

PONYAVINA Mariya Borisovna, *Cand. Sci. (Econ.)*, Associate Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125167; mbponyavina@fa.ru)

VOCATIONAL GUIDANCE OF TALENTED YOUTH AS ONE OF THE ELEMENTS OF EFFECTIVE STATE EDUCATIONAL POLICY

Abstract. *The article examines the need to organize career-oriented activities for the category of young people classified as talented. Being a part of the state policy in the sphere of education, the professional orientation of talented youth is conducive to their professional self-determination, motivation and effective employment, which contributes to the country's innovative development.*

Keywords: *educational policy, state educational policy, talented youth, career guidance, career, innovative development of state*

УДК 351:352(045)

ШИЛОВ Владимир Викторович – кандидат исторических наук, заведующий кафедрой общенаучных дисциплин Березниковского филиала Пермского национального исследовательского политехнического университета (618400, Россия, Пермский край, г. Березники, ул. Химиков, 10, каб. 205; vvs595959@mail.ru), член правления Российского общества социологов (Пермское отделение)

ОБЪЕДИНЕНИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: PRO ET CONTRA

Аннотация. *В статье рассматривается сложный и противоречивый процесс объединения муниципалитетов на территории Западного Урала. На примере городского округа города Березники и Усольского муниципального района Пермского края показаны методы и формы объединения данных территорий за последние 100 лет. Представлены мнения жителей и ответственных лиц о перспективах развития нового муниципального образования на верхней Каме.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, оптимизация, управление, экономика, уровень жизни, перспективы развития*

В связи с кризисными явлениями в ряде отраслей российской экономики, введения санкций против России со стороны западных стран проблемы качества управления и экономии бюджета в последние годы активно обсуждаются в российском обществе. При этом дело не ограничивается только дискуссиями, предложениями по улучшению социально-политической, экономической ситуации, но и предпринимаются конкретные действия, в частности, в ряде регионов наблюдается процесс объединения муниципалитетов.

Активно данный процесс проходит и в Пермском Прикамье. Об этом красноречиво говорят и заголовки пермского портала «В курсе.ру», такие как, например, «Городское поселение Чусового и район объединятся в округ в течение одного-двух лет» (19 декабря 2017 г.), «В краевом Заксобрании внесли инициативу о создании Гремячинского городского округа» (26 декабря 2017 г.), «Депутаты Чайковского проголосовали за объединение города с районом» (17 января 2018 г.), «Дума Краснокамска единогласно поддержала создание городского округа» (18 января 2018 г.), «Гремячинск и Кизел стали городскими округами» (26 января

2018 г.), «Жители Краснокамска поддержали создание городского округа» (7 февраля 2018 г.), «Жители Гремячинска поддержали объединение с районом в округ» (7 марта 2018 г.), «В Прикамье появится Оханский городской округ» (11 апреля 2018 г.), «Горнозаводск реорганизован в городской округ» (19 апреля 2018 г.) и т.п.

Законопроект о вхождении поселений Соликамского района в городской округ был внесен земсобранием Соликамского района 26 апреля 2018 г. в региональный парламент (проект будет рассмотрен на майском заседании Законодательного собрания). Крупный промышленный центр Верхнекамья г. Соликамск является третьим по численности (около 100 тыс. жителей) и социально-экономическому потенциалу населенным пунктом Пермского Прикамья.

25 апреля 2018 г. депутаты городской Думы второго по численности и социально-экономическому потенциалу населенному пункту (после краевого центра г. Перми) г. Березники приняли решение о проведении публичных слушаний по вопросу преобразования поселений, входящих в состав соседнего Усольского муниципального района.

Представляя проект этого решения депутатам, глава города Березники С.П. Дьяков отметил, что объединительные процессы на территориях идут давно: «Многие краевые и федеральные структуры уже объединились: последний пример – это медучреждения». Далее С.П. Дьяков сказал, что предварительные переговоры в усольских поселениях уже проведены, а принятие аналогичных решений ожидается до конца апреля. Планируется уменьшение числа руководителей и упрощение системы управления. Объединение, по мнению Дьякова, «позволит решить для Березников вопрос недостатка земельных участков для строительства жилья и сообъектов, получить выход к Каме, что важно для городских промпредприятий».

На этом же заседании председатель Березниковской городской думы Э.В. Смирнов (директор по недропользованию ПАО «Уралкалий») сказал: «Объединение – это судьбоносный момент, мы получим активное развитие обеих территорий, а самое главное – повысится качество жизни людей».

Довольно оптимистичный взгляд на процесс объединения наблюдается и у губернатора Пермского края М.Г. Решетникова. В интервью газете «Звезда» весной 2018 г. он сказал: «Процедура преобразования в городские округа – это во многом упрощение системы управления. Объединяются две администрации, происходит снижение расходов на чиновников и управленцев. И на примере Чайковского видно, что при бюджете 1,5 миллиарда рублей экономия может достигнуть 80 миллионов. И эта экономия возникает только за счет оптимизации управленческих структур в результате объединения. Плюс рост эффективности. Задача экономии бюджетных средств – первоочередная, но она не так важна, как вопрос ответственности. Потому что в результате объединения появляется один хозяин на территории, одно ответственное лицо. Наличие на одном объекте двух управленцев ни к чему хорошему не приводит. И, главное, отражается на людях. Два управленца – это уже политика. То есть, они не занимаются работой, а занимаются политикой»¹.

Здесь сразу можно выразить сомнение. В современном Китае на «одной территории» (как и в советскую эпоху) работают два управленца (от исполнительной и партийной власти). Оценка их деятельности очень проста – рост экономических показателей и, как следствие, если рост наблюдается, – карьерный рост

¹ Решетников М.Г. Как Вы относитесь к объединению муниципалитетов? – *Звезда* (Пермь). 2018. № 45 (32802). 26 апр. С. 1, 7.

наблюдается и у руководителей территории (по партийной и «хозяйственной» линии).

В современной России при наличии «вертикали власти» властные полномочия в регионах все больше концентрируются в руках одного человека (глава Пермского края с конца 2016 г. возглавляет и региональное правительство), а критерием оценки руководителя является не только рост экономики, но, складывается ощущение, и число «посадок» чиновников.

Прежде чем рассмотреть историю вопроса объединения двух соседних территорий – городского округа г. Березники и Усольского муниципального района, – следует сказать несколько слов о субъекте РФ – Пермском крае, в котором на территории 160,6 кв. км проживают более 2,6 млн жителей.

По переписи 2010 г. в Пермском крае было 25 городов, 30 поселков городского типа и 2 644 сельских населенных пункта. По сравнению с переписью 2002 г. опустели 244 населенных пункта.

Сегодня, согласно закону об административно-территориальном устройстве Пермского края, регион состоит из следующих административно-территориальных единиц: города краевого значения – 14, административные районы – 33, города районного значения – 11, районы в городах – 7, городские населенные пункты – 51 (в т.ч. города – 25, рабочие поселки – 26), ЗАТО – 1, сельские населенные пункты – 3 576, округ – 1; всего 3 669 ед. 6 из 33 районов составляют административно-территориальную единицу с особым статусом – Коми-Пермяцкий округ с центром в г. Кудымкаре.

В рамках муниципального устройства в границах административно-территориальных единиц Пермского края к 1 января 2016 г. были образованы 337 муниципальных образований: 8 городских округов, 40 муниципальных районов, 29 городских поселений и 260 сельских.

Городской округ г. Березники – крупнейший индустриальный центр Западного Урала (синоним Пермского края), который дает 13,8% регионального ВВП. Площадь г. Березники – 66 кв. км, а площадь городского округа – 431,12 кв. км (0,3% территории Пермского края). Численность населения на 1 января 2017 г. составляла 145 115 чел. (5,6% численности населения края). Город Березники находится на 123-м месте из 1 112 городов РФ.

Соседний с г. Березники Усольский муниципальный район (расположен на противоположном, правом берегу р. Камы) имеет площадь намного больше, чем Березники, – 4 544,1 кв. км. В то же время в Усольском районе численность населения по последней переписи РФ в октябре 2010 г. составляла всего 16,1 тыс. чел. В самом районном центре г. Усолье проживают чуть более 6 тыс. жителей.

Как правило, населенный пункт в России приобретает статус города, если в нем проживают не менее 12 тыс. жителей и не менее 85% населения заняты не в сельском хозяйстве (в г. Усолье всего 6,2 тыс. жителей). Но в РФ сегодня много городов имеют численность менее 12 тыс. жителей (в начале XXI в. таковых насчитывалось 208 из 1 092), и это связано (статус города) с историческими факторами и изменением численности населения. Например, отдавая «дань истории и культуре», статус городов имеют Верхотурье, Верхоянск, Чекалин. В нашем случае – и город Усолье, который возник в 1606 г.

Еще в 1970 г. постановлением СМ РСФСР 116 городов России были объявлены историческими городами-памятниками. Четыре города из них находились в тогдашней Пермской обл. – Усолье, Соликамск, Чердынь и Кунгур. Хотя этот документ и был принят в годы советской власти, но красноречиво говорит об историко-культурном значении г. Усолье, в котором сегодня расположен уникальный архитектурный ансамбль с шедеврами зодчества XVIII–XIX вв., и

некоторые из них, по версии профессора А.С. Терехина, создавались по проектам великого русского зодчего А.Н. Воронихина – уроженца Усолья (из крепостных графов Строгановых).

Поэтому в наши дни усольчане довольно ревниво воспринимают, когда их город называют «городом-спутником» или еще более уничижительно – «спальным районом» г. Березники, который ведет свою «родословную» всего-то с 1932 г., о чем будет сказано ниже.

Границы муниципальных образований устанавливают органы государственной власти субъектов РФ. В нашем случае, соответственно, это Законодательное собрание Пермского края. Этот же орган наделяет соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Границы территории г. Березники установлены законом Пермской области «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования “Город Березники Пермского края”» от 27 декабря 2004 г. № 1983-434. В связи с этим территория города в целом и какая-либо ее часть не входят в состав территории иных муниципальных образований. А еще ранее, 6 марта 1996 г., на территории Усольского района, в г. Усолье, было зарегистрировано муниципальное образование «Усольский район Пермской области».

Город Березники сегодня почти в 25 раз превышает по числу жителей г. Усолье, но дата основания Усолья – 1606 г., а Березников только – 1932 г. Отсюда, как отмечалось, и «ревность» на бытовом уровне населения Усольского района к своему «большому соседу». Тем не менее административные границы городов Усолья и Березники в XX в. менялись неоднократно. Приведу хронологию изменения границ и статуса населенных пунктов рассматриваемой территории.

До 1918 г. – село Новое Усолье, населенные пункты Березники, Веретия, Ленва, Зырянка, У-Зырянка, Чуртан, Дедюхино и другие находились в составе Соликамского уезда.

В 1918 г. село Новое Усолье переименовано в город и объявлено административным центром Усольского (бывшего Соликамского) уезда (решение I уездного съезда Советов от 25.02.1918 г.)

1923 г. город Усолье, населенные пункты Березники, Веретия, Ленва, Зырянка, У-Зырянка, Чуртан, Дедюхино и другие включены в состав Ленвенского района Верхнекамского округа с административным центром округа г. Усолье (постановление ЦИК РСФСР от 03.11.1923 г.)

В 1930 г. Ленвенский район Верхнекамского округа новым постановлением преобразован в Березниковский район. В 1932 г. город Усолье и населенные пункты Березники, Веретия, Ленва, Зырянка, У-Зырянка, Чуртан, Дедюхино и другие объединены в город Березники – административный центр Березниковского района (постановление Президиума ВЦИК РСФСР от 20.03.1932 г.; подписал М.И. Калинин). Эту дату (20 марта 1932 г.) и сегодня березниковцы торжественно отмечают как День рождения города Березники. В 1934 г. Березниковский район переименован в Ворошиловский. В 1939 г. город Березники, включая территорию бывшего г. Усолья, выделен из Ворошиловского района со статусом города областного подчинения (указ Президиума ВС РСФСР от 19.09.1939 г.). В 1940 г. город Усолье выделен из городской черты г. Березники и передан в состав Ворошиловского сельского района в качестве его административного центра (указ Президиума ВС РСФСР от 30.08.1940 г.). В 1957 г. Ворошиловский район переименован в Усольский (указ Президиума ВС РСФСР от 29.11.1957 г.). В 1959 г. Усольский район переименован в Березниковский (указ Президиума ВС РСФСР от 04.11.1959 г.). В 1963 г. Березниковский район ликвидирован, г. Усолье передан в подчинение

г. Березники (указ Президиума ВС РСФСР от 01.02.1963 г.). В 1965 г. Усольский район восстановлен, г. Усолье возвращен статус административного центра Усольского района (указ Президиума ВС РСФСР от 12.01.1965 г.). В 1981 г. город Усолье включен в городскую черту г. Березники (постановление ВС РСФСР от 10.06.1981 г.). 11 января 1996 г. на территории г. Березники зарегистрировано муниципальное образование «Город Березники». 6 марта 1996 г. на территории Усольского района, в г. Усолье, зарегистрировано муниципальное образование «Усольский район Пермской области».

Забегая вперед, замечу, что в середине 90-х гг. прошлого века один ответственный чиновник Усольской администрации (уроженец, старожил, краевед Усоля) в частной беседе посетовал: «...все эти объединения с Березниками приносили нам только вред».

В советскую эпоху г. Березники имел свою юридическую (административную) границу, или городскую черту, но по мере роста числа жителей застройка городского типа начала выходить за пределы этой границы сначала вдоль главных радиальных дорог (микрорайон «Усольский» на правом берегу Камы), а затем (негласно это предвиделось) будет заполнять и промежутки между ними, поглощая город-спутник Усолье и населенные пункты Усольского муниципального района.

То есть, уже тогда эксперты говорили, что может возникнуть несоответствие между юридической и фактической границами, что, несомненно, усложнит управление городским хозяйством (и того и другого муниципалитета), и будет стоять вопрос о создании городской агломерации.

В научной литературе существуют разные точки зрения на городские агломерации, порой противоположные. Так, французские географы Ж. Боже-Гарнье и Ж. Шабо еще в прошлом веке считали, что крупные города — это чудовища, приговоренные к непрерывному росту, а агломерации (близкие скопления городов) являются настоящими титанами. Исследователь агломераций Мишель Руж назвал агломерации «раковой формой градостроительных образований» [Боже-Гарнье, Шабо 1967].

Противоположная точка зрения заключается в том, что агломерации — это самые оптимальные формы современного расселения и именно они способны в будущем решить проблему несистемных расселений и улучшить жизненные условия. Городские агломерации, как и сам город, всегда противоречивы по своей сути, но положительных черт в них будет больше, чем в «провинциальных» городах и селах.

Разумеется, любой город и любая агломерация всегда будут привлекать инвесторов, а это новые производства и новые виды деятельности. Расположенные здесь предприятия, университеты, учебные заведения, «очаги культуры» и места досуга, качественное здравоохранение — это главная составляющая любого народнохозяйственного комплекса, что и обеспечивает приток населения.

Но рост населения и производств, в свою очередь, угрожает ухудшением экологии. Площади города, как правило, исчерпаны, поэтому город и начинает расти за счет спутников, выводит в них не только население, но и филиалы предприятий и учреждений. То есть, агломерации становятся преемниками большого города, последний, в свою очередь, решает таким образом многие свои проблемы, связанные с экологией, очистными сооружениями, станциями водоснабжения, сортировочными станциями, аэропортами, местами отдыха и т.п.

Таким образом, можно констатировать, что агломерация наследует и совершенствует разнообразные преимущества городского «ядра», но при этом возникают и новые проблемы: наступление на природу, сокращение открытых пространств, неудобные «маятниковые» поездки, которые отнимают много

сил и времени у трудящихся и студентов. Поэтому этот сложный механизм (города и городские агломерации) привлекает пристальное внимание не только историков, но и специалистов самых разных отраслей знания – географии, геоурбанистики, экономики, социологии, менеджмента, архитектуры, психологии и т.д.

В настоящее время ряд градостроителей постепенно пришли к выводу, который был сформулирован германскими специалистами: «Преимущества агломераций – очевидны, а недостатки – устранимы» [Музалевский 2012]. Автор согласен с данным утверждением, учитывая сложившуюся сложную ситуацию на рассматриваемой территории.

После техногенной катастрофы в 2006 г. – затопления первого рудника ПАО «Уралкалий», шахтное поле которого расположено под г. Березники [Шилов, Нестерова 2016], – переселение и «стратегическое» строительство (развитие) Березников связано с правым берегом, в т.ч. и на территории Усольского муниципального района. Это очевидно.

Тем не менее общественный дискурс вновь набирает остроту. Еще в первой половине 1990-х гг. лаборатория социологии ППИ (ныне – ПНИПУ) проводила опрос жителей Усольского района по этой теме. И тогда подавляющая часть населения Усольского района были готовы войти в состав г. Березники, т.к. тогда (как и сегодня) усольчане видели и видят порой значительную разницу в качестве дорог и пешеходных дорожек, вывозе мусора, количестве бездомных собак, наборе и ценах продуктов в магазинах, поликлиники «у них в районе» и в г. Березники.

«Среднестатистический» житель Усольского района уже тогда думал (и сегодня думает), что после объединения у них в Усольском районе, во всех 73 населенных пунктах, все будет так же, как и у «богатого» соседа.

Тогда же в ходе опроса были опрошены и усольские чиновники. Все они практически высказались против объединения. Это и понятно: зачем два управления культуры, образования... То есть, сокращение (статус безработного) для многих из них было очевидно.

Спрашивал я по этому поводу и тогдашнего главу г. Березники Сергея Семеновича Кушнина, и он откровенно сказал, что он против объединения, объясняя это так: «У меня от нерешенных березниковских проблем голова идет кругом, а тут еще Усольский район с убитыми дорогами, ЖКХ...»

Сегодня же, наоборот, многие уповают на объединение, в т.ч. и ответственные лица г. Березники: у некоторых (на экране ТВ) даже на лицах просматривается легкая эйфория, прямо как в 2014 г., когда в РФ ключевым словом было «крым-наш».

Но территория Крыма, где сегодня целых два субъекта РФ, всего лишь на треть больше Усольского района, а сколько туда идет средств из федерального бюджета, плюс 19-километровый мост..

Сегодня Усольский муниципальный район – это территория 11 Березников. Усольский район по площади даже больше, чем дотационный субъект РФ Ингушетия. При этом трудовых ресурсов в том же г. Усолье не так много. По численности г. Усолье сегодня находится на 1 092-м месте из 1 112 городов России.

Поэтому возникает вопрос: сумеют ли наши чиновники и народные избранники сначала «выровнять», а потом и динамично развивать «новое», довольно внушительное по площади березниковское муниципальное образование? Хватит ли ожидаемых средств, которые будут сэкономлены при сокращении «неэффективных» (?) усольских чиновников? Станет ли ближе к жителям всех 73 населенных пунктов нынешнего Усольского района новая березниковская

муниципальная власть, управления и комитеты которой расположены на противоположном берегу полноводной Камы?

Ответственные за данный процесс лица уверенно отвечают, что от объединения будет только польза. Так, 27 апреля 2018 г. прошел XII съезд Совета муниципальных образований Пермского края, в работе которого впервые приняли участие представители федеральной власти – помощник президента по вопросам местного самоуправления Н.Н. Цуканов и президент Общероссийского конгресса муниципальных образований, депутат Госдумы РФ В.Б. Кидяев (в пленарном заседании приняли участие губернатор Пермского края М.Г. Решетников, врио ГФИ по Пермскому краю С.В. Половников и председатель Законодательного собрания Пермского края В.А. Сухих).

На съезде Николай Цуканов отметил, что опыт любого муниципалитета будет учитываться при подготовке к заседанию Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. При этом оценивать, успешно ли работает глава муниципалитета, должны жители: «Сейчас президенту по просьбам жителей приходится решать вопросы местного значения. Это не нормально. Это значит, что где-то органы местного самоуправления недорабатывают. Поэтому нужно посмотреть, где какая практика сложилась, по каким причинам что-то не получается». По его словам, руководить территорией должен человек, имеющий личный интерес в ее развитии. Также помощник президента отметил, что, очевидно, в Пермском крае назрел вопрос укрупнения территорий, при этом Прикамье не является исключением, эта работа ведется и в других субъектах страны¹.

Действительно, странно выглядит, когда вопросами местного значения занимается президент РФ. Но здесь же возникает вопрос: задачи не решаются от недостатка финансирования или ввиду отсутствия профессионализма у руководителя территории? Действительно ли объединение муниципалитетов ликвидирует этот недостаток? Вопрос довольно спорный.

Приведем пример подобного эксперимента. 1 декабря 2005 г. был образован новый субъект РФ – Пермский край (по итогам референдума 7 декабря 2003 г.), куда вошли Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ. Тогда у жителей автономного округа Коми (численность населения которого на тот момент составляла 132 824 чел.) тоже была эйфория и надежда «на лучшую жизнь». Сегодня, как фиксируют пермские социологи, они так уже не считают.

В 2017 г. Коми-Пермяцкий округ (бывший автономный округ до 2005 г.) имел население уже только 109 642 жителей, т.е. за 12 лет, прошедших после объединения, численность жителей «присоединенной территории» сократилась более чем на 23 тыс., т.е. каждый шестой уехал.

Подводя итог, следует отметить, что вызывает озабоченность тот факт, что объединения муниципалитетов начались очень быстро и массово. Решение было спущено сверху, и, несмотря на процедуру «публичных слушаний» (в отличие от советской эпохи), широкого обсуждения в СМИ не наблюдалось, а научное сообщество в качестве экспертов практически не привлекалось. В то же время каждая территория имеет свою специфику, поэтому требует очень взвешенного подхода при ее реорганизации. Метод проб и ошибок, когда речь идет о качестве жизни населения, недопустим в таких масштабах. Для начала можно выбрать для эксперимента какой-нибудь один регион РФ.

¹ В Перми обсудили проблемы муниципалитетов с помощником президента РФ. Доступ: http://v-kurse.ru/news/politics/v_permi_obsudili_problemy_munitsipalitetov_s_pomoshchnikom_prezidenta_rf_6425693/ (проверено 03.04.2018).

Список литературы

Боже-Гарнье Ж., Шабо Ж. 1967. *Очерки по географии городов* (пер. с фр.). М.: Прогресс. 424 с.

Музалевский К.Л. 2012. *Пространственно-расселенческая структура городской агломерации: согласование интересов населения и обслуживающих компаний*: автореф. дис. ... к.э.н. Новосибирск. 147 с.

Шилов В.В., Нестерова С.Ю. 2016. Верхнекамское месторождение калийно-магниевых солей как фактор динамичного развития Пермского региона. – *Экономика и предпринимательство*. № 11 (ч.1) (76-1). (Vol. 10 Nom. 11-1).

SHILOV Vladimir Viktorovich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Head of the Chair of General Education, Berezniki branch of Perm National Research Polytechnic University (10 Khimikov St, Berezniki, Perm Region, Russia, 618400), Member of the Board of the Russian Society of Sociologists (Perm Branch); vvs595959@mail.ru

UNION OF MUNICIPALITIES: PRO ET CONTRA

Abstract. The article considers a complex and contradictory process of merging of municipalities in the Western Urals. On the example of the urban district of the city of Berezniki and the Usolsky municipal district of the Perm Region it shows methods and forms of combining these territories for the last 100 years. The views of residents and responsible persons on the prospects for the development of a new municipal formation on the upper Kama are presented.

Keywords: local government, optimization, management, economy, living standards, development prospects