

- отчеты о ходе реализации программ и планов, отчеты о социально-экономическом развитии, оценки реализации программ, планов и проектов;
- попутно собрать информацию о текущем состоянии стратегического планирования.

Кроме того, им поручалось просмотреть новостные ленты, форумы и архивы общественно-политических газет и официальных вестников администраций на предмет наличия диалога власти и общественности, интервью с первыми лицами о развитии МО, различного рода заметок о процессе стратегического планирования и реализации текущих планов и стратегий.

Поисковые запросы делались по темам «стратегическое планирование в МО», «название программы/плана МО», «стратегическое развитие МО». На каждое муниципальное образование затрачивалось 3–5 часов работы в Интернете. Если ничего существенного не удавалось отыскать, поиск прекращался.

Исследование охватывало 30 муниципалитетов, 28 из которых — члены Клуба городов и регионов — стратегов.

Итогом интернет-сриншита стала возможность существенно обновить базу документов, посвященных системе стратегического планирования на муниципальном уровне, на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (city-strategy.ru).

Основная задача — попутиться на основе полученной информации самостоятельно составить описание стратегического планирования в муниципальном образовании в 2000–2010 гг. — выполнена не была. Если тексты старых стратегий в общем-то худо-бедно находились, то информации о разработке и ходе реализации отыскать практически не удалось.

По принципу лампочки в Интернете информации о стратегическом планировании в начале 2000-х гг. все муниципальные образования можно условно поделить на пять групп:

1. На официальном сайте муниципального образования присутствует текст стратегического документа, информация о механизмах реализации и мониторинга, о ходе разработки и принятия, отчеты о реализации.
2. Текст стратегического документа размещен на официальном сайте администрации МО или законодательного органа МО или на официальном сайте правительства региона.
3. На официальном сайте администрации МО или законодательного органа МО или на официальном сайте правительства региона размещен какой-либо документ, касающийся стратегии (отчет о ходе реализации или корректировка и пр.); либо текст стратегического документа размещен на стороннем сайте (например, разработчика).
4. Удалось найти лишь упоминания о стратегическом документе МО, либо текст размещен на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (city-strategy.ru).
5. Нет вообще никакой информации о стратегическом документе МО.

В первую группу попал только Ижевск. На официальном сайте администрации существует раздел «Социально-экономическое развитие», в котором представлены текст Стратегии, механизмы ее реализации, информация о ходе реализации. Кроме того, размещены краткосрочная Программа социально-экономического развития (на 2010–2014 гг.), отчеты о ходе ее

реализации, прогнозы социально-экономического развития и пр.

Во второй группе оказались 12 муниципальных образований. Из них семь (пять муниципальных районов (МР), одно городское поселение и один городской округ) входят в состав Ленинградской области. Тексты стратегических документов всех семи МО размещены на официальном сайте Правительства Ленинградской области. Среди официальных сайтов администраций размещен только текст Концепции стратегии социально-экономического развития Сланцевского муниципального района до 2010 года, а также текущие документы развития в этом МР. На сайтах Гатчины, Соснового Бора и Кингисеппского района представлены только текущие краткосрочные стратегические документы (план и концепция соответственно). На сайтах Гатчинского, Лодынского и Приозерского районов никакой информации о стратегическом планировании нет.

Что касается оставшихся пяти муниципалитетов, то документы Апатитов, Петрозаводска и Северодвинска также размещены на официальных сайтах соответствующих регионов. На официальном сервере Апатитов в разделе «Отдел экономического развития» представлены старая стратегия и текущая программа развития, однако никакой иной информации нет. Прогноз социально-экономического развития г. Петрозаводска до 2025 г. включен в Генеральный план, который можно найти на сайте администрации городского округа. На официальном сайте администрации Северодвинска размещена текущая программа развития на 2010–2012 гг. Также есть ссылка «Стратегическое планирование», которая ведет на страницу Северодвинска на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию (единственный член Клуба городов и регионов — стратегов, имеющий ссылку на свою страницу с официального сайта). На серверах ЗАТО города Заречного и Череповца имеются тексты стратегий, на череповецком сайте, кроме того, еще и ежегодные программы развития и итоги их исполнения начиная с 2006 г.

К третьей группе относятся пять МО. Тексты стратегических документов Ломоносовского, Охотницкого и Тихвинского районов удалось отыскать только на сторонних сайтах — «Земельные участки Северо-Запада», ГНИУ «Совет по изучению производительных сил» и «Стратегическое управление муниципальным развитием» соответственно. На официальном сайте Тихвинского района размещена Концепция развития до 2020 г. По оставшимся муниципалитетам — Великому Устюгу и Сургуту — в Интернете есть только отдельные документы, касающиеся исследуемых стратегических документов — итоги реализации за определенный период и оценка инвестиционного потенциала.

В четвертую группу попали девять муниципальных образований. По двум из них (Вохомы и Гаю) удалось отыскать только заметки в местных газетах, свидетельствующие о том, что стратегические документы в этих городах в начале 2000-х гг. существовали. Тексты документов Выборгского, Кировского, Красноармейского районов и городов Мышкина, Набережных Челнов, Обнинска и Покрова имеются только на сайте Ресурсного центра, на официальных сайтах вообще нет информации о развитии, кроме официального сайта города Выборга, где размещена Программа социально-экономического развития на 2011–2014 гг.

Отдельно стоит остановиться на Покрове, поскольку в апреле 2011 года, когда мы только начали изучать интернет-источники, у города был другой сайт, на ко-

тором имелась абсолютно вся история разработки, принятия и реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Покров», начиная с небольших заметок об общественных слушаниях и заканчивая полномочными отчетами, выполненными по итогам мониторинга. Если бы тот сайт все еще функционировал, то Покров делал бы первое место с Ижевском.

Наконец, в последней группе оказались Венев, Кизел и Муром, по которым вообще никакой информации найти не удалось. Венев и Кизел привлекались к исследованию, поскольку сотрудники Леонтьевского центра принимали участие в разработке стратегий их развития как шахтерских городов. Однако на сегодняшний день никаких следов этих документов в Интернете нет. По Мурому известно, что Стратегический план был утвержден Советом народных депутатов в 2003 году, однако в архиве решений документ найден не был.

По итогам исследования можно сделать вывод о том, что муниципалитеты не стремятся демонстрировать свои наработки в области стратегического планирования. Старые документы есть всего лишь на четырех официальных сайтах администраций муниципаль-

ных образований. Еще девять текстов можно найти на официальных сайтах региональной власти. Особенно отличилась Ленинградская область, где собраны почти все документы развития.

Что касается всех остальных, то создается впечатление, что муниципалитеты приступили к разработке стратегий и программ развития совсем недавно. У многих муниципалитетов разработаны и реализуются стратегии и концепции развития на долгосрочную перспективу, принятые в 2006–2010 гг.

Да, безусловно, в тех первых образцах были недочеты и ошибки, не так гладко, как хотелось бы, формировались и принимались основные направления развития, но это был неплохой урок. Все же эти МО были перепроходками, муниципалитетами, чьи руководители (или представители бизнеса) не боялись заглянуть не в следующий год, а на 10–20 лет вперед, когда они уже не будут у власти, но город или район от этого не перестанет развиваться, а значит, надо дать ему импульс уже сейчас. И возможно, муниципалитетам стоит не «естеситься» своих старых документов, а наоборот, демонстрировать их, показывать эволюцию представлений о будущем, их постепенную реализацию.

Г. Ю. Ветров, В. В. Аламыгин
(Фонд «Институт экономики города»)

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Одним из краеугольных принципов стратегического планирования на муниципальном уровне является его публичность. Этот принцип отделяет муниципальный стратегический план не только как управленческий документ, но и как общественный договор в рамках местного сообщества, обеспечивающий учет и баланс в стратегии позиций различных заинтересованных групп и максимально возможное вовлечение всех заинтересованных сил в процесс разработки и реализации этого документа. Этот подход не только соответствует духу местного самоуправления и букве закона, но и в конечном итоге обеспечивает более высокую эффективность управления на местном уровне, обеспечивая необходимые широкие экспертные компетенции для выбора оптимальных направлений развития муниципально-образовательного и принятия верных управленческих решений.

Наблюдение за разработкой и реализацией муниципальных стратегий во многих российских муниципалитетах, равно как и непосредственное участие авторов статьи в такой работе показывает, что публичность и общественное участие при создании стратегии закладываются ее авторами практически всегда. Однако среди представителей местных администраций, отвечающих за стратегию, остается достаточно распространенным отношение к общественному участию как к некоему формально обязательному атрибуту, без которого разрабатывать стратегию политически вроде бы неверно, но и особой пользы тоже не просматривается. Такая ситуация вызывает необходимость еще раз вернуться к проблеме общественного

участия в муниципальном стратегическом планировании и рассмотреть, как же реализуются соответствующие механизмы на практике.

В настоящей статье предпринята попытка проследить, как использовались механизмы общественного участия при разработке и реализации стратегических планов и других документов долгосрочного планирования в российских муниципалитетах со второй половины 1990-х годов. Статья не претендует на обзор ситуации в более или менее полной совокупности муниципальных образований, занимавшихся в этот период стратегическим планированием. В ней мы рассмотрим ход разработки и некоторые результаты реализации ряда российских муниципальных стратегий на основании исследования, проведенного Леонтьевским центром и Фондом «Институт экономики города» в 2011 году¹. В исследовании рассматривались документы стратегического планирования, разработанные до 2005 года. Выводы статьи также основаны на практической работе специалистов Фонда «Институт экономики города» по разработке более чем 30 документов стратегического планирования в российских муниципалитетах.

Принятым в статье подход к изучению общественного участия в процессе стратегического планирования проиллюстрирован таблицей 1. Согласно этому подходу, рассматриваются три этапа² муниципальной системы стратегического планирования (МССП), связанные с созданием и исполнением муниципального стратегического плана, — его разработка, реализация и мониторинг достигнутых результатов. Логика такого решения исходит из того, что публичность должна

¹ См. об исследовании в статье Б. С. Жижаревича «Задача жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования» в настоящем сборнике.

² Выделенные этапы не являются последовательными. Второй и третий этапы — реализация и мониторинг — «накалдываются» друг на друга.

Таблица 1. Использование механизмов общественного участия (ОУ) в МСПП
(по 18 рассматриваемым практикам российских муниципальных образований)

Уровень участия граждан	Механизмы общественного участия																		
		Апатиты	Артем	Ижевск	Кинель-Чаркас-ский р-н	Магадан	Новосибирск	Ново-шахтинск	Омск	Псков	Северо-двинск	Петро-заводск	Казань	Косто-мушка	Ялаторовск	Санкт-Петербург	Сортавала	Олонский район	Тольятти
1 группа (Пассивное участие граждан)	Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, Интернет и т. д.)	+		+		+	+	+	+	+	+	+		+		+		+	+
	Программные статьи и интервью ключевых участников					+								+					
	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических лонгформ газет и информационных листов								+								+		
	Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в сети Интернет)															+			
	Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.)							+		+		+		+			+		
	Брифинги и пресс-конференции организаторов								+	+								+	
	Проведение открытых информационных семинаров	+					+		+	+		+					+	+	+
	Проведение обучающих семинаров	+					+	+	+	+		+					+	+	+
	Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры)	+		+			+	+	+			+		+		+	+	+	+
	Проведение опросов и анкетирования	+		+			+	+	+	+		+		+		+	+	+	+
2 группа (Пассивное участие граждан в стратегическом планировании)	Телефонные «горячие линии», общественные приемные																		
	Прямая рассылка писем	+																	
	Обсуждение на интернет-форумах						+			+				+					
	Проведение общественных слушаний		+			+	+					+		+		+	+	+	+
	Деятельность formalizovанных институтов ОУ: НКО социально-экономического развития							+											
	Деятельность formalizovанных институтов ОУ: фонд местного сообщества							+											
	Деятельность formalizovанных институтов ОУ: общественный совет	+	+				+	+	+			+	+		+			+	+
	Деятельность formalizovанных институтов ОУ: тематические группы			+	+		+	+	+	+	+					+		+	+
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	+		+	+		+	+	+			+				+	+		
	Публичные крутые столы	+		+			+	+	+	+	+	+		+		+	+		
3 группа (Активное участие граждан в стратегическом планировании)	Проведение общественных экспертиз						+												+
	Собрания и сходки граждан						+												
	Оценка использования механизмов общественного участия *	1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1
		1	2	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	3	3	1	3	3	1

обеспечиваться на всем жизненном цикле муниципальных стратегий.

Рассматриваемый комплекс механизмов по обеспечению общественного участия весьма разнообразен, в работах разных авторов существует множество подходов к их выделению и группировкам. В настоящей статье 22 механизма общественного участия условно поделены на три группы.

Первая группа объединяет механизмы, выполняющие функцию информирования граждан о работе МСПП со стороны субъектов разработки и реализации стратегического плана (назовем их условно «представители МСПП»). Эта группа подразумевает одностороннюю коммуникацию в системе «представители МСПП — общественность», в которой роль общественности пассивна.

* Звездочкой отмечены механизмы ОУ, не предполагающиеся при первоначальной разработке проекта и возникшие много позже при попытке оценки опыта или обновлении проекта.

** Оценка использования механизмов общественного участия:

1 — механизмы общественного участия использовались эффективно, в необходимом объеме и адекватно ситуации;

2 — механизмы ОУ использовались, но их применение носило недостаточный или формальный характер;

3 — механизмы ОУ не использовались или применялись неадекватные ситуации механизмы ОУ / данные об использовании механизмов ОУ отсутствуют.

Вторая группа механизмов включает в себя механизмы, выполняющие функцию выяснения представлений МССП позиций общественности по различным вопросам, связанным со стратегическим планом. Коммуникация в системе «представителей МССП — общественность» остается преимущественно односторонней с активной ролью представителей МССП. Однако содержание коммуникации меняется от абсолютно пассивного информирования граждан к консультациям с ними, к выявлению оценок, мнений, перспективного видения развития города общественностью.

Наконец, третья группа представляет механизмы, обеспечивающие активное участие обеих сторон в разработке и реализации стратегического плана. Общественность включается в процесс стратегического планирования как активный, а в идеале и полноправный участник диалога с представителями МССП. Представители общественности выступают с инициативами, формулируют направления, проекты, проводят экспертизы, непосредственно участвуют в реализации мероприятий, включенных в стратегический план.

Таблица 1 представляет собой матрицу, в которой фиксируются практики использования механизмов общественного участия на различных этапах разработки и реализации стратегического плана в российских муниципалитетах. По каждой практике авторами статьи оценена эффективность применения механизмов общественного участия. Оценка эффективности проводилась по трехбалльной шкале:

1 — механизмы общественного участия использовались эффективно, в необходимом объеме и адекватно ситуации;

2 — механизмы общественного участия использовались, но их применение носило недостаточный или формальный характер;

3 — механизмы общественного участия не использовались или применялись неадекватные ситуации механизмы общественного участия, либо данные об использовании механизмов общественного участия отсутствуют.

Оценены 18 муниципальных образований различных типов и географического расположения, обеспечивающие известную репрезентативность выборки. Баллы присваивались на основе экспертной оценки авторов статьи по результатам изучения указанных выше материалов. Разумеется, такая оценка является весьма условной. Стоит учитывать и тот факт, что представлено в ходе упомянутого исследования описание муниципальных практик носило субъективный характер (представлено администрациями соответствующих муниципальных образований или независимыми экспертами) и не всегда соответствовало рекомендациям Леонтьевским центром структуре аналитической записки, поэтому публичность систем планирования в ряде городов могла быть недооценена или оценена недостаточно адекватно. Тем не менее, некоторые общие выводы по изучению данных практик могут, на наш взгляд, представлять методический интерес.

Результаты анализа городских практик на основании предложенного подхода представлены в таблице 1. При рассмотрении таблицы в первую очередь обращает на себя внимание практика города Покрова, в котором удалось наиболее эффективно использовать механизмы общественного участия на всех этапах стратегического планирования. Эта практика не является идеальной, так как содержит пробелы на этапе реализации

стратегических документов, однако она служит хорошей иллюстрацией возможностей диверсификации ресурсов и подходов к обеспечению публичности МССП. В отличие от него, например, город Новосибирск в аналогичной ситуации выбирает менее удачное решение: опережая Покров по интенсивности использования механизмов общественного участия на стадии разработки и согласования документов, он значительно теряет в уровне публичности МССП на этапе реализации и мониторинга.

Проведенная экспертным путем оценка эффективности использования механизмов общественного участия, представленная в нижней строке таблицы, позволяет выявить «лучшие практики» обеспечения публичности стратегического планирования и сопоставить их с перечнем городов, в которых в соответствии с результатами исследования Б. С. Жихаревича сложилась сбалансированная и живая МССП.

Высокая степень интенсивности и сбалансированности общественного участия наблюдается в городах Покрове (лидер), Новосибирске, Апатитках, Новошахтинске, Омске, а также в Олонецком районе. При этом в Покрове, Новосибирске, Новошахтинске, Апатитках смогла сформироваться действительно работающая и эффективная система МССП, а в Олонецком районе МССП вообще не возникла. С другой стороны, достаточно успешные практики развития долгосрочного планирования в городах Якутское, Казань, Кинель-Черкасском районе не сопровождались широким вовлечением городской общественности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что обеспечение общественного участия является сложным и в целом необходимым, но недостаточным условием для формирования жизнеспособной системы МССП.

Материал рассмотренных практик также позволяет отвлечься от вопросов сопоставления различных городов и рассмотреть практики обеспечения публичности стратегического планирования с точки зрения использованных механизмов общественного участия. С этой целью была сформирована таблица 2, отражающая общее количество применения различных механизмов ОУ.

На основании данных, представленных в таблице 2, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование и развитие большинства МССП проходило при достаточно активном участии городского сообщества.
2. Наибольшее количество сил и ресурсов на вовлечение общественности в процесс стратегического планирования города тратят на стадии разработки долгосрочных документов, тогда как этапы их реализации и мониторинга остаются скорее закрытыми для участия граждан и в целом достаточно непрозрачными процедурами. Об этом свидетельствует даже весьма условно проведенный подсчет: первый этап (разработка) имеет в общей сумме более 100 позиций, тогда как на второй и третий в общей сложности приходится 26. При этом, как правило, эта небольшая активность по вовлечению общественности на втором и третьем этапах носит инерционный характер.
3. На этапе разработки для обеспечения публичности в равной степени используются механизмы ОУ из всех трех групп. На каждую группу механизмов приходится от 30 до 40 практик; здесь общественность является полноправным разработчиком стратегических документов.

Таблица 2. Частота применения механизмов общественного участия в МССП (по 18 рассматриваемым практикам российских муниципальных образований)

Уровни участия граждан	Механизмы общественного участия	Частота применения механизма общественного участия		
		Разработка	Реализация	Мониторинг
1 группа (Пассивное участие — информирование граждан)	Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, интернет и т. д.)	14	1	3
	Программные статьи и интервью ключевых участников	2	0	0
	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов	2	0	1
	Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в сети Интернет)	1	0	0
	Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.)	5	0	1
	Брифинги и пресс-конференции организаторов	3	0	0
	Проведение открытых информационных семинаров	8	1	2
	Проведение обучающих семинаров	6	0	0
	Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры)	11	0	1
	Проведение опросов и анкетирования	11	0	1
2 группа (Пассивное участие — консультации с гражданами)	Телефонные «горячие линии», общественные приемные	0	0	0
	Прямая рассылка писем	1	0	0
	Обсуждение на интернет-форумах	2	0	1
	Проведение общественных слушаний	7	1	1
	Действительность формализованных институтов ОУ: НКО социально-экономического развития	1	1	1
3 группа (Активное участие граждан — консолидация в стратегическом планировании)	Действительность формализованных институтов ОУ: фонд местного сообщества	0	0	0
	Действительность формализованных институтов ОУ: общественный совет	6	2	2
	Действительность формализованных институтов ОУ: тематические группы	10	2	1
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	8	1	1
	Публичные круглые столы	10	1	0
	Проведение общественных экспертиз	2	0	0
	Собрания и сходы граждан	1	0	0

4. Принято считать, что на этапе реализации и мониторинга стратегических документов население чаще выполняет функции наблюдателя или пассивного источника информации с использованием преимущественно механизмов общественного участия из первой и второй группы. Однако рассматриваемые практики свидетельствуют об обратном. На стадии реализации вперед выходят механизмы третьей группы (совместные действия представителей МССП и общественности), на этапе мониторинга — третьей и первой, а в то время как консультации с гражданами используются редко.
5. Популярность конкретных механизмов ОУ также поддается оценке, однако в силу слабого вовлечения населения в стратегическое планирование на стадиях реализации и мониторинга данные выводы в первую очередь прослеживаются для стадии

разработки. Для информирования граждан (первая группа) чаще всего используются аналитические и информационные публикации в СМИ, реже всего — создание специальных сайтов, позиционных МССП. Для консультативных с гражданами и выявления общественного мнения (вторая группа), как правило, прибегают к механизму анкетирования, соцопросов и опросов стейкхолдеров; совсем не упоминалось в предоставленных практиках о создании горячих линий и формировании специальных общественных приемных по вопросам формирования и работы МССП. Наконец, среди механизмов общественного участия из третьей группы наибольшей популярностью пользовались организация тематических групп (которые в описаниях иногда путались с рабочими группами) и круглых столов, однако полностью отсутствовала практика организации фондов местных сообществ.

³ Статья Б. С. Жихаревича «Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования» в настоящем сборнике.