

Муталипов Рахмон Багдадович,
*аспирант кафедры конституционного и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета*
rakhmon.mutalipov@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННЫМ ГОРОДОМ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

УДК 342.553

Аннотация. Статья посвящена изучению проблем формирования концепции городского управления и предложению путей их решения для устранения в конечном счете существующих проблем современных городов. В статье широко используется метод диалектики и обосновывается взаимная связь между городским и государственным управлением.

Автор статьи приходит к выводам о возможности совершенствования государственного управления за счет исследования публичного управления городом, о множественности классификаций городов, о необходимости рассмотрения концепций городского управления в системе стратегического управления развития современным городом.

К основным проблемам публичного управления отнесены отсутствие разработанной концепции развития публичного управления городом, нерешение вопроса о субъекте разработки концепции городского управления, недостаточное финансирование формирования концепций публичного управления современным городом. Для решения выявленных проблем автор статьи предлагает разработать теоретическую основу публичного управления городом, раскрывает этапы формирования концепции городского управления, отмечает собственное видение взаимодействия субъектов городского управления при разработке концепции публичного управления современным городом, обосновывает необходимость активного участия городского населения в решении тех или иных проблем в жизни города.

Ключевые слова: публичное управление, современный город, концепция управления.

Rakhmon B. Mutalipov,
*Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law
Tyumen State University*
rakhmon.mutalipov@mail.ru

PROBLEMS OF FORMING CONCEPT OF PUBLIC GOVERNANCE OF A MODERN CITY AND WAYS OF THEIR SOLUTION

Abstract. The article is devoted to the study of the problems of the formation of the concept of urban management and the proposal of ways to solve them in order to ultimately eliminate the existing problems of modern cities. The article widely uses the method of dialectics and substantiates the relationship between urban and state governance.

The author of the article comes to conclusions about the possibility of improving public administration by studying the public administration of the city, about the plurality of classifications of cities, about the need to consider the concepts of city management in the system of strategic management of the development of a modern city.

The main problems of public administration include the absence of a developed concept for the development of public administration in the city, not solving the issue of the subject of the development of the concept of urban administration, insufficient funding for the formation of concepts of public administration in a modern city. To solve

the identified problems, the author of the article proposes to develop a theoretical basis for the public administration of a city, reveals the stages of the formation of the concept of urban governance, notes his own vision of the interaction of subjects of urban governance in developing the concept of public administration in a modern city, substantiates the need for active participation of the urban population in solving certain problems in life cities.

Keywords: public administration, modern city, management concept.

Вопрос публичного управления современным городом является одним из актуальных, проблемных и перспективных направлений юридической науки. Согласно отчету «Ценность устойчивой урбанизации» от 23 октября 2020 г. ООН–Хабитат о городах мира-2020, «в городских районах проживает 55 процентов населения мира, и ожидается, что к 2050 году эта цифра вырастет до 68 процентов» [1]. В этой связи значимость развития городской инфраструктуры, равно как и организация управления таким городом, приобретает свою актуальность.

«Публичное управление, — как пишет Д.А. Авдеев, — берет свое начало с древних городов-поселений, в которых, по сути, начинается образовываться основа будущего государственного устройства» [2, с. 17]. Соответственно, исследование городского управления позволяет переосмыслить существующие проблемы государственного управления, найти новые пути их решения. Без сомнения, принятие поспешных и не апробированных государственных управленческих решений способно привести к возникновению новых общественных проблем и негативно отразиться на социально-экономическом развитии региона и (или) государства. Исходя из общности закономерностей осуществления государственного и городского управления, город может стать местом для совершенствования публичного управления и апробации инновационных управленческих решений.

Однако вопросы публичного управления современным городом недостаточно исследованы в теории управления, методы городского управления требуют своего совершенствования с учетом современного развития общественных отношений и жизнедеятельности городского социума, что не позволяет решить существующие проблемы городов в полной мере. Так, Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 № 207-р (далее — Стратегия), к основным проблемам городов относятся: «... низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах...» [3].

Для решения существующих проблем городов необходимо совершенствовать городское управление. Остановимся подробнее на ряде проблем публичного управления современным городом.

Во-первых, следует отметить, что отсутствует научно обоснованная концепция развития публичного управления современным городом. Как известно, одним из элементов управления являются цели и задачи управления, однако в настоящее время законодателем не определены конкретные цели и задачи управления российскими городами, что существенно снижает социально-экономическое развитие городов. По сути, деятельность городских органов и должностных лиц сведена к решению текущих и краткосрочных вопросов местного значения, а вопросам долгосрочного развития современных городов не уделяется должного внимания. По нашему мнению, долгосрочное развитие города, так сказать, на перспективу, должно ориентироваться на установленные в этой связи цели и задачи, что приведет, в конечном итоге, к качественному изменению современного города.

Вышеприведенная Стратегия содержит принципы пространственного развития России, к числу которых отнесены: дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий; комплексный подход к социально-экономическому развитию территорий; учет интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития территорий и т.д. Также Стратегией определены перспективные центры экономического роста некоторых российских городов. Вместе с тем конкретной концепции управления развитием российских городов законодателем не закреплено, не раскрыт механизм учета интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития территорий.

Профессор В.В. Таболин, взяв за критерий «социально-экономическую функцию», выделяет следующие виды городов: промышленные (индустриальные); торгово-финансовые; торгово-промышленные; сырьевые (газ, нефть, руда, уголь и др.); портовые; военные (войсковые); административные;

учебные; научные; лечебно-курортные. При этом одной из особенностей российской урбанизации ученые называют деформацию функциональной структуры городов, преобладание монопрофильных, узконаправленных центров (городов одной отрасли) [4, с. 65, 202]. Основная проблема монопрофильных городов заключается в их зависимости от ситуации в отрасли. В этой связи, например, изменение вида монопрофильных городов на «многопрофильных» за счет развития других отраслей позволяет такому городу меньше подвергаться негативной ситуации в основной отрасли.

Безусловно, существуют и иные классификации городов. Например, выделяют «компактные города или города коротких расстояний», концепция которого появилась в целях снижения потребления энергии и загрязнения окружающей среды в крупных городах. В рамках данной концепции поощряется пешеходное и велосипедное движение [5].

Таким образом, под долгосрочным планированием и концепцией управления мы имеем в виду определение концепции города и выстраивание за счет этого системы управления. Однако, как уже говорилось, законодателем цели и задачи управления российскими городами, равно как и концепция развития публичного управления современным городом, не разработаны. По нашему мнению, такая концепция могла бы быть разработана на федеральном уровне и принята в качестве программного документа. Полагаем очевидным, что для того, чтобы усовершенствовать какой-либо процесс или деятельность органов публичной власти, необходимо разработать концепцию. В частности, рассматривая проблематику развития отечественной модели федерализма и совершенствование федеративных отношений Д.А. Авдеев утверждает, что «главную роль, призвана играть концепция региональной правовой политики» [6, с. 153]. Мы также убеждены, что нужно разработать концепцию управления и развития современного города, благодаря которой во многом можно будет решать существующие проблемные вопросы социально-экономического и иного характера.

К примеру, профессор В.В. Кафидов оперирует понятием «концептуальная модель стратегического управления городом», включающим:

- определение миссии города и цели органов управления;
- выработку стратегии развития;
- ретроспективный анализ развития города с оценкой существующей ситуации, сбалансированности развития отдельных подсистем и уровня социальной обеспеченности населения в сопоставлении с социальными стандартами, с выявлением ключевых проблем в его развитии;
- анализ динамики среды функционирования города;
- оценку (на основе проведенного анализа) имеющихся собственных ресурсов и предпосылок развития;
- ранжирование проблем по степени приоритетности; определение генеральных направлений социально-экономического развития города; в концепции, как правило, рассматриваются возможные варианты (сценарии) перспективного развития муниципального образования; даются рекомендации о направлениях и масштабах (в случае необходимости) государственной помощи и поддержки;
- комплекс мероприятий по основным направлениям развития в разрезе отдельных подсистем города с выделением основных этапов реализации и определением исполнителей, объемов и источников финансирования;
- разработку критериев оценки эффективности стратегического управления;
- оценку рисков стратегических решений и разработку механизма корректировки решений;
- аналитическую и информационную поддержку процесса стратегического управления;
- организацию связи с общественностью и информирования населения [7, с. 182-183].

Соответственно, концепция управления городом является сложносоставной категорией, одним из этапов модели стратегического управления городом. В случае разработки концепции развития публичного управления современным городом возникнет вопрос о том, кто будет выбирать, каким станет город: представительный орган городского образования, региональные органы власти или население города, используя формы непосредственной демократии. На наш взгляд, представительный орган городского образования и региональные органы власти могли бы с учетом социально-экономической обстановки в регионе и выявленных основных проблем города выносить на местный референдум варианты целей и развития города, концепции управления. Затем население на местном референдуме смогло бы из предложенных вариантов выбрать дальнейший путь развития города.

Процесс стратегического управления городом, по мнению В.В. Кафидова, состоит из следующих основных компонентов: разработка стратегических документов (Концепция стратегического развития,

Стратегический план, целевые программы и проекты развития (основополагающим среди этих документов является Концепция)); обучение сотрудников городской администрации теории и основным механизмам стратегического управления; создание механизма привлечения заинтересованных участников к процессу стратегического управления мегаполисом [7, с. 191].

Исходя из приведенной структуры стратегии городского управления, можно отметить, что данный процесс является также финансово затратным, поэтому его реализация может оказаться затруднительной в условиях дефицитности большинства местных бюджетов. В этой связи следует привлечь к управлению городом его жителей, в том числе их денежные средства в порядке, предусмотренном статьей 56 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8].

В заключении можно сказать, что публичное управление современным городом, с одной стороны, имеет ряд проблем, неэффективность которых обусловлена, на наш взгляд, отсутствием ее концептуальных основ, хотя для этого имеются все основания и условия для исследования и развития публичного управления современным городом, что, в свою очередь, позволит обобщить практику, которая в дальнейшем позволит разработать меры, направленные на совершенствование регионального и федерального публичного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization [Electronic resource]. URL: <https://unhabitat.org/wcr> (Date of Access: 13.11.2020).
2. Авдеев Д.А. Публичное управление: от городского к государственному // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 16-20.
3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 № 207-р [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 13.11.2020).
4. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. М.: Юрист, 2012. 390 с.
5. Компактный город [Электронный ресурс]: Википедия: свободная энциклопедия: сайт. URL: <https://ru.wikipedia.org> (Дата обращения: 13.11.2020).
6. Авдеев Д.А. Конституционная концепция региональной политики в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4, № 3. С. 152-163.
7. Кафидов В.В. Современные концепции управления. М.: Креативная экономика, 2020. 442 с.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.