

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОРОДА

ВЫЗОВЫ РАЗВИТИЮ СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИХ ПОЗИТИВНОГО ИМИДЖА

У.А. Богачев

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются проблемы развития современных российских городов. В частности, автором затрагиваются вопросы формирования позитивного имиджа современного города. Выделяется целый ряд внешних факторов, препятствующих формированию эффективной системы муниципального управления. В статье проводится их подробный анализ, а также даются рекомендации по модернизации муниципального управления с целью формирования позитивного имиджа города.

Ключевые слова: местное самоуправление, имидж, город, политическое управление.

Проблема формирования позитивного имиджа современного города становится все более актуальной как с точки зрения науки, так и практики муниципального управления. Сегодня активно обсуждаются вопросы городского маркетинга, имиджа городов, городского брендинга. Суть всех дискуссий сводится к необходимости обеспечения комфортной среды проживания граждан, повышения качества жизни населения, формирования эффективной системы муниципального управления.

На данный момент одной из основных проблем, осложняющих работу в сфере формирования позитивного имиджа города, является отсутствие однозначного понимания данного термина. Более того, данной тематике научным сообществом уделяется недостаточное внимание. Вместе с тем за рубежом внимание к термину «имидж» применительно к муниципальному управлению впервые проявилось в 1970-е гг., когда имидж стал многообещающим «рецептом» для привлечения в город инвесторов и туристов, эффективной конкурентной борьбы с другими городами и т.д. (См.: [5]). Имидж был назван западными специалистами «междисциплинарным автобусом» (См.: [4. S. 55—71]), курсирующим между различными науками, поскольку является многоаспектным понятием и трактуется исследователями по-разному.

Относительно к какой-либо территории — региону, городу — имидж можно определить как совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков территории, собственного опыта людей и слухов, влияющих на создание определенного образа.

Имидж — субъекториентированное явление, поскольку часто зависит от индивидуальных представлений, восприятия и личного опыта. Точнее говоря, среди элементов имиджа следует выделять объективную и субъективную составляющие.

Важнейшей объективной составляющей имиджа территории является совокупность конкурентных преимуществ и недостатков. Они обуславливаются особенностями отраслевой специализации региона, наличием экспортного потенциала, территориальной удаленностью и транспортной освоенностью, интеллектуальным и инновационным потенциалом и его соответствием целям развития региона, уровнем развития социальной сферы, состоянием производственного потенциала и сложившимся уровнем инвестиционной активности (объемами инвестиций и качественными характеристиками инвестиционной деятельности) и т.д. Очевидно, что конкурентные преимущества способствуют усилению конкурентоспособности территории, а конкурентные недостатки осложняют процесс ее включения в рыночное пространство.

Таким образом, речь идет о необходимости идентификации города в общемировом масштабе на фоне увеличения влияния процессов глобализации.

С точки зрения имиджа города глобализация является очень противоречивым фактором, который, с одной стороны, препятствует формированию позитивного образа города, так как формирует целый ряд вызовов его развитию, с другой — дает городам определенный импульс развития, стимулируя их идентификацию, позиционирование себя как уникального продукта, который может быть избран «потребителем» для проживания, ведения хозяйственной деятельности и в качестве места отдыха.

Рассмотрим более подробно, какие именно факторы, в том числе и глобального характера, должны быть в обязательном порядке учтены органами местного самоуправления в управлении современным крупным городом.

Усиление конкуренции между городами. Очевидно, что на современном этапе развития города вынуждены вступать в конкурентные отношения за привлечение финансовых, материальных и человеческих ресурсов. Сегодня уже можно говорить о том, что на смену конкуренции стран приходит конкуренция городов. Города «вынуждены» быть привлекательными не только для предприятий, но, в условиях глобализации, и для населения, являющегося одним из важнейших ресурсов, которые город может предложить предприятиям. Выделяют также еще одну целевую группу, за которую борются города, — туристы, приезжие, которые не только приносят доход предприятиям города, но и являются значительным носителем информации о городе, помогают «нанести его на карту» (См.: [З. Р. 22—30]).

Новые социокультурные условия, в которые попадают российские города. Современный город представляет собой сложнейший механизм, развитие которого требует учета огромного количества имманентно присущих городу характеристик — исторических, экономических, социокультурных. Динамика совре-

менной жизни стремительно повышает роль таких факторов, как проникновение внешних стандартов и стереотипов жизни, миграция, развитие нового спектра социальных ролей для жителей. Серьезной задачей становится учет интересов всех членов городского сообщества, толерантность, предотвращение или сглаживание конфликтов. Снова и снова возникает проблема эффективной поддержки развития реального местного самоуправления как важнейшего элемента гражданского общества, превращения его из формальной бюрократической конструкции в инструмент мобилизации общественной инициативы, реальный инструмент местного развития.

Возрастание роли человеческого капитала как основного фактора развития города. Все уровни власти должны осознавать, что человеческие ресурсы — основа будущего развития страны. Особенно актуальным становится этот вопрос в свете депопуляции — постоянного снижения численности населения, что ведет к «старению» российских городов и порождает целый ряд проблем социально-политического характера. В этой связи роль местных органов власти возрастает в геометрической прогрессии, поскольку концентрация человеческих ресурсов происходит в городах. Но проблема не только в количестве, депопуляция резко усиливает значимость качества населения — его мобильности, модернизации образа жизни, трудовых мотиваций, роста образования и улучшения здоровья. Региональные различия качества населения зависят от долговременных факторов: неравенства в доступе к экономическим ресурсам, образа жизни населения, социокультурной среды регионов и городов, направлений миграций (районы миграционного притока имеют более адаптивное население, районы оттока — наоборот) и т.д. (См.: [2]).

Таким образом, человек сегодня представляет собой основную движущую силу развития города, а качество жизни населения — основной индикатор эффективности муниципального управления. Уровень развития города, его конкурентоспособности все чаще определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности.

Технологические изменения, резко усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста. В ближайшее время вся система государственного управления западных стран будет перестраиваться на инновационные методы управления, которые позволят существенно повысить качество и эффективность ее функционирования.

Инновационное развитие для регионов — это, в первую очередь, широкое внедрение новшеств, использование возможностей, реализация которых требует применения современных стандартов и технологий.

Многие работы, посвященные инновациям, к сожалению, не поясняют, что понимается под этим термином. Рассмотрим основные научные подходы к понятию «инновация».

Основателем системного экономического подхода к инновациям является Й. Шумпетер. В 1912 г. он опубликовал работу «Теории экономического развития», в 1939 г. — двухтомный труд «Business Cycles». Согласно Шумпетеру «инновация означает изобретение и продвижение технического или организаци-

онного новшества. В качестве новатора выступает творческий тип предпринимателя, способствующего продвижению изобретения». Большое значение имеет введенное Шумпетером различие — изобретения, патенты, идеи, концепции не являются в его трактовке инновациями, а представляют собой лишь их материал. Только в случае реализации рынком, предприятием или организацией «хорошая идея» становится инновацией (См.: [1. S. 42—51]).

Если перенести принципы инновационного управления предприятием на муниципальное управление, то можно выявить целый ряд правил, которые необходимо внедрять в местных органах власти.

1. Необходим постоянный мониторинг способностей предприятия к инновациям, что означает постоянный контроль за развитием всей системы муниципального управления в сфере оказания услуг, методов работы и т.д. Наиболее существенным компонентом организационных инноваций является оптимизация структуры и процессов.

2. Необходимо обеспечивать способность системы муниципального управления к исследованию и (или) развитию, а также способность воплощать новые идеи в новых управленческих действиях в различных сферах: муниципального экономического развития, муниципальных финансов, социальном секторе, городского хозяйства, землепользования и управления недвижимостью, жилищного финансирования, взаимодействия с общественностью. Сотрудники органов местного самоуправления должны постоянно знакомиться с методами и задачами инновационного менеджмента и постоянно информироваться о видах инноваций, их целях и ходе реализации.

3. С точки зрения инноваций необходимо обеспечение идентичности местного сообщества, формирования позитивного имиджа города, что позволит выделить его в конкурентной среде, улучшить его экономические, социальные и политические характеристики.

4. С целью повышения своей способности к инновациям в органы местного самоуправления должны своевременно получать достоверную и обширную информацию о новых практиках государственного и муниципального управления, как в России, так и за рубежом, создавая, таким образом, некий информационный банк, который после тщательного анализа может быть использован в организации управления.

5. Пятое правило вытекает из предыдущего и требует от современных городов развивать и поддерживать межмуниципальные связи, создавая различные союзы, советы и т.д. с целью обмена передовым опытом и оперативного решения возникших в системе муниципального управления проблем.

6. Инновационный потенциал местной власти определяется ее инвестициями в «человеческий капитал», то есть методами повышения квалификации сотрудников и требованиями к отбору специалистов. Для этого предприятие должно обладать четкой картиной того, какая квалификация необходима для его сотрудников в будущем, и воплощать свои инновационные задачи посредством перепроверяемых каждый год целевых соглашений.

7. Необходимо проводить анализ сильных и слабых сторон развития города с целью разработки или корректировки инновационных планов развития.

8. В местных органах власти должна быть создана постоянная система обратной связи для отслеживания эффекта от определенных управленческих действий.

Многие города России уже осознали значение и роль инноваций в муниципальном управлении и применили многие инновационные идеи на практике. Для ознакомления с ними обратимся к сфере взаимодействия с общественностью. Так, например, в городах Энгельс Саратовской области, Бузулук Оренбургской области, Димитровграде Ульяновской области в практике управления на местном уровне активно используются социологические опросы, позволяющие активно воплощать в жизнь восьмое правило, изложенное нами, т.е. создавать систему обратной связи с населением. Проведение опросов позволяет собрать информацию о готовности различных секторов местного сообщества участвовать в инициативах местной власти, выявлять оценку управленческой деятельности власти, а также уровень лояльности и поддержки населением.

В городе Березовске Свердловской области в практике муниципального управления используется проведение мониторинга социального самочувствия жителей муниципального образования. Предлагаемая технология «Публичный мониторинг социального самочувствия» является составляющей инновационного проекта управления, основу которого составляет отказ от структурной институционализации форм привлечения активной части населения к процессу управления муниципальным образованием, т.е. от внедрения новых структурно-организационных моделей, требующих серьезных финансовых и материально-технических затрат. В основу проекта положена **технологизация** процесса управления местным сообществом, а именно разработка и апробация новой процессуальной модели управления, предполагающей возможность гибкой и эффективной адаптации существующих структур к меняющимся в русле модернизации задачам с использованием имеющихся ресурсов.

В основу предлагаемой технологии публичного социального мониторинга положен один из главных индикаторов адаптации населения к новым социально-политическим и социально-экономическим реалиям — «социальное самочувствие». Это обобщенная характеристика восприятия человеком собственного положения в обществе, оценка стабильности собственного существования и удовлетворенности социально-экономической ситуацией в стране.

В Ярославле разработана целая методика привлечения населения к участию в бюджетном процессе. Поскольку муниципальная администрация распоряжается общественными средствами и обязана проводить бюджетную политику в интересах жителей муниципального образования, ее деятельность на всех этапах бюджетного процесса должна быть прозрачной и подконтрольной населению (в широком смысле — от рядовых граждан до общественных организаций и субъектов предпринимательства). Этому способствует вовлечение общественности в бюджетный процесс путем реализации как обязательных, так и неформальных

процедур «общественного участия». Данные процедуры могут принимать следующие формы:

- публичные слушания по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении;
- включение представителей общественности в рабочие группы по разработке проектов муниципальных правовых актов, планов и программ;
- публикации в СМИ, освещающие бюджетную информацию (направления бюджетной политики, отчеты об исполнении бюджета и т.п.);
- использование современных информационных технологий оповещения населения о принимаемых решениях;
- проведение опросов общественного мнения.

Практика Ярославля иллюстрирует комплексный подход к вовлечению общественности в бюджетный процесс, охватывающий широкий спектр механизмов, превосходящих предписанные законодательством стандарты. Успешному внедрению данной практики в первую очередь способствовало желание органов местного самоуправления не только информировать общественность о результатах своей деятельности, но и найти пути взаимодействия для выработки совместных решений по вопросам расходования бюджетных средств, снятия социальной напряженности и вовлечения населения в решение актуальных социальных проблем.

Успешной инновационной практикой является внедрение механизма социальных инициатив на уровне объединения граждан (ТОСы др.) В качестве примера можно привести г. Рязань, где действует более 1300 ТОСов, выполняющих целый ряд социально значимых функций, от благоустройства дворов, улиц, домов до оказания социальной помощи и поддержки.

Таким образом, главным инициатором инновационного развития территории является местная власть. Для внедрения инновационных методов управления на местном уровне необходимо осознание данной проблемы местной властью, желание, восприимчивость к новым нестандартным идеям, мобильность местной власти, профессионализм и компетентность сотрудников местной администрации. Все это может стать возможностью преодоления или ответа на обозначенный вызов развитию современных городов.

Следующим фактором, тормозящим развитие современных городов, является продолжение реализации комплекса *крупных российских реформ*, затрагивающих важнейшие сферы государственного и муниципального управления. К ним относятся реформа местного самоуправления, реализующаяся с 2003 г., бюджетная реформа (с 2004 г.), административная реформа (с 2006 г.) и целый ряд других, затрагивающих как отдельные сферы, так и имеющих межотраслевой характер. С начала 2010 г. вступают в силу положения Градостроительного кодекса, жестко регламентирующего возможности распоряжения землей как важнейшим ресурсом муниципальных образований.

Реформа местного самоуправления упорядочивает систему полномочий, дает городам возможности укрепления местного самоуправления, внедрения моде-

лей эффективного управления. Бюджетная реформа выстраивает систему межбюджетных отношений, создает механизмы привлечения средств федерального бюджета на формирование системы бюджетного планирования города и инструментов повышения эффективности бюджетных расходов, оптимизирует городской бюджет. Административная реформа содействует созданию системы предоставления муниципальных услуг во взаимодействии с государственным сектором, условий для развития инвестиционной деятельности, повышение социальной стабильности в городе. Однако одновременно реализация всех этих реформ, установление единых «правил игры» одновременно повышает уровень требований к муниципалитетам, создает рост конкуренции со стороны других муниципальных образований за инвестиционные ресурсы и межбюджетные трансферты.

Усугубляет ситуацию нерешенность ряда **социальных и институциональных проблем на общегосударственном уровне**. Среди важнейших из них:

- высокий уровень социального неравенства и региональной дифференциации;
- сохранение высокого уровня рисков ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе высокий уровень коррупции и административных барьеров, недостаточная защищенность прав собственности, запутанная система земельных отношений, низкая корпоративная культура;

- слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления;

- низкий уровень конкуренции на целом ряде рынков, не создающий для предприятий стимулов к повышению производительности труда и конкурентоспособности;

- недостаточное развитие национальной инновационной системы, слабая взаимосвязь образования, науки и бизнеса.

Решение обозначенных проблем видится весьма трудным и проблематичным и зависит не столько от местных органов власти, сколько от системы государственного управления в целом. В то же время отдельные действия органов местного самоуправления могут способствовать улучшению имиджа города, привлечению внешних инвестиций, повышению уровня участия населения в местном самоуправлении. В частности, необходимо:

- формирование благоприятного политического климата, предусматривающего отсутствие затяжных конфликтов по линиям: исполнительная — представительная власть, власть — бизнес, власть — гражданское общество, местная — региональная власть;

- наличие разработанной и утвержденной стратегии развития города;

- пересмотр и адаптация вопросов ведения местных органов власти к конкретным потребностям общества;

- радикальное переустройство бюрократической системы на местном уровне;

- мониторинг на местном уровне тех сфер и проблем, которые действительно нуждаются в управлении и урегулировании;

— постепенное преобразование привычных методов коммуникации в муниципальном управлении в процесс коммуникации, максимально приближенный к жителям;

— внедрение новых методов управления на местном уровне, например, внедрение на законодательном уровне системы среднесрочного и долгосрочного планирования, системы одного окна и обслуживание местного населения через Интернет;

— смена культуры управления, что подразумевает восприятие инициатив и идей граждан как импульс к действию.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Harhoff D.* Wissenschaft als Innovationsquelle. In: *Wirtschaft und Wissenschaft*. — 2004. — 3 Quartal.
- [2] *Kotler Ph., Hainer D.H., Rein I.* Marketing places. — New York: The Free Press, 1993.
- [3] *Rühl M.* Images — Ein symbolischer Mechanismus der öffentlichen Kommunikation zur Vereinfachung unbeständiger Public Relations // *Armbrecht W., Avenarius H., Zabel U.* (Hg.): *Image und PR. Kann Image Gegenstand einer Public Relations-Wissenschaft sein?* — Opladen, 1993.
- [4] *Stegmann B.-A.* Großstadt im Image. Eine wahrnehmungsgeographische Studie zu raumbezogenen Images und zum Imagemarketing in Printmedien am Beispiel Kölns und seiner Stadtviertel (*Kölner Geographische Arbeiten*, Heft 68). — Köln, 1997.
- [5] *Зубаревич Н.В.* Кто выиграет конкуренцию за человеческие ресурсы // Российское экспертное обозрение. URL: <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=2169&ids=162>

THE CHALLENGES TO THE DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIAN CITIES AND THE PROBLEMS OF FORMATION OF THEIR POSITIVE IMAGE

U.A. Bogachev

The Department of Comparative Politics
Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article deals with the problems of development of modern Russian cities. In particular the author mentions questions of formation of positive image of the modern city. The article contains variety of the external factors interfering formation of effective system of municipal management. In the article is carried out the detailed analysis and is also made recommendations about modernization of municipal management for the purpose of formation of positive city image.

Key words: local self-government, image, city, political management.