субъективного фактора – фактора, основанного на качестве кадров городской администрации, профессионализме управленцев. Это подчеркивает важность учета субъективного фактора при анализе развития города. Так, высокий кадровый потенциал городских управленцев определяет и поддерживает качество управления городом. Выбор целей и направления будущего городского развития в большей степени определяется первым лицом города. Все вместе они образуют управленческую городскую команду, от качества текущего управления которой, от ее слаженности, скоординированности и целеустремленности, от стиля ее работы, а также от самой возможности управления зависит ближайшее будущее города и его настоящее.

5. Распространение эффективных управленческих технологий происходило при посредничестве или непосредственном участии трех основных субъектов управления: государственных учреждений, консалтинговых и донорских организаций, межмуниципальных союзов и ассоциаций.

В 1990-х годах на совершенствование городского управленческого процесса, планомерно влияли государственные организации, зарубежные и отечественные консалтинговые и донорские фирмы, специализирующиеся на городском развитии, и различные формы городских и муниципальных объединений. Все они, внесли свой вклад в развитие сферы управления в городах, работая сообща, дополняя друг друга.

Государственные организации. Работу государственных институтов в сфере муниципального управления следует рассматривать отдельно в области законодательной и исполнительной. Законодательные рамки возможностей МСУ формировались на протяжении всей реформы МСУ, проходящей с 1993 г. Все это время, несмотря на широкий ряд других проводимых в стране реформ, внимание к реформе МСУ было пристальным и неослабевающим, а работа по этому направлению регулярной.

Оценить работу исполнительных органов федеральной и региональной власти сложнее, чем законодательную, потому что проблемы исполнения МСУ подавляющим большинством государственных министерств и ведомств не рассматривались как

профильные. Несмотря на это, проводимая работа исполнительной государственной власти была призвана способствовать городскому развитию. Это была прямая (часто финансовая) государственная поддержка муниципальных образований в рамках федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы. Согласно официальным документам (на примере Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов) такая поддержка была значительной и охватывала большое количество городов. Однако на деле такая помощь носила проблемно-кризисный и целевой характер, была преимущественно избирательной, временной и финансово незначительной, поэтому может быть оценена как неудовлетворительная.

Консалтинговые организации. Высокая скорость распространения идей и практик новых методов управления в городах и регионах России в конце 1990-х годов во многом была связана с целенаправленной работой консалтинговых организаций, а также организаций на базе высших учебных заведений, финансируемых в большей степени донорскими организациями. Основной или второстепенной целью многих консалтинговых организаций являлась помощь администрациям муниципальных образований в работе по качественному преобразованию муниципального управления. Направления этой работы могли быть следующими: законодательные преобразования, создание целевых программ развития разных сфер муниципальной жизни и помощь в их реформировании (финансы, экономика, ЖКХ, транспорт, туризм, образование, управление и т.д.); создание концепций, стратегий и планов муниципального развития, повышение квалификации сотрудников и т.д.

Список консалтинговых организаций велик, и представлен сотнями организаций. Среди 85 ведущих организаций, 35 находится в Москве, 13 в трех крупных городах (в Санкт-Петербурге, Великом Новгороде и Ярославле), остальные распределены по территории России (рис.2). В результате, около 60% всех консалтинговых организаций расположены в Московской и Санкт-Петербургской зонах, т.е. на пути проникновения основных западных инноваций, что находится в полном соответствии с моделью диффузии нововведений, как по принципу иерархии, так и по принципу ближайшего соседства.

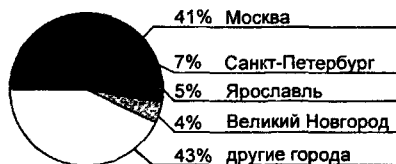


Рис. 2. Территориальное распределение лучших консалтинговых организаций

Деятельность всех организаций весьма специфична. География работы многих консалтинговых организаций узка и охватывает территорию одного-трех регионов.

Крупных игроков консалтингового рынка в сфере МСУ и институциональных преобразований городского управления, работающих на территории всей страны или большей ее части сравнительно немного; наиболее известны Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса), Фонд «Институт экономики города» (Москва), Леонтьевский центр (Санкт-Петербург). Несмотря на это, большая часть российских городов, использовав информационную помощь консалтинговых организаций, имела непосредственную возможность ознакомиться и внедрить в свою управленческую деятельность предлагаемые новые управленческие механизмы и инструменты.

Муниципальные ассоциации и союзы, также как дружественные объединения городов, потенциально самые эффективные по воздействию на сферу городского управления, так как они интенсифицируют диффузию управленческих нововведений.

Действующие в России ассоциации и союзы муниципальных образований начали создаваться вместе с развитием МСУ, т.е. с конца 1980-х - начала 1990-ых гг. Данные организации возникали в силу понимания муниципалитетами необходимости объединения с двумя основными целями: передача опыта муниципального управления и политические цели отстаивания интересов территориальных сообществ разных уровней.

За период с 1986 по 2005 гг. в России сформировалось большое количество различных городских союзов и ассоциаций. Только в Конгресс муниципальных образований (КМО) входит 43 члена как общероссийского (Союз Российских городов), так и регионального масштабов, а также специализирующиеся на узкой проблематике (наукоград, шахтерские города и т.д.). Еще около 20 ассоциаций и союзов существуют самостоятельно. Однако ассоциаций и союзов – практиков, продуктивно работающих с городскими администрациями, распространяющих новые управленческие технологии, собирающих, обобщающих и анализирующих имеющийся опыт городского управления, не так много. Примером наиболее востребованных организаций служат Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов и Союз городов Центра и Северо-Запада.

Дружественные объединения городов-побратимов – еще одна форма городского взаимодействия, возникшая в советский период в качестве политической инновации. Как минимум 10% российских городов контактируют с другими городами, устанавливая побратимские отношения, с целью развития культурных, политических и экономических взаимоотношений, а также с целью обмена управленческим опытом. В Европейской части России это города Центрального района, Поволжья и приграничные города Северо-Запада; в Восточной части России это крупные экономически развитые города Дальнего Востока и крупные города вдоль российско-китайской границы. Приоритетными являются

побратимские отношения с зарубежными городами, при чем на протяжении последних 15 лет Германия, США и Финляндия сохраняют свои лидирующие положения как страны с наибольшим количеством городов-побратимов. Последние годы высокие темпы набирает КНР (рис. 3). Однако возрастает роль и внутрироссийского межгородского партнерства.

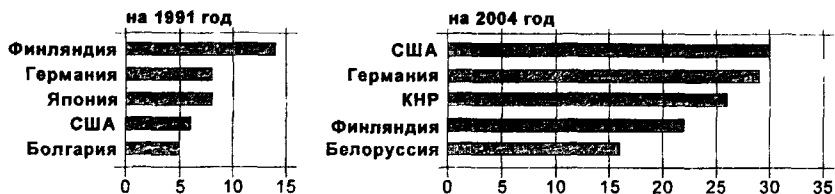


Рис. 3. Первые пятёрки стран с наибольшим количеством городов-побратимов

6. По результатам исследования выявлено, что не менее 17% всех российских городов внедряли в практику управления современные управленческие технологии. Размер города при этом не является сепарирующим признаком.

Обширный статистический материал об управленческом потенциале многих российских городов был получен по результатам исследования «Городское управление в современной России», которое было проведено автором при финансовой и технической поддержке Фонда «Институт экономики города». Это исследование носило форму анкетного почтового опроса, и было проведено в период с конца 2003 по начало 2004 года. Анкеты, включающие в себя 85 открытых и закрытых вопросов управленческой тематики, были разосланы по всем городам России (за исключением городов федерального значения и городов Чеченской Республики). Вопросы анкеты охватывали все основные направления городского управления, выявляли наличие новых инструментов и механизмов современного муниципального управления, определяли условия для внедрения новых управленческих технологий и принятия эффективных управленческих решений, а также касались произошедшей реформы МСУ.

В результате, из 1086 потенциально участвовавших в исследовании городов, прислали заполненные анкеты 217, что составило практически 20% всех городов. Несмотря на то, что критерием отбора городов стала инициатива глав местных администраций, большая доля ответивших позволяет считать данную выборку вполне репрезентативной, т.е. достаточной для выявления общих тенденций и процессов в сфере управления в российских городах. Инициатива глав городов свидетельствует об их открытости, о желании делиться наработанным опытом, о реальных управленческих успехах, о готовности осваивать новые управленческие технологии и применять их на практике. Результаты исследования точно определяют нижние возможные границы

степени внедрения в российских городах управленческих технологий, под которыми понимаются технологии, инструменты, механизмы управления зарекомендовавшие себя в других странах и городах, а также новаторские управленческие решения, способствующие общему социально-экономическому развитию города. К управленческим технологиям были отнесены дружественные побратимские связи; членство в муниципальных организациях; введение новых подразделений в структуре администрации; работа по повышению квалификации сотрудников администрации; уровень компьютеризации и возможность для большинства сотрудников доступа к Интернет-ресурсам; наличие в городе органов территориального общественного самоуправления, общественных консультационных структур; внедрение в работу комплексных плановых документов; наличие стратегии развития города; внедрение технологии мониторинга и оценки программ; сформулированная инвестиционная и информационная политики городского развития; наличие генерального плана города, правового зонирования территории и перспективного финансового плана.

Общее деление ответивших городов по числу проживающих в них жителей близко к реальной ситуации по доле больших, средних и малых городов в России (табл.1). В анкетировании приняли участие города из 65 субъектов РФ, что еще раз указывает на высокую репрезентативность полученных данных. Доля городов, принявших участие в исследовании, практически одинакова во всех экономических районах, за исключением Центрально-Черноземного, Поволжского, Северо-Кавказского и Западно-Сибирского экономических районов, где число предоставивших информацию городов минимально.

Таблица 1

Деление ответивших городов по количеству и доле больших, средних и малых городов

	Большие города (свыше 100 тыс. жит.)	Средние города (от 50 до 100 тыс. жит.)	Малые города (менее 50 тыс. жит.)
Существующее число городов (потенциально участвовавших в опросе)	167	163	768
Число ответивших городов	52	43	122
Доля городов (существующее положение)	15%	15%	70%
Доля ответивших городов	24%	20%	56%

Составлено по результатам исследования «Городское управление современной России»

Полученная информация позволяет выявить следующие закономерности:

- чем больше город, тем меньше нареканий по поводу квалификационного уровня сотрудников администрации и качества выполняемой ими работы;
- чем больше город, тем выше уровень компьютеризации, который наиболее высок в Северной районе и городах Сибири и Дальнего Востока;
- чем больше город и выше его статус, тем выше доступность сети Интернет для большинства сотрудников администрации;
- лишь в малых городах низок уровень создания муниципальных интернет-ресурсов;

- в столичных городах органы территориального общественного самоуправления созданы повсеместно, в малых городах – лишь в половине случаев; более всего они распространены в Центральном районе, Поволжье и Северном Кавказе;
- краткосрочный или среднесрочный комплексный плановый документ социально-экономического развития города создается в большинстве городов вне зависимости от их размера и статуса; от чего также не зависит активность местного сообщества при принятии данного документа;
- наличие стратегии развития города не зависит от его размера; лишь в столичных городах стратегия городского развития принята практически повсеместно;
- внедрение новых технологий оценки и мониторинга программ низко только в городах малого размера;
- чем больше город, тем большее распространение приобрели общественные консультационные структуры при администрациях, в задачи которых входит содействие социально-экономическому развитию города;
- база муниципальной статистики создается в более чем 40% городов разных типов;
- четко сформулированные информационная и инвестиционная политики чаще встречаются в крупных городах; при чем проблема поддержки малого бизнеса наиболее остро стоит в малых городах;
- генеральный план города существует практически во всех городах. Однако в половине городов генеральные планы развития были созданы еще в СССР, в ¼ городов, рассчитанный срок их реализации уже истек, и еще в 40% городах срок реализации генерального плана истекает в ближайшие пять лет;
- правовое территориальное зонирование и перспективный финансовый план внедряются в городах разных типов, однако, объективными лидерами являются крупные города свыше 100 тыс. жит.

В ходе исследования, на основе выбранных из анкеты вопросов, непосредственно касающихся процесса управления и влияющих на его качество, были выделены три группы городов, различающихся степенью внедрения управленческих технологий: города с уровнями управления А, В, и С (табл.2; рис.4).

Таблица 2

Ранжирование ответивших городов по степени внедрения управленческих технологий

	Доля от всех городов России	Доля городов, от всех ответивших	Доля городов, от всех ответивших данного уровня			Всего
			Большие города	Средние города	Малые города	
А уровень управления	3,5%	17%	71%	13%	16%	100%
В уровень управления	13,5%	68%	16%	26%	58%	100%
С уровень управления	3%	15%	3%	—	97%	100%

Составлено по результатам исследования «Городское управление современной России»

А уровень управления – внедрены практически все современные эффективные управленческие технологии. В основном это крупные города, в 50% случаев – центры субъектов Федерации. Размещаются в Центральной части Европейской России (вокруг Москвы), в южной части Северо-Западного района (вокруг Санкт-Петербурга), на юге России в Ростовской области, в небольшом количестве в Поволжье и на Урале.

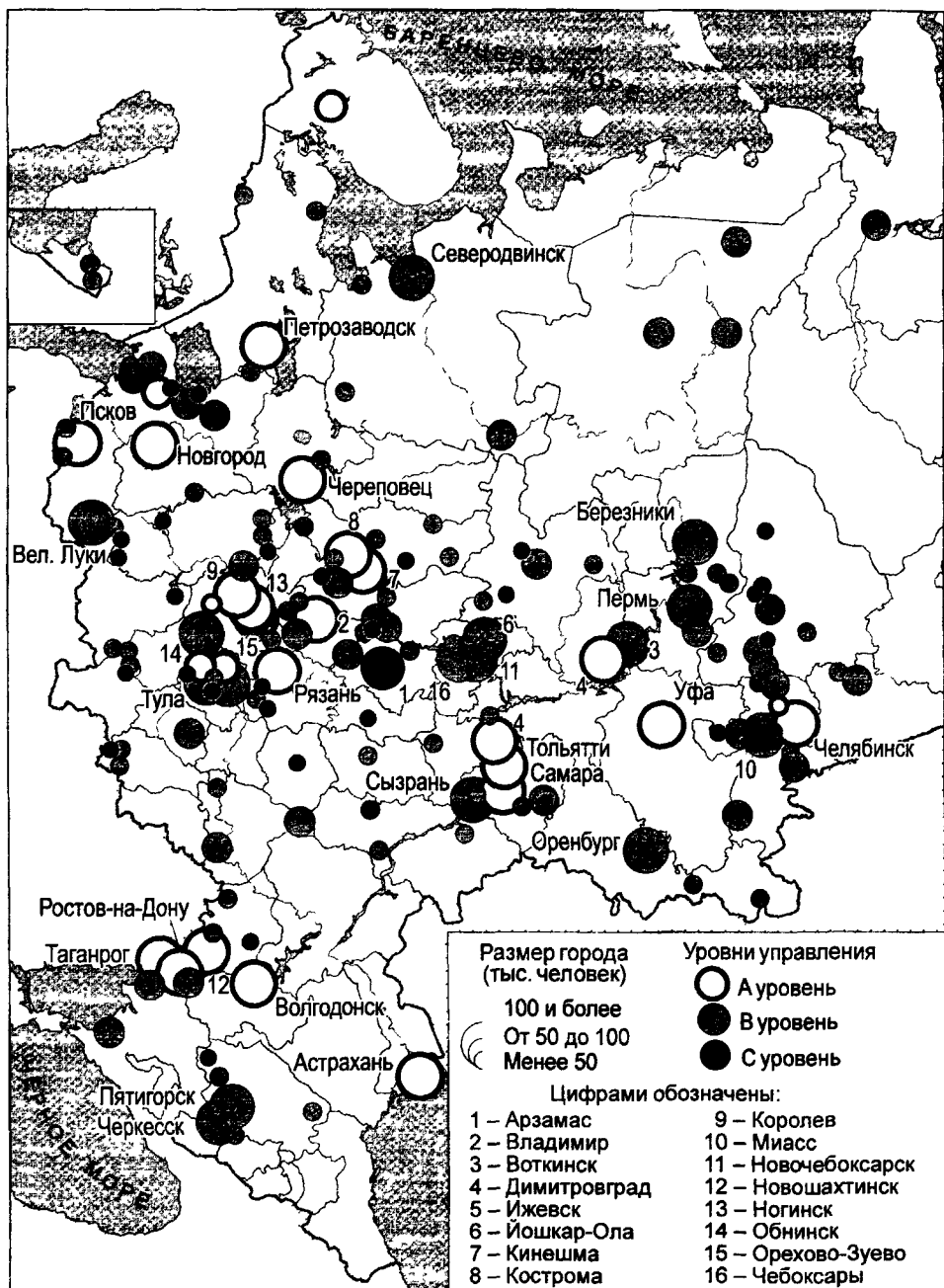


Рис. 4. Уровни внедрения управленческих технологий в обследованных городах

В азиатской части России представлены крупными городами Восточной Сибири и Дальнего Востока. Малые и средние города располагаются в Центральной части России, в непосредственной близости от Москвы и Санкт-Петербурга.

В уровень управления – большая часть эффективных управленческих технологий внедрена. В этой группе начинают превалировать малые города. Общие закономерности размещения сохраняются. Однако, помимо Центральной России, набирает вес Урал и Восточная Сибирь. Дальний Восток представлен южными городами.

С уровень управления – в управлении используется минимальный набор эффективных управленческих технологий. Четкая географическая локализация – центральная часть Европейской России, малые города.

В итоге, как видно из табл. 3., как минимум, 3,5% российских городов находится на высоком уровне институционального развития – А уровень управления (степень освоения ими новых управленческих технологий высока), и они имеют все возможности для дальнейшего комплексного развития своей экономики. Несмотря на объективные предпосылки, среди этой группы городов встречаются как малые, так и средние города. Еще, как минимум, в 13,5% российских городов уровень институционального развития может быть оценен как хороший – В уровень управления. В этих городах на качество административного управления, в отличие от еще 3% проанализированных российских городов – С уровень управления, в меньшей степени оказывают влияние объективные факторы развития, такие как размер города, его статус, экономико-географическое и транспортное положение. В этой группе городов ведущая роль остается за субъективными факторами, которые поддаются изменению благодаря эффективному управлению, освоению новых управленческих технологий и стандартов. Иначе говоря, в тех городах, где уровень управления высок, наибольшую значимость приобретают субъективные факторы городского развития, а в тех городах, где городское управление оценивается как невысокое, развитие города обусловлено в большей степени объективными факторами.

7. Корреляция выделенных уровней городского управления и официальной социально-экономической статистики выявила их устойчивую зависимость.

Выделенные на основе данных исследования уровни городского управления носят субъективный характер. Для их объективного обоснования были выбраны социально-экономические показатели развития города из официальной статистики. Было ожидаемо, что следствием (реже причиной) высокого уровня управления должны быть лучшие показатели социально-экономического развития. Однако официальная статистика в большинстве случаев отражала ситуацию в группе городов с населением свыше 100 тыс.

По этой причине, города группы А оказались практически полностью обеспечены статистикой, города группы В лишь на 40%, а группы С – только на 12%. В целях более точного сравнения имеющихся данных социально-экономического развития городов было решено сопоставить информацию только по большим городам группы А и В. Эти группы включали в себя достаточное количество городов, чтобы выявить общие закономерности у городов одного статуса, но разного уровня управления.

Для сравнения были выбраны социально-экономические показатели за 2001, 2002 и 2003 гг., отражающие результаты управления или же облегчающие или усугубляющие объективные предпосылки. В целом, проведенный анализ (табл.3) доступной социально-экономической статистики по ряду крупных городов позволяет сделать вывод, что субъективное выделение городов уровня управления группы А и группы В подтверждается объективными показателями социально-экономического развития. Однако существующая зависимость между социально-экономическими показателями и качеством управления не позволяет оценить вклад текущего управления в развитие города. Ответ на этот вопрос могут дать только крупномасштабные исследования отдельно взятых городов.

Таблица 3

Зависимости между уровнями городского управления А и В и официальной статистикой

Показатели социально-экономического развития городов*	Выявленные зависимости
Миграция	<i>В группе А миграционный прирост положителен для 50-60% городов, а в группе В только для 30% городов</i>
Доля работающих в организациях, от всего населения	<i>Доля работающих в столичных городах около 40%, а в нестоличных – около 35% В не зависимости от этого, в городах группы А наблюдается постепенное увеличение этой доли для 50-70% городов, а в группе В только для 30%</i>
Средняя номинальная начисленная заработная плата руб.	<i>В группе А для столичных городов средняя номинальная заработная плата в 1,06 раз больше чем в городах уровня В, для нестоличных – в 1 раз.</i>
Доля пенсионеров от всего населения	<i>Данные по группам городов практически идентичны</i>
Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного городского жителя (на конец года), м2	<i>Данные по группам городов практически идентичны</i>
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах), млн руб на человека	<i>В целом в крупных, нестоличных городах объем промышленной продукции больше в городах группы А</i>
Динамика индекса промышленного производства, в процентах к предыдущему году (количество больше 100%)	<i>Как такую зависимость найти сложно, но в группе А IIIII не встречается ниже 90%, а в группе В ниже 85%</i>
Ввод в действие жилые дома, тыс м2 общей площади и а человека	<i>В целом, строительство жилья интенсивнее ведется в городах группы А</i>
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах) руб. на душу населения	<i>В целом, оборот розничной торговли на душу населения больше в городах группы А</i>
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн руб. к объему промышленной продукции	<i>В целом, инвестиции в основной капитал на единицу промышленной продукции с незначительным перевесом больше в городах группы А</i>
Удельный вес инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств, в общем объеме инвестиций, процентов	<i>В целом, удельный вес инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств одинаков в обеих группах городов</i>
в том числе за счет федерального бюджета	<i>Инвестиции из федерального бюджета практически одинаковы для обеих групп городов, но для столичных городов группы А прослеживается их сокращение, а из группы В – некоторое увеличение</i>

* Статистика по сферам здравоохранения и образования не рассматривалась, так как эти направления городского развития не входят в компетенцию органов местного самоуправления.

8. На примере пяти городов-ключей (Владимир, Череповец, Дмитровград, Алексин, Дзержинский) выявлено, что субъективный фактор может получить решающую роль в развитии города только при достаточно высоком уровне объективных предпосылок социально-экономического развития города.

Все города уровня управления группы А характеризуются достаточно высокими показателями экономического развития. Поддержание и увеличение этих показателей, а также развитие социальной инфраструктуры в большей степени зависят от приоритетов городского управления. Результаты управленческой политики в пяти разных по масштабу и статусу городах-ключях иллюстрируют важную в развитии города роль субъективного фактора при благоприятно сложившихся объективных условиях его функционирования.

Город Владимир – крупный индустриальный центр субъекта Федерации, региональный центр, имеет благоприятное экономико-географическое положение. С 90-х годов планомерно осваивает новые рубежи в направлении городского управления, привлечения инвестиций и повышения своей конкурентоспособности. Находится в постоянном поиске новых импульсов роста, которые бы позволили повысить благосостояние граждан и поддерживать привлекательный образ города. Во Владимире регулярно проводятся семинары и конференции, нацеленные на поиск новых возможностей развития города, к которым относятся возможности эффективного управления, рационального использования городских финансов и муниципальной собственности, активизации участия предпринимательского сообщества и общественных организаций в жизни города. Результаты высокого качества городского управления проявляются по следующим направлениям: рост жилищного строительства, рост объемов инвестиций, расширение социальной инфраструктуры, формирование привлекательного современного образа города в информационной сети.

Череповец - крупный экономически благополучный промышленный город Северо-Запада России. На его территории размещается финансово успешное предприятие ОАО «Северсталь», обеспечивающее высокие доходы большей части населения города. Несмотря на то, что город находится в Европейской части России, и равноудален от двух крупнейших городов страны (Москвы и Санкт-Петербурга), его транспортно-географическое положение можно оценить как периферийное. Специфические проблемы города (ограниченность территориального роста, низкие темпы жилищного строительства, опасность социального расслоения, недостаточная благоустроенность и неразвитость социальной инфраструктуры, неблагоприятный имидж города, аварийность жилищного фонда и угроза увеличения безработицы) стимулируют местную администрацию к

активному поиску вариантов их решения. Под идеологическим руководством главы города М.С. Ставровского сотрудниками администрации осваиваются и внедряются в работу новые методы управления, создаются структуры, способствующие развитию малого бизнеса и повышению ответственности гражданского общества. Достаточно большой бюджет города позволяет ему внедрять эффективные управленческие разработки, задействовать лучшие консалтинговые организации, изменять имидж города. Происходящие перемены пока находят слабое отражение в официальной статистике, но, по всей видимости, принесут свои плоды в дальнейшем.

Димитровград – второй город Ульяновской области, научный центр атомных исследований, промышленный город. Развитию Димитровграда способствуют: выгодное географическое положение, высококвалифицированный кадровый потенциал как следствие его научно-производственного статуса, благоприятные климатические и экономические условия, наличие территорий для развития города. Все это позволяет работать администрации в направлении совершенствования управления и создания условий для дальнейшего развития города. Недавняя смена управленческой команды привела к серьезным изменениям в различных областях - город заметно преобразился. В нем появилось много нового в сферах культуры, экономики, образования, коммунального хозяйства, благоустройства. Город стал культурной столицей Поволжья-2004, получил призы в конкурсе «Самый благоустроенный город России» 2003 и 2004 гг. В городе разработано большое количество инвестиционных и имидживых проектов. Димитровград имеет репутацию современного, самобытного города, обладающего большим потенциалом в экономической сфере.

Город Алексин – средний город, центр Алексинского района. В настоящее время является одной из наиболее развитых промышленных зон Тульской области, при этом с достаточно развитой санаторно-курортной зоной. Ряд социальных показателей муниципального образования «Город Алексин и Алексинский район» выглядят чуть хуже других городов группы А городского управления. Это объясняется влиянием примыкающего к городу района, и лишь увеличивает значимость субъективных факторов развития данного муниципального образования. Так администрация одним из основных направлений своей деятельности считает создание на территории муниципального образования благоприятных условий для обеспечения инвестиционной деятельности, что находит свое отражение в увеличении притока инвестиций. В информационном пространстве создается образ Алексина как современного передового города. Так город дважды стал лауреатом Всероссийского конкурса «Золотой сайт местного

самоуправления». В городе открыт первый в Российской Федерации музей истории местного самоуправления.

Город Дзержинский - малый и молодой город областного значения. Имеет ряд благоприятных предпосылок для интенсивного развития: выгодное транспортное положение (расположен в непосредственной близости от МКАД), экономический потенциал (крупные промышленные и военные предприятия: ТЭЦ-22 и ФЦДТ «Союз»), молодое население. Однако объективно в середине 90-х существовали и негативные предпосылки развития: возможность превращения города в спальный район Москвы, изначальное отсутствие «лица» города, кадровая проблема из-за оттока трудоспособного населения на работу в Москву, отток молодежи, дефицит специалистов в области образования и медицины, свертывание военного комплекса, полная зависимость от политики администрации Люберецкого района. Современное развитие города напрямую связано с его главой Доркиным В.И. – креативной и весьма целеустремленной личностью. Под его руководством город с 1995 года стал самостоятельным городом областного значения. Был сделан основной упор на создание уникального лица города, на развитие гражданского общества, на жилищное строительство, на повышение социального уровня, на увеличение притока инвестиций, на новый уровень ЖКХ, на внедрение новых методик в управление. По всем этим направлениям город добился весьма значительных успехов, являясь образцом для подражания для других муниципальных образований. На данный момент город является лидером в сфере городского управления, первопроходцем в области управленческих новшеств: это единственный город в России, внедряющий на практике международный стандарт менеджмента качества ISO 9001:2000 в деятельность органов местного самоуправления.

9. Оценка перспектив развития городского управления в связи с принятием нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» выявила ряд возможных затруднений.

Институциональное развитие городского управления весь период с 1991 по 2005 гг. находилось под влиянием института МСУ. 2003 год стал переломным, произошла смена институтов – был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Последующее институциональное развитие российских городов напрямую зависит от рамочных условий развития управления в муниципальных образованиях, установленных новым законом. Данный закон на территории России будет вступать в силу поэтапно и мозаично в период с 2006 по 2009 годы. Однако уже сейчас после практически завершенного переходного этапа можно указать основные направления

изменений в сфере управления в муниципальных образованиях после вступления в действие нового закона:

– С 2003 г. часть кадровых и финансовых ресурсов городов была отвлечена для выполнения переходных положений нового закона: установление границ, переоформление муниципального имущества, корректировка уставов и структурные изменения. По этой причине общие темпы развития городского управления были снижены.

– К настоящему моменту многие города потеряли свою самостоятельность и приобрели подчиненное положение в муниципальных районах, что в последующем приведет в них к значительной деградации городского управления. Так, результатом внедрения первого этапа реформы стало то, что более 16% городов (в т.ч. города Ангарск, Шелехов, Рыбинск, Гатчина, Ивангород, Волхов, Коммунар, Новая Ладога, Пикалево, Светогорск, Шлиссельбург), бывших до реформы самостоятельными муниципальными образованиями, потеряли часть своих полномочий, перейдя в разряд городских поселений.

– Наличие четко прописанного списка вопросов местного значения приведет к отмиранию инициативы на местах, а значит и к отсутствию стимула достижения более эффективной формы управления.

– Существенное увеличение числа муниципальных образований привело к серьезной нехватке муниципальных управленцев среднего звена, что, несомненно, скажется на качестве городского управления в дальнейшем. Известно, что на середину 2005 года было подготовлено только 13% необходимого количества муниципальных служащих. Предполагается, что финансовые затраты на подготовку необходимых сотрудников, переподготовку депутатов и глав муниципальных образований будут разделены между бюджетами трех уровней (федерального, регионального и муниципального), что отвлечет значительную часть городских денежных ресурсов от стратегически намеченных бюджетных расходов.

– Принятый Государственной Думой 8 июля 2005 г. в первом чтении проект поправок в Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" вводит гибкий график вступления данного закона в силу вплоть до 2009 г. Точная дата вступления закона на той или иной территории отдана на усмотрение администрациям субъектов Федераций. Последствием такого решения может стать то, что на значительной территории России (особенно на территориях национальных Республик) новый институт МСУ не будет внедрен до 2009 года, а значит, схема управления муниципальными образованиями будет диктоваться из администраций регионов.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. **Шевырова Н.И.** Проблемы территориальной справедливости в Российской Федерации // Территориальная дифференциация и регионализация в современном мире. Сб. научных статей. – Смоленск: Универсум, 2001. с.327-330.
2. **Шевырова Н.И.** Возможности получения статистической информации из российских муниципальных образований // Актуальные проблемы современной географии. Вып.2. Сб. научных статей. – Смоленск: Универсум, 2003. с.76-83.
3. Евдокимов М.Ю., **Шевырова Н.И.** Проблемы развития малых городов Тверской области // Актуальные проблемы современной географии. Вып.2. Сб. научных статей. – Смоленск: Универсум, 2003. с.121-127.
4. Шанин А.А., **Шевырова Н.И.** Опыт фонда «Институт экономики города» по разработке системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований // Городской альманах. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. с.138-149.
5. **Шевырова Н.И.** Интернет-сайт – визитная карточка современного города. Обзор интернет-ресурсов // Городской альманах. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. с.191-194.
6. **Шевырова Н.И.** Мониторинг развития муниципальных образований // Управа. №9 – М., 2003. с.31-33.
7. **Шевырова Н.И.** Оценка степени распространения передовых механизмов института местного самоуправления в городах Российской Федерации // Научный дебют. Вып.1. Сб. научных статей. – Смоленск: Универсум, 2005. (в печати)
8. **Шевырова Н.И.** Оценка степени освоения новых моделей и инструментов муниципального управления в российских городах // Региональные исследования. Вып.4. Сб. научных статей. – Смоленск: Универсум, 2005. с.48-56.
9. **Шевырова Н.И.** Проблемы развития сферы управления в российских городах // Экономико-географический вестник РГУ, № 2. – Ростов-на-Дону: РГУ, 2005. с. 111-120.
10. **Шевырова Н.И.** К анализу качества городского управления в Российской Федерации // Владимирские чтения. Сб. научных статей. – М., 2005. (в печати)
11. Елагина Е.Ю., Попов Р.А., **Шевырова Н.И.** Городское управление в современной России // Городское управление. №4. – М., 2005. с. 43-48.
12. Елагина Е.Ю., Попов Р.А., **Шевырова Н.И.** Городское управление в современной России // Городской альманах. №1. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. с. 174-183.

Содержание

Введение

Глава 1. Специфика городского институционального развития в Российской Федерации

- 1.1. Анализ существующих вариантов управления комплексным развитием города
- 1.2. Основные составляющие процесса институционализации городского управления
- 1.3. Значение института местного самоуправления для городов России

Глава 2. Территориальная организация и сферы влияния основных институтов, влияющих на городской управленческий процесс

- 2.1. Государственные институты, и степень их вовлеченности в процесс становления городского муниципального управления
- 2.2. Приоритетные направления деятельности консалтинговых и донорских организаций, специализирующихся на городском развитии
- 2.3. Влияние городских союзов и ассоциаций на сферу городского управления

Глава 3. Оценка уровня управления в городах Российской Федерации

- 3.1. Субъективная оценка управленческого потенциала в ряде городов Российской Федерации
- 3.2. Соотношение влияния объективных и субъективных факторов на социально-экономическое развитие на примере пяти городов-ключей
- 3.3. Возможности и перспективы развития городского управления в России

Заключение

Список литературы

Приложения

Подписано в печать 21.09.2005
Формат 60×88 1/16. Объем 1.5 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 108
Отпечатано в ООО «Соцветие красок»
119992 г.Москва, Ленинские горы, д.1
Главное здание МГУ, к.102

6.

1

0

2

1

№ 16885

РНБ Русский фонд

2006-4
13437