

которой региональная программа развития моногорода не подменяет собой разработанный муниципалитетом КИП, а принимается дополнительно в целях обеспечения государственной поддержки его реализации.

Однако возможности субъектов тоже не безграничны. Усугубляет проблему крайняя сжатость сроков, отпущенных на разработку КИПа. Изначально установленный срок составил всего 3 месяца (опять же, для *всех* моногородов, без исключения). Между тем, по опыту Института экономики города, на разработку «под ключ» стратегии социально-экономического развития крупного города, центра субъекта РФ, уходит в среднем 1–1,5 года; для малого или среднего города этот срок обычно короче, но, как правило, не менее полугода. Неудивительно, что спустя год после истечения изначально установленного срока в пятой части моногородов из списка Минрегиона (в основном в малых городах и сельских населенных пунктах) планы так и не были подготовлены, что вызвало недовольство президента страны¹. Там же, где результат предъявить своевременно удалось, качество получившихся

документов в большинстве случаев не устроило принимающие инстанции. Чего, в общем-то, и стоило ожидать.

И тут следует отметить, возможно, главный порок модели Минрегиона, весьма типичный для отечественной управленческой логики. Моногорода же не спросили, желают ли они войти в федеральный список, а включили

То, что было задумано как предоставление городам шанса на оздоровление социально-экономической ситуации, зачастую оборачивается малопонятной и обременительной «обязаловкой»

туда принудительно. Казалось бы, спрашивать странно, речь ведь о потенциальных субсидиях, кто от них по своей воле откажется? Дают – бери. Но на практике условия, которыми оговорено получение поддержки, оказались для многих городов крайне трудно выполнимыми, притом что выполнять их надо: за этим строго надзирают и Федерация, и субъект РФ. В итоге то, что было задумано как предоставление городам шанса на оздоровление социально-экономической ситуации, обернулось для них малопонятной и обременительной «обязаловкой».

И как закономерный результат появились первые примеры муниципальных образований, попросивших исключить их из официального перечня моногородов и тем самым снять с них обязательства по разработке КИПов. В частности, руководители пяти моногородов Карелии (Вяртсиля, Лахденпохья, Надвоицы, Пиндуши и Пудож) обратились с такой просьбой в Министерство экономического развития республики, а то переадресовало просьбу Минрегиону России. Это симптоматично – не так уж часто в патерналистском российском обществе потенциальные получатели государственных субсидий добровольно отказываются от притязаний на таковые. Можно, конечно, списать это на пассивность и лень муниципалитетов (как и поступили федеральные чиновники, комментируя инцидент), но в действительности аргументы «отказников» вполне резонны: у них при численности населения менее 12 тыс. человек нет ни финансовых, ни кадровых ресурсов для разработки полноценных комплексных планов, а шансы привлечь инвесторов с серьезными проектами весьма призрачны. Очень вероятно, что ряды отказавшихся будут множиться.

И все же нет худа без добра. Как ни парадоксально, но именно трудоем-

¹ См.: <http://ria.ru/economy/20110214/334284311.html>

кость подготовки КИПов может в итоге оказаться стимулом для монопрофильных муниципальных образований к поиску собственных альтернативных путей развития, в том числе при поддержке субъектов Федерации. Те же отказавшиеся карельские муниципалитеты не собираются сидеть сложа руки. К примеру, в одном из них, поселке Вяртсиля, по сообщениям СМИ, уже готов проект расширения местного погранично-пропускного пункта в рамках ФЦП «Государственная граница Российской Федерации». Этот завязанный на местные особенности (приграничное положение) проект не является коммерческим, но позволит создать новые рабочие места в объеме, достаточном для загрузки жителей трехтысячного поселка.

Таким образом, даже в тех моногородах, где система КИПов бесперспективна в качестве инструмента непосредственной финансовой поддержки, она способна выполнить как минимум стимулирующую функцию – «разбудить» местные власти, спровоцировать их на проявление стратегической инициативы. Именно этого эффекта, по большому счету, и предполагалось достичь, и как будет называться документ, определяющий развитие моногорода – КИП, стратегия, программа или как-то еще, – будут ли в него заложены федеральные деньги и в какой форме, в конечном счете неважно.

В.В. Ладыгин

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования

Одной из важнейших задач, которые призваны решать органы местного самоуправления на своей территории, является стратегическое планирование. В наиболее общем смысле этот термин принято трактовать как алгоритм действий, увязанных по исполнителям и срокам и ориентированных на достижение стратегических целей. Применительно к муниципальному управлению стратегическое планирование подразумевает разработку направлений и плана оптимального социально-экономического развития территории, а также реализацию конкретных мер по претворению данного плана в жизнь. Причем решать задачи долгосрочного планирования, ограничиваясь лишь рамками внутриведомственных и межведомственных взаимодействий муниципальных органов не просто малоэффективно – это противоречит духу местного самоуправления и букве закона. Важнейшим элементом процесса стратегического планирования является общественное участие (ОУ).

Необходимость включения общественности в решение вопросов стратегического развития территории обусловлена двумя факторами, которые условно можно назвать демократическим и экспертным.

Что мы понимаем под «демократическим» фактором? Общественное участие – один из фундаментальных принципов местного самоуправления. В ст. 130 Конституции РФ указывается, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» и «осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, *других форм* (здесь и далее по тексту цитаты курсив мой. – В. Л.) прямого волеизъявления через выборные и *другие органы* местного самоуправления». В силу того что стратегическое планирование затрагивает интересы всех членов местного сообщества, уровень такой «самостоятельности» должен быть максимальным – вплоть до прямого волеизъявления граждан.

Что касается «экспертного» фактора, то он заключается в следующем. Сотрудники органов МСУ и внешние консультанты по отдельным вопросам развития отраслей экономики или социальной сферы могут быть недостаточно компетентны для того, чтобы выбрать оптимальные направления движения и принять верные управленческие решения. Работа с населением помогает точнее понять и описать специфику территории и ее имидж. Кто лучше самих граждан способен составить как краткосрочный, так и долгосрочный план развития того места, где они живут? Кто лучше местных предпринимателей представляет себе перспективы развития их бизнеса и проблемы поддержки предпринимательства на данной конкретной территории? И так далее.

Таким образом, существующее сегодня многообразие механизмов общественного участия в процессе долгосрочного планирования объясняется жизненной необходимостью создать условия для консолидации, активного взаимодействия формальных институтов местного самоуправления и граждан.

Настоящая статья подготовлена на основе материалов проектов, реализованных в последние годы Институтом экономики города (ИЭГ), прежде всего проекта по разработке «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года» (2009–2010 гг.) и «Проекта Белоомут» (2010 г.), направленного на возрождение поселка городского типа Белоомут Луховицкого района Московской области.

Планирование развития территории

На практике процесс стратегического планирования не имеет единого алгоритма действий и стандартного набора элементов. Все зависит от специфики территории и круга решаемых задач, от ресурсов, которыми располагает муниципальное образование (МО). В наиболее общем случае с позиции общественного участия этот процесс можно разделить на два этапа: 1) разработка документа стратегического планирования, 2) реализация этого документа.

Этап разработки документа состоит из следующих стадий:

1) *запуск процесса разработки документа*. Ключевую роль в запуске играет инициативная группа, которая может быть сформирована сотрудниками администрации МО, представителями бизнеса, гражданами, внешними экс-

пертами и т.д. На этой стадии осуществляется подбор исполнителей, формируется план работ, цели и предстоящие мероприятия освещаются в СМИ;

2) *анализ уровня социально-экономического развития (СЭР) муниципального образования*. Рабочая группа, сформированная на предыдущей стадии, осуществляет анализ социально-экономического развития муниципального образования, продолжается процесс легитимации;

3) *формирование концептуальной части документа*. Рабочая группа проводит презентацию результатов анализа СЭР, в режиме диалога формируются основные направления развития муниципального образования, подготавливается концепция документа стратегического планирования;

4) *формирование содержательной части документа*. Рабочая группа совместно с экспертами более подробно излагает систему ориентиров перспективного развития муниципального образования – с детализацией по конкретным мероприятиям и с индикаторами;

5) *сведение отдельных элементов в единый документ*. Из утвержденных на предыдущих стадиях промежуточных документов формируется и доводится до сведения общественности согласованный проект документа;

6) *принятие документа местным представительным органом*. При участии рабочей группы проводится презентация и обсуждение документа с депутатами, документ принимается.

На этапе реализации документа параллельно идут два процесса:

1) собственно процесс реализации документа – «техническая» работа компетентных специалистов муниципальной администрации по соответствующим направлениям стратегического плана;

2) процесс мониторинга и оценки достигнутых результатов, подразумевающий периодическое системное отслеживание хода реализации документа путем сбора и анализа информации, подведение предварительных итогов и корректировку документа.

Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования

Комплекс механизмов общественного участия можно разделить на три группы: информационные, консультационные и механизмы по совместной разработке и реализации стратегических документов.

Подобное деление достаточно условно, так как функции этих механизмов весьма разнообразны и зачастую определяются ситуационно. Например, открытые семинары могут проводиться в информационных целях (знакомить представителей местного сообщества с задачами и различными элементами процесса стратегического планирования или учить работать с готовыми стратегическими документами), а могут быть направлены на выявление ключевых позиций стейкхолдеров и нести консультационную нагрузку.

Данная классификация позволяет характеризовать различные механизмы общественного участия с позиций интенсивности и конструктивности взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. Наименьшей интенсивностью обладают «информационные» механизмы, а наибольшей – механизмы совместной разработки и реализации стратегических документов.

МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Информационная функция

- Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, ТВ, Интернет и т.д.).
- Программные статьи и интервью ключевых участников.
- Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов.
- Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в Интернете).
- Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.).
- Прямая рассылка писем.
- Брифинги и пресс-конференции организаторов.
- Проведение открытых информационных и обучающих семинаров и др.
- Проведение общественных слушаний.

Консультационная функция

- Проведение опросов и анкетирования.
- Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры).
- Телефонные «горячие линии», общественные приемные.
- Обсуждение на интернет-форумах.
- Проведение общественных слушаний.
- Проведение открытых информационных и обучающих семинаров и др.
- Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов.
- Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/страница в Интернете).
- Прямая рассылка писем;
- Проведение открытых информационных и обучающих семинаров.
- Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов.
- Публичные круглые столы.

Совместная разработка и реализация

- Деятельность формализованных институтов ОУ:
- некоммерческие организации социально-экономического развития;
- фонд местного сообщества;
- общественный совет;
- тематические группы.
- Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов.
- Публичные круглые столы.
- Проведение общественных экспертиз.
- Собрания и сходы граждан.

Увеличение степени общественного участия

Примечание. Курсивом обозначены «второстепенные» функции механизмов общественного участия.

Информационные механизмы общественного участия

Аналитические и информационные публикации в СМИ (местная/региональная пресса, радио, ТВ, официальный сайт муниципального образования / администрации МО, блоги специалистов администрации и разработчиков стратегии) по следующим направлениям: общая информация о документе стратегического планирования, цели и задачи разработки стратегии; этапы создания документа; возможности граждан по участию в разработке документа; промежуточные и основные итоги реализации до-

кумента; работа с документом. Данный механизм предполагает пассивное восприятие гражданами транслируемой информации.

Общий план применения механизмов общественного участия должен утверждаться на этапе запуска процесса разработки документа стратегического планирования. Так, одним из первых шагов в ходе реализации в 2010 г. «Проекта Белоомут», направленного на возрождение поселка городского типа Белоомут Луховицкого района Московской области, стала подготовка аналитической записки «Предложения по организации работы с общественностью в ходе реализации «Проекта Белоомут»». Документ разрабатывали эксперты Института экономики города при поддержке местного сообщества, бизнеса и специалистов ОМСУ.

Главными направлениями работы были признаны:

- SWOT-анализ территории;
- разработка Стратегии возрождения Белоомута при активном участии местного сообщества;
- реализация с использованием механизмов ОУ пилотных проектов Стратегии;
- создание механизмов устойчивого развития Белоомута, опирающихся на широкое общественное участие.

Программные статьи и интервью ключевых участников – инструмент аналитический и частично легитимационный. В ходе интервью эксперты (сотрудники администрации МО, депутаты, деятели культуры, эксперты-разработчики и др.) дают разъяснения и комментарии относительно предстоящей деятельности, обосновывают логику принятия решений и выбора направлений, выражают свое отношение к стратегическому документу и процессу его формирования. Кроме того, подобный механизм может служить одной из форм отчетности ОМСУ перед гражданами о проделанной работе и достигнутых результатах в области стратегического планирования.

Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов – в отличие от первых двух механизмов ОУ данный инструмент предполагает создание регулярного специализированного информационного бюллетеня или рубрики в СМИ, посвященной вопросам разработки и реализации документа стратегического планирования. Тем самым осуществляется переход от дискретной публикации информации к систематическому обзору деятельности.

Виртуальный информационный центр (специализированный сайт / страница в Сети) – упорядоченное хранилище информации о ходе и результатах реализации процесса стратегического планирования в МО. Кроме того, аналогично «физическому» информационному центру, создаваемый в Интернете открытый виртуальный центр предоставляет гражданам целый комплекс услуг, в частности возможность:

- знакомиться с документами и отчетами, аналитическими статьями и экспертными мнениями;
- участвовать в создании и реализации документа стратегического планирования;
- задавать вопросы компетентным должностным лицам;
- участвовать в обсуждении в рамках интернет-форума.

Создание в Интернете виртуального информационного центра, обладающего теми же функциями, что и центр «реальный», позволяет значительно снизить издержки, а также, в некоторых случаях, увеличить оперативность принятия решений органом местного самоуправления. Помимо этого вир-

туальный центр экономит время граждан, а также позволяет участвовать в процессе стратегического планирования и развития территории инвалидам и прочим социально значимым группам населения (молодые матери, пожилые люди и т.д.), мобильность которых по разным причинам ограничена.

Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.) – с помощью этого механизма граждане получают общую информацию о ходе создания и реализации документа стратегического планирования. В целях самого широкого распространения такой информации соответствующие плакаты, стенды с буклетами и т.д. размещаются в государственных и муниципальных органах, школах, поликлиниках, других помещениях, где предоставляются наиболее востребованные государственные и муниципальные услуги; по согласованию с ТСЖ – в подъездах. Козырем данного механизма является его яркость, наглядность и доступность.

Прямая рассылка писем проводится в том случае, если необходимо ознакомить конкретных заинтересованных лиц с проектом документа стратегического планирования. Адресатов можно поделить на две категории: те, кто сам заявил о желании получить текст (отдельные граждане, депутаты, представители бизнеса и др.), и те, чье мнение о проекте документа хотелось бы узнать разработчикам (региональные чиновники, сторонние эксперты и др.).

Брифинги и пресс-конференции организаторов – как правило, это первый шаг на пути формирования документа стратегического планирования. Механизм выполняет ярко выраженную легитимационную функцию и призван сформировать у СМИ и граждан позитивное отношение к предстоящему проекту, а также доказать последним, насколько важно их участие в процессе разработки документа. Успешностью данного шага во многом определяется степень интенсивности общественного участия в дальнейшем.

Первым публичным мероприятием в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 г. было проведение Институтом экономики города стартового семинара, на котором утверждались этапы работы, схемы взаимодействия субъектов разработки Стратегии, а также основные содержательные предпосылки ее формирования. Позже, в процессе работы над Стратегией, проводился семинар «Итоги аналитического этапа разработки стратегии», ряд семинаров для депутатов Пермской городской думы, семинар по обсуждению системы задач и индикаторов приоритетного направления «Образование».

Проведение открытых информационных и обучающих семинаров. Информационные семинары являются площадкой для обмена мнениями о проблемах развития города, а также о ходе процесса стратегического планирования. Обучающие семинары, как правило, проводятся на этапе реализации документа. Основная их цель – познакомить исполнителей с существующими практиками реализации конкретных механизмов и мероприятий, заложенных в документе стратегического планирования, помочь исполнителям и экспертам выработать оптимальные подходы к его созданию и реализации. Также на семинарах разъясняются конкретные вопросы участия граждан, предприятий, предпринимателей, сотрудников ОМСУ в разработке и реализации документов стратегического планирования. Это создает предпосылки для поддержки проекта со стороны городского сообщества и активного участия целевых групп в осуществлении планируемых мероприятий и проектов.

В вышеприведенном списке информационных механизмов ОУ перечислены лишь базовые и хорошо зарекомендовавшие себя технологии. Муниципальные образования продолжают экспериментировать в этом направлении, искать новые эффективные инструменты. Например, в перечне отсутствует целый блок механизмов, которые можно условно назвать *наружной рекламой*, – размещение информации о реализации процесса стратегического планирования (о конкретных общественных мероприятиях, дискуссионных площадках, достигнутых результатах, ярких проектах и т.д.) на автобусных остановках, растяжках, рекламных щитах и даже фасадах домов. Значительные затраты на использование этого механизма ОУ окупаются не только за счет повышения уровня информированности населения. Возникают и положительные внешние эффекты: граждане воспринимают такую «наружку» как свидетельство открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления – соответственно, растет уровень доверия к ним и число гражданских инициатив.

Таким образом, список информационных механизмов является открытым и может дополняться по мере методической разработки и апробации новых технологий ОУ.

Консультационные механизмы общественного участия

Опросы и анкетирование могут проводиться уже на начальной стадии разработки документа стратегического планирования. Для анализа социально-экономического положения муниципального образования разработчикам необходима информация о явлениях и процессах, которые недоступны прямому наблюдению и не находят достаточного отражения в документах и статистических формах, используемых в практике муниципального управления. К таким видам информации относятся, в частности, мотивы, интересы, предпочтения граждан, лежащие в основе их поведения и жизненных планов, их мнение по тем или иным актуальным вопросам, неформальные взаимоотношения внутри различных групп местного сообщества.

Оптимальным методом получения такого рода информации является проведение социологических опросов населения. Наибольшую ценность для разработчиков представляет следующая информация:

- оценка гражданами текущей ситуации в муниципальном образовании;
- оценка произошедших за определенный период изменений;
- видение перспектив муниципального образования;
- отношение к самому факту разработки документа.

Результаты опроса, касающиеся каждой из перечисленных тем, учитываются на разных стадиях разработки документа стратегического планирования и используются для дополнения аналитического отчета «качественной» информацией, полученной из первых рук; «проверки» достоверности статистических данных; определения перспектив муниципального образования и выделения основных направлений его развития; уточнения целевой аудитории и графика проведения информационной кампании; мониторинга изменений, произошедших за определенный период стратегического планирования, и т.д.

Чтобы выявить точку зрения всей совокупности населения муниципального образования, целесообразно использовать метод выборочных опросов на основе корректной репрезентативной выборки. В этом случае опрос

можно проводить путем *телефонного обзвона* или *поквартирного обхода*.

Экспертные опросы и интервью со стейкхолдерами. Мнение тех представителей местного сообщества, которые оказывают непосредственное влияние на развитие муниципального образования и имеют свои интересы в ходе планирования, не менее важно, чем мнение населения. В число людей, облеченных той или иной формой власти, принимающих решения и реально влияющих на ситуацию в МО, могут входить работники ОМСУ, государственные служащие, лидеры общественных организаций, руководители градообразующих предприятий, депутаты представительных муниципальных и региональных органов; наконец, просто авторитетные граждане, к мнению которых в муниципальном образовании традиционно прислушиваются. Таких лиц условно можно назвать местными экспертами, или стейкхолдерами. Внутри группы экспертов в отдельную категорию можно выделить бизнес-сообщество, под которым понимаются как субъекты малого предпринимательства, так и руководители крупных предприятий – своего рода деловая элита местного значения.

В качестве одного из основных инструментов изучения общественного мнения в процессе разработки Стратегии социально-экономического развития Перми эксперты Института экономики города использовали неформальные интервью со стейкхолдерами.

Всего было проведено 39 интервью – с руководителями местных политических объединений и общественных организаций, представителями малого, среднего и крупного бизнеса Перми, СМИ, научного и культурного сообщества, а также не аффилированными с какими-либо структурами уважаемыми горожанами, к мнению которых в Перми традиционно прислушиваются.

Интервью проводились по условному вопроснику, предполагающему содержательную гибкость в зависимости от сферы деятельности стейкхолдера. Например, задавались вопросы о наиболее острых проблемах и конкурентных преимуществах Перми, о сложившихся чертах образа города, его образовательном и кадровом потенциале, возможных угрозах и ресурсах развития.

Итоги интервьюирования в части констатации проблем города были использованы при подготовке аналитического отчета о социально-экономическом положении Перми. В свою очередь, мнения экспертов по поводу возможных направлений перспективного развития города послужили одной из отправных точек при формировании Концепции развития Перми – основы будущей Стратегии. По итогам анализа была сделана попытка в свободной форме описать интегральный «портрет города», сложившийся из суждений, высказанных в интервью.

Для опроса экспертов наиболее подходящим следует признать *метод анкетирования* с рассылкой анкет по конкретным адресам. Анкеты, составленные для экспертов, должны отличаться от анкет, рассчитанных на широкие слои населения, но в то же время пересекаться с ними по ряду принципиальных моментов, что дает возможность сопоставить общее мнение – граждан – и экспертную оценку по одним и тем же вопросам.

Телефонные горячие линии, общественные приемные, по сути, расширяют инструментарий виртуального информационного центра. Подобные

В Перми общественные обсуждения проекта Стратегии проводились во всех восьми районах города. В этих обсуждениях участвовали жители, представители ТОСов, работники общественных центров, представители бизнеса, сотрудники районных администраций и разработчики Стратегии. Все замечания, замечания и предложения были зафиксированы и впоследствии учтены в тексте документа.

механизмы позволяют увеличить охват потенциальных участников за счет граждан, испытывающих затруднения с доступом в Интернет или его использованием. Аналогично механизм ОУ, подразумевающий обсуждение различных этапов стратегического планирования на *интернет-форумах*, является редукцией виртуального общественного центра до нескольких дискуссионных площадок.

Отличительной особенностью обоих механизмов является двусторонний характер обмена информацией, что позволяет приписать им консультационную функцию.

Информация об адресах форумов и общественных приемных, телефонах горячих линий должна максимально широко распространяться. Помимо ее размещения на сайте администрации МО и в СМИ целесообразно использовать информационные стенды в муниципальных учреждениях, брошюры, буклеты и т.п.

Общественные слушания – один из важнейших механизмов ОУ, позволяющий наладить диалог между разработчиками стратегического документа, с одной стороны, и широкими слоями общественности – с другой, в ходе которого обсуждаются спорные вопросы и согласовываются позиции.

У участников публичных слушаний должна быть возможность заранее ознакомиться с проектом документа. В начале общественных слушаний их организаторы выступают с краткой информацией по теме – презентацией проекта предназначенного для обсуждения документа. Затем – выступления участников, как предварительно записавшихся, так и выступающих в порядке живой очереди. Каждое выступление обсуждается. Отклики, получаемые от аудитории в ходе слушаний, служат материалом для дальнейшей корректировки текста.

Механизмы совместной разработки и реализации документа стратегического планирования

Деятельность формализованных институтов общественного участия (тематические группы, общественный совет, некоммерческие организации социально-экономического развития, фонд местного сообщества и т.п.). Институты ОУ создаются на постоянной основе или на время работы над документом стратегического планирования при участии представителей местной общественности, специалистов администрации и др. Они периодически собираются, чтобы оценить деятельность рабочей группы. Эти институты проигрывают другим механизмам ОУ в массовости, но их вклад в конечный результат максимален. Это один из наиболее действенных механизмов, но он же и один из самых затратных.

Примером организации тематической группы может служить заседание Пермской торгово-промышленной палаты, проходившее в рамках формирования Стратегии социально-экономического развития Перми. На этом заседании согласовывались стратегии развития бизнеса и города, обсуждались вопросы, связанные с административными барьерами, информационной и логистической поддержкой бизнеса, его участием в муниципальном заказе и поддержке предприятий, работающих в сфере науки и инноваций.

Организация тематических групп – наиболее распространенная форма институционализации процесса общественного участия. Тематиче-

ские группы – это органы, выполняющие совещательную функцию в ходе обсуждения разделов и окончательного текста документа, а также в ходе мониторинга его реализации. Они, как правило, формируются из представителей местной общественности, руководителей некоммерческих и научно-исследовательских организаций, бизнес-ассоциаций и т.п. по принципу общности рассматриваемых на группе тематических аспектов социально-экономического развития. Если рабочая группа, непосредственно ведущая разработку документа стратегического планирования, сформирована исключительно из числа сторонних специалистов, то в тематических группах, как правило, широко представлены сотрудники местной администрации. На каждой стадии разработки документа стратегического планирования и мониторинга его реализации участники тематических групп по отдельности и на совместных заседаниях обсуждают предъявляемые им результаты, корректируют их по итогам обсуждения и затем передают замечания разработчикам для учета при доработке проектов.

Хорошо зарекомендовала себя практика работы над документами стратегического планирования специального общественного органа с широким представительством, который можно условно назвать общественным советом. Такой орган может формироваться специально под задачу выработки конкретного документа или работать на постоянной основе. Общественный совет максимально широко включает в свой состав представителей местного сообщества, периодически собирается на заседания (например, 2–3 раза в год), на которых обсуждается ход разработки (а впоследствии и реализации) документа стратегического планирования. Принципиально важным является участие в работе общественного совета депутатов местного органа представительной власти. При наличии совета представительство общественности непосредственно в рабочей группе и в тематических группах может быть сокращено.

Выразительным примером создания некоммерческой организации социально-экономического развития является некоммерческое партнерство «Проект Белоомут». У этой НКО есть свой Устав, и целью ее деятельности является возрождение территории через оптимизацию механизмов местного самоуправления.

В числе учредителей НП администрация муниципального образования, представители бизнеса и общественности. В настоящий момент при участии НКО определяется долгосрочный план развития Белоомута, разрабатываются пилотные проекты.

Некоммерческая организация социально-экономического развития (НКО СЭР) – наиболее сложная и «продвинутая» форма институционализации общественного участия в разработке и реализации документов стратегического планирования. Такая организация представляет собой структуру, которая, не входя в состав местной администрации, профессионально занимается вопросами местного социально-экономического планирования и развития. Юридической формой, в наибольшей степени соответствующей целям, задачам и функциям НКО СЭР, является фонд или некоммерческое партнерство (негосударственная некоммерческая организация).

НКО действует исключительно на постоянной основе и не просто выполняет совещательные функции, а непосредственно занимается организацией социально-экономического планирования. НКО СЭР может создаваться и одновременно с запуском процесса разработки документа как основной исполнитель, но с прицелом на продолжение деятельности и после завер-

шения реализации документа. Несмотря на то что создание подобных организаций инициировано уже во многих муниципальных образованиях, до сих пор НКО СЭР остается скорее теоретической конструкцией, чем реально действующим институтом.

Фонд местного сообщества представляет собой независимую, коллегиально управляемую грантовую (грантодающую) организацию, ставящую перед собой цель улучшения качества жизни в местном сообществе. Такие фонды финансируют программы и проекты общественных организаций и отдельных граждан, направленные на социально-экономическое развитие территории, решение социальных и других общественно значимых задач. Как правило, в состав правления фонда местного сообщества входят представители тех коммерческих и некоммерческих организаций, государственных и муниципальных структур, а также отдельные граждане, которые выступают донорами по отношению к фонду. Социально ориентированные задачи и проекты, реализуемые фондом, могут совпадать с задачами и программами стратегического развития территории. В этом случае фонд местного сообщества играет роль более упрощенной и специализированной версии НКО СЭР. Ресурсы фонда используются на стадии реализации документа, он становится полноценным механизмом ОУ в долгосрочном планировании.

Публичные круглые столы организуются на этапе разработки документа стратегического планирования и являются механизмами непосредственного активного общественного участия, так как в отличие от формализованных институтов подключают к процессу более широкие слои населения. Однако этот механизм не предусматривает глубокого погружения в материал. Степень его влияния на содержание документа стратегического планирования относительно невысока, поскольку по итогам работы круглых столов выдвигаются в основном замечания общего характера. Задача круглых столов – «прощупать» общественное мнение на предмет того, устраивают или не устраивают местное сообщество в принципе основные положения документа или отдельные его составляющие. Можно сказать, что организация тематических групп – это «интенсивная» форма общественного участия, а круглых столов – «экстенсивная».

В ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Перми с июня 2009 г. по октябрь 2010 г. Институтом экономики города было проведено 3 форума межрегионального характера и общероссийского масштаба, в том числе 5-й Пермский экономический форум «Территория конкурентного развития» (2009), и 2 общероссийских форума по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге (2009 и 2010), на которых презентовалась и обсуждалась Стратегия развития Перми.

Организация иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов – этот механизм является, по сути, редукцией формализованных институтов ОУ, ориентированной на минимизацию ресурсных затрат при организации диалога. Подобные переговорные площадки формируются под конкретный этап стратегического планирования или проект и прекращают свою работу сразу после его завершения. Участие в форумах, как правило, принимают не только граждане и организации муниципального образования, но и внешние независимые эксперты, федеральные и региональные чиновники и другие заинтересованные лица. Основная цель такого

мероприятия – превращение документа (процесса) стратегического развития в информационный повод национального или мирового масштаба. Формально считаясь механизмом общественного участия, форумы одновременно уже сами по себе являются способом реализации стратегических направлений развития территории. К сожалению, этот механизм является высокзатратным.

Проведение общественных экспертиз – привлечение различных институтов общественного контроля к мониторингу хода реализации плана стратегического развития территории. Общественная экспертиза может проводиться в самых разных формах, начиная от опросов и интервью со стейкхолдерами и заканчивая использованием выводов и оценок различных общественных организаций при анализе итогов очередного этапа реализации вышеозначенного плана. Выделением общественной экспертизы в отдельный механизм ОУ, несмотря на то что применяется он на практике редко, подчеркивается важность учета общественного мнения и гражданских инициатив при оценке проделанной работы и корректировке направлений дальнейшего развития. В случае же игнорирования данного механизма снижается уровень легитимности и социальной ориентации документов стратегического планирования.

Собрания и сходы граждан. Проведение собраний и сходов для обсуждения документов стратегического планирования целесообразно только в определенных типах муниципальных образований, небольших по размеру.

Матрица использования механизмов общественного участия в процессе стратегического планирования

Привлечение общественности к формированию и реализации документов стратегического планирования достаточно сложный и ресурсоемкий процесс, во время которого приходится учитывать как минимум два обстоятельства. Во-первых, муниципальные администрации будут сталкиваться с задачей «максимизации» уровня общественного участия в рамках существующих ресурсных ограничений. Использовать при разработке и реализации документа одновременно все механизмы общественного участия нерационально – потенциальные затраты могут значительно превысить очевидные выгоды. Во-вторых, на решение по использованию тех или иных механизмов общественного участия могут влиять факторы, обусловленные размерами и спецификой муниципального образования.

Предлагаемая матрица составлена с учетом указанных ограничений. В ней сделана попытка увязать механизмы общественного участия и стадии работы над документом развития территории с размером муниципального образования (условно – большой, средний и малый город). Авторская оценка целесообразности использования того или иного механизма общественного участия в муниципальных образованиях разных размеров обозначена следующим образом: «+» – желательный элемент; «++» – необходимый элемент, «+++» – обязательный элемент.

Приведенная матрица может служить, на наш взгляд, методическим инструментом организации процесса общественного участия при формировании и реализации документов стратегического планирования на местном уровне.

Приблизительный алгоритм применения матрицы муниципальной администрацией или иными инициаторами процесса стратегического планирования местного развития может выглядеть следующим образом:

- 1) после обсуждения со всеми заинтересованными сторонами принимается совместное решение об использовании инструмента ОУ;
- 2) исходя из характеристик муниципального образования отбираются механизмы из числа предлагаемых в матрице;
- 3) выбирается базовая цель и анализируются имеющиеся ресурсы. Подобный анализ позволяет наиболее оптимальным образом осуществить выбор между альтернативными механизмами ОУ, различающимися по ресурсоемкости и конечному эффекту. Итого – окончательный отбор механизмов, планируемых к реализации;

- 4) наконец, запускается процесс стратегического планирования. При этом на каждой его стадии применяются соответствующие механизмы ОУ.

В основе логики принятия решения об использовании инструмента общественного участия лежит убеждение в том, что вовлечение населения в процесс стратегического развития муниципального образования способствует не только созданию комплексного документа стратегического планирования, учитывающего мнения и ожидания различных социальных групп, но и стимулирует формирование гражданского общества в целом.

Механизмы ОУ, использованные в матрице, подбирались на основе существующих зарубежных и отечественных методик и практик. Как уже отмечалось, приведенный перечень не является конечным и должен дополняться по мере разработки и успешного применения новых механизмов общественного участия в стратегическом планировании¹.

¹ При написании статьи были использованы следующие источники: Ветров Г.Ю., Попов Р.А. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005; Зендриков К.Ю. Общественные информационные кампании на местном уровне: теоретические зарисовки и практические рекомендации. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005; Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Участие городского сообщества в реализации программы местного развития. Обнинск, 2003; Chetwynd E., Chetwynd F., Serban D. A Practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania. 2001; William B. Shore. Public Participation in Regional Planning: A Report of the Second Regional Plan. Regional Plan Association, 1967.