СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНАХ

УДК. 338.266.4

Марквapт Э.[1]

УЧАСТИЕ ЖИТЕЛЕЙ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ – ОБРЕМЕНИТЕЛЬНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ ИЛИ НЕРАСКРЫТЫЙ ПОТЕНЦИАЛ?[2]

Аннотация. В статье обоснована необходимость максимально широкого участия жителей в процессе стратегического планирования. Рассмотрены механизмы вовлечения и формы участия населения в разработке стратегии муниципалитета. Описаны лучшие региональные практики организации процесса стратегического планирования в муниципалитетах.

Ключевые слова: стратегическое планирование, партиципативный процесс, муниципальное образование, общественные органы

Markvart E.

PARTICIPATION OF INHABITANTS IN STRATEGIC PLANNING – THE BURDENSOME DUTY OR UNSOLVED POTENTIAL?

Abstract. The article substantiates the need for the widest possible participation of residents in the process of strategic planning. The mechanisms of involvement and forms of participation of the population in the development of the municipality strategy are considered. The best regional practices of organizing the process of strategic planning in municipalities are described.

Keywords: strategic planning, participatory process, municipal entity, public bodies

Как известно, многие российские муниципалитеты (и регионы) приступили к процессу стратегического планирования задолго до принятия Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». Отсутствие правового регулирования и опыта, недостаток знаний здесь в значительной мере компенсировались активностью и инициативностью органов местного самоуправления и всех участников процесса, реальным желанием повлиять на судьбу своего «места», творческим подходом. Стратегические планы (концепции или планы стратегического развития, стратегии развития и т.п.) разрабатывались здесь зачастую по собственным «лекалам». Участники процессов опирались, в первую очередь, на доступные на том этапе обобщения зарубежного опыта, собственное видение и понимание целей и механизмов стратегического планирования. В последующем опыт муниципалитетов, выступивших «пионерами» стратегического планирования, стал распространяться, в процесс вовлекалось всё большее число территорий, появились обобщения опыта, централизованные рекомендации по организации процесса, структуре стратеги-

[1] *Марквapт Эмиль,* доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор Высшей школы государственного управления РАНХиГС, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления.
Emil Markvart, Doctor of Economics, Candidate of Law Sciences, professor of the Higher school of public administration of a RANEPA, president of the European club of experts of local government.

[2] Многие из представленных здесь размышлений и рекомендаций более подробно и системно изложены в кн.: А.С. Пузанов, Э.К. Трутнев, Э. Марквapт, Р.А. Попов, М.Д. Сафарова. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. М., Изд.-во «Дело», 2017. – 352 с.

ческих планов и т.п. И лишь затем появился вышеупомянутый Федеральный закон и последующие рекомендации по его реализации.

Возвращаясь к разнообразному опыту стратегического планирования, осуществлявшегося «по собственной инициативе», а не в силу необходимости реализовать требования Закона № 172-ФЗ, выделим несколько весьма существенных, на наш взгляд, аспектов.

Ключевым из них является необходимость широкого участия жителей в процессе разработки и обсуждения стратегий. К сожалению, Федеральный закон № 172-ФЗ сводит формы такого участия к «общественному обсуждению проектов документов стратегического планирования» (ст. 13), а жители не отнесены к числу участников стратегического планирования (ст. 9). По нашему мнению, буквальное толкование и строгое исполнение данных норм означало бы отказ от использования творческого потенциала самого главного и по сути самого заинтересованного актора – жителей. Правда, Закон не запрещает участникам стратегического планирования, к числу которых отнесены, в основном, органы публичной власти и управления, использовать и другие (за рамками ст. 13 Закона) механизмы вовлечения жителей в данный процесс.

По нашему мнению, *максимально широкое участие* жителей в процессе стратегического планирования, происходящее *на самых ранних стадиях* и в *самых различных формах* (форматах), чрезвычайно важно в силу нескольких причин.

В первую очередь, именно жители являются субъектом права на местное самоуправление и, соответственно, вправе быть субъектом стратегического планирования развития муниципалитета. Более того, цель и главное содержание любой стратегии – создание комфортной среды проживания и деятельности для жителей. То есть в центре любой муниципальной стратегии развития должны находиться именно жители. Соответственно, именно жители должны решать, каким они хотят видеть будущее своего «места». Специалисты органов власти, ученые, эксперты могут помогать жителям в осуществлении более взвешенного и обоснованного выбора, но ни в коей мере не должны подменять жителей в принятии соответствующих решений. В противном случае стратегия остается выбором власти, а не выбором жителей – и именно таким будет отношение последних к документам стратегического планирования – независимо от качества самих этих документов.

Во-вторых, участие жителей в стратегическом планировании – один из механизмов вовлечения жителей в местное самоуправление в широком смысле. При надлежащей организации жители не только охотно участвуют в общем деле, связанном с их проживанием на территории, но возникают и новые сетевые контакты (горизонтальные связи), формируются группы активных жителей, готовых участвовать и в обсуждении других вопросов местного самоуправления. Таким образом, стратегическое планирование помогает преодолевать разобщенность и может стать толчком к развитию гражданского общества и более активному участию жителей в местном самоуправлении в широком смысле.

Далее – широкое и активное участие жителей позволяет использовать их творческий потенциал. Зачастую это дает возможность получить новые идеи, свежий взгляд на те или иные проблемы и перспективы, а это, в свою очередь, делает стратегии более обоснованными и уникальными. Кроме того, зачастую среди жителей города также имеются специалисты в тех или иных аспектах развития, чья квалификация не уступает, а иной раз и превосходит квалификацию чиновников. Вовлечение таких специалистов позволяет получить особую «добавочную стоимость» в ходе разработки документов стратегического планирования. Немаловажно и то, что жители во многих случаях имеют довольно критический (зачастую – с весьма неожиданных ракурсов) взгляд на те или иные проблемы и перспективы развития своего муниципалитета. А это как раз то, чего так часто недостает органам местного самоуправления.

Наконец, чем шире и институционализированнее участие жителей в процессе стратегического планирования, тем более политически устойчива сама стратегия. Не секрет, что в российской «политической традиции» широко распространен подход, в соответствии с которым – «всё, что было до меня – ничто».

Каждый новый руководитель (не только на уровне муниципальных образований, но и – как минимум – также на уровне субъектов Федерации) считает необходимым подвергнуть не только критике, но зачастую и остракизму решения и подходы своих предшественников. В таких условиях стратегия развития муниципалитета, являющаяся предметом консенсуса в местном сообществе, на всех стадиях обсуждавшаяся и принимавшаяся сотнями и тысячами жителей, стратегия, с которой идентифицирует себя большинство жителей, – более устойчива, нежели документ, разработанный в недрах местной администрации под руководством предшественника.

Безусловно, можно привести и ряд других аргументов в пользу максимально широкого участия жителей в процессе стратегического планирования. Мы разделяем позицию, в соответствии с которой в стратегическом планировании сам процесс не менее (а иногда – и более) важен, чем результат.

Как известно, процесс, сопряженный с широким участием, включенностью тех или иных акторов, называют партиципативным. Стратегическое планирование на местном уровне (как и самоуправление в целом) должно изначально строиться на партиципативных началах. С принципом партиципативности неразрывно связан и принцип социального партнерства, который в свою очередь, предполагает систему равноправных заинтересованных отношений между органами местного самоуправления, деловыми кругами и жителями. Стратегическое планирование – это тот процесс, который способен отчасти примирить различные точки зрения и подходы во имя достижения более «глобальной цели» – цели развития муниципалитета. Как показывает опыт, названные группы в состоянии достигать консенсуса по стратегическим вопросам и нередко активно участвуют в процессе разработки и реализации муниципальной стратегии развития. А это, в свою очередь, и означает реализацию на практике принципа социального партнерства.

Анализ практического опыта (в т.ч. и личного участия автора в стратегическом планировании в самых различных регионах и муниципалитетах) позволяет сделать несколько выводов, имеющих значение с точки зрения более эффективной организации процесса на муниципальном уровне.

Во-первых, немалую стимулирующую роль играет элемент конкуренции между муниципальными образованиями. На наш взгляд, не следует недооценивать роль этого фактора. Наличие качественной (обоснованной, яркой) и к тому же активно продвигаемой стратегии у отдельных муниципалитетов нередко подталкивает их соседей к разработке собственных, которые – конечно же! – хочется сделать более качественными, более яркими, и – возможно – вовлечь более широкие круги в их обсуждение и принятие. Этот фактор конкуренции может быть использован и для организации процесса стратегического планирования сразу во многих муниципалитетах на той или иной территории. Так, к примеру, стимулирующим фактором может стать проведение конкурса стратегического планирования развития муниципальных образований на той или иной территории. Подобный подход был использован при реализации проектов стратегического планирования в Ленинградской, Тверской и Псковской областях в 2001-2002 годах. Во всех названных субъектах РФ правительства (администрации) объявили конкурсы стратегического планирования муниципальных образований. Обращаясь к муниципальным образованиям области, тогдашний Губернатор Ленинградской области В. Сердюков отмечал, в частности: «Важно, что в методологическом подходе к проведению работ как на областном, так и на муниципальном уровнях впервые делается акцент на вовлечение в процесс стратегического планирования наиболее активных представителей общественности и деловых кругов... Считаю, что реализация нового подхода к стратегическому планированию в Ленинградской области будет способствовать повышению имиджа нашего региона, расширит наши возможности по дальнейшему привлечению инвесторов и откроет новые перспективы для области» [1]. Одним из важных поощрений для победителей конкурса (наряду с материальными и нематериальными призами) являлось обязательство области по включению проектов-победителей в областную стратегию. В конкурсе в Ленинград-

ской области, длившемся чуть менее года и проходившем под девизом «Муниципалитет будущего», приняло участие более 20 муниципалитетов (напомним, что на тот момент в области существовало лишь 29 муниципальных образований). Практически все они на завершающем этапе представили в конкурсное жюри не только сами стратегии, но и подробную информацию о порядке их разработки. Аналогичным образом был организован процесс и в Тверской области. Постановлением Губернатора Тверской области от 19.02.2002 г. «О мерах по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований Тверской области» был объявлен конкурс на лучшую разработку стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования, утверждено положение о проведении конкурса, было рекомендовано принять участие в данной работе не только главам муниципальных образований, но и высшим учебным заведениям, научным и общественным организациям, средствам массовой информации [2]. В конкурсе под девизом «Создадим будущее вместе!» в той или иной форме участвовало 31 муниципальное образование, 24 из них представили разработанные стратегии и описания процесса стратегического планирования в конкурсную комиссию. Главы муниципальных образований в течение двух дней защищали свои «проекты» перед конкурсной комиссией, в состав которой входило не только руководство Тверской области, но и независимые эксперты (в т.ч. из других регионов и из-за рубежа), представители общественности, деловых кругов, средств массовой информации. Критериями оценки в соответствии с положением о конкурсе являлись:

– «реальность, комплексность и конкретность планов развития;

– определенность целей и приоритетов развития;

– соблюдение процедуры разработки конкурсных материалов;

– степень участия населения и хозяйствующих субъектов в разработке планов развития;

– наличие и качество проектов по реализации планов развития»[1].

Конкурс стратегического планирования в Тверской области занял в общей сложности 9 месяцев. Он так же, как и в Ленинградской области, сопровождался выходом в свет периодической газеты конкурса «Создадим будущее вместе», в которой участники находили наиболее важную информацию: методическую и методологическую помощь, комментарии специалистов по отдельным вопросам, примеры опыта других регионов и стран, информацию о тех или иных мероприятиях, проходящих в рамках стратегического планирования в различных муниципалитетах области.

В конкурсе стратегического планирования в Псковской области в 2001 году также приняли участие практически все муниципалитеты (в т.ч. и две созданные на том этапе в порядке т.н. «государственно-правового эксперимента» в составе Печорского района самостоятельные волости – Кулейская и Круппская).

Следует заметить, что данный механизм позволил без принуждения включить в процесс стратегического планирования практически все муниципальные образования указанных регионов. Более того, конкуренция в сочетании с установлением понятных критериев оценки стратегий позволили раскрепостить инициативу муниципалитетов, в т.ч. в части поиска различных форм вовлечения и участия жителей, деловых кругов и других факторов в процесс стратегического планирования.

Во-вторых, с нашей точки зрения, формы участия в процессе стратегического планирования в значительной мере зависят от масштаба и особенностей самих муниципальных образований. Очевидно, что механизмы вовлечения и формы участия в малом муниципалитете (сельском поселении, небольшом городском поселении или даже небольшом районе) и крупном городском округе должны различаться. Скорее всего, эти формы и ме-

[1] П. 6 Положения о проведении конкурса на лучшую разработку стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования Тверской области на период до 2010 года, утв. Постановлением Администрации Тверской области от 19.02.2002 г. № 39-па. – см. там же, с. 11.

ханизмы должны отличаться и в зависимости от «профиля» муниципалитета, особенностей проживающего там населения. Так, к примеру, следует учитывать специфику наукоградов, территорий разрозненного или, наоборот, компактного проживания, территорий с этническими и культурными особенностями и т.д. Это, безусловно, не исключает существования некоторых базовых (стандартных) механизмов, традиционно используемых в стратегическом планировании. Среди них, в частности, следует назвать известные большинству специалистов координационные советы и рабочие (тематические) группы. Во многих случаях, наряду с координационным советом для более оперативного взаимодействия в муниципалитетах (как правило, более крупных) создаются группы стратегического планирования, в которые, в частности, входят председатели или модераторы рабочих (тематических) групп и круглых столов. Важно заметить, что и в координационных советах, и в рабочих группах должны быть представлены самые различные круги: и власть, и бизнес, и некоммерческий сектор, и потребители, и, по возможности, эксперты, ученые. Особенно важно не избегать наличия различных точек зрения и критически настроенных людей в рабочих группах. Наоборот, именно на этом уровне следует максимально разносторонне обсуждать проблемы, выявлять все достоинства и недостатки, шансы и риски тех ли иных потенциальных решений, искать точки соприкосновения и консенсус. С тем, чтобы максимально использовать творческий потенциал участников, необходимо создание соответствующей атмосферы в рабочих группах и координационных советах, стимулирующей людей к свободному и конструктивному диалогу. А это, в свою очередь, требует достаточно профессиональной модерации всех процессов. В небольших муниципальных образованиях вполне достаточно двух этих форм участия. В крупных же городах и районах, характеризующихся гораздо более сложной системой отношений, скорее всего, целесообразно использовать и другие формы, создавать другие механизмы участия. Так, к примеру, в рамках упоминавшегося конкурса стратегического планирования в Тверской области муниципальное образование «Город Тверь» сформировало следующую систему общественных органов по стратегическому планированию:

- Координационный совет (под председательством Главы города с участием общественных организаций, союзов и ассоциаций предпринимателей, научных кругов, органов местного самоуправления, активных граждан) в качестве постоянно действующего консультативно-координирующего органа.
- Общественный комитет стратегического планирования, который отвечал за непосредственную разработку стратегии; в состав комитета входили создаваемые на началах максимальной открытости и публичности тематические комиссии по направлениям развития; в свою очередь, комиссии создавали по мере необходимости рабочие группы для обсуждения конкретных проблем и проектов.
- Научно-методический совет, в задачи которого (в соответствии с названием) входило научно-методическое обеспечение разработки стратегии; при этом практически все члены научно-методического совета входили и в составы различных тематических групп, что позволяло обеспечить тесную взаимосвязь методического обеспечения и практической деятельности [3].

В-третьих, независимо от того, какие организационные формы участия были выбраны в том или ином муниципальном образовании, очень важно, чтобы в процесс стратегического планирования были вовлечены все заинтересованные (в т.ч. потенциально) акторы. Это означает, к примеру, что при рассмотрении вопросов развития системы образования и образовательной сети целесообразно включать в рабочие группы не только органы управления образованием уровня субъекта РФ и самого муниципалитета, но и педагогов, родителей, школьников, студентов, работодателей, ученых, независимых (в т.ч. сторонних) экспертов. Обсуждая вопросы развития инфраструктуры, необходимо вести диалог не только со специалистами, но и с потребителями услуг, жителями, представителями деловых кругов и т.д. Вовлечение на самых первых этапах представителей всех заинтересованных групп позволяет выявлять проблемы и искать подхо-

ды к их решению уже на ранних стадиях планирования и повышать, таким образом, его эффективность. Нередко первые заседания тематических групп или круглых столов превращаются в горячие и не слишком конструктивные пикирования различных групп. Это обычно свидетельствует о том, что с данными группами долгое время никто всерьез не взаимодействовал, у них не было возможности транслировать свои проблемы другим акторам (в первую очередь, власти), либо они не были услышаны. Не следует бояться этого. Как показывает опыт, постепенно при условии умелой модерации участники переходят от «выпускания пара», огульной критики к заинтересованному обсуждению, выдвижению собственных предложений и разговор переходит в конструктивное русло[1]. В этой связи уместно еще раз подчеркнуть, что вовлекать различные группы желательно уже на ранних стадиях, когда документы еще не разработаны. В противном случае разработчики проектов документов становятся заложниками ситуации: ведь, по сути, они становятся вынуждены отстаивать собственную правоту по отношению к критическим замечаниям и предложениям. Более того, презентируя готовые выводы по анализу той или иной ситуации и – тем более – решения по тем или иным направлениям, представители власти практически лишают жителей, деловые круги и других акторов возможности соучастия, развития собственных идей, оставляя им функцию одобрения или неодобрения «чужих» идей, что крайне обедняет процесс стратегического планирования. Важным представляется и то, чтобы участие жителей носило динамический характер. Это означает, что заседания или круглые столы (тематических комиссий, координационных советов и т.д.) должны проводиться на всех этапах планирования – от идентификации проблем до разработки проектов по реализации. Общественное и предпринимательское участие должно сопровождать весь процесс стратегического планирования, а не только его старт или финишную прямую. Более того, не менее важным представляется сохранять групповую динамику и после формального окончания процесса разработки стратегии. Продолжение работы общественных органов возможно, как в процессе разработки и обсуждения конкретных проектов и мероприятий, направленных на реализацию стратегии, так и в ходе мониторинга и актуализации последней. В то же время формирующиеся таким образом и становящиеся со временем относительно устойчивыми группы инициативных граждан представляют собой важнейший кадровый и организационный потенциал для решения и многих других проблем местного самоуправления. Так, к примеру, сформированные в рамках стратегического планирования тематические группы по развитию сферы общественных перевозок, коммунальной инфраструктуры или туризма могут стать постоянно и активно действующими инструментами для выработки решений как представительным, так и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления на долгосрочной основе.

Резюмируя, еще раз подчеркнем, что участие жителей и деловых кругов в стратегическом планировании развития муниципалитета следует предусматривать с самых ранних этапов процесса. Оно должно осуществляться в разнообразных, в т.ч. институциональных формах, выбор которых определяется спецификой конкретного муниципалитета. Участие жителей должно носить динамический характер – не заканчиваться обсуждением проблем или готового проекта стратегии, а сопровождать весь процесс стратегического планирования (в т.ч. реализации, мониторинга и корректировки / актуализации стратегии). Наконец, ни к коем случае не следует превращать участие жителей в формальную процедуру – в противном случае и отношение жителей к участию будет «симметричным». Все участ-

[1] Так, к примеру, автору лично приходилось участвовать в 2001 году в процессе разработки Стратегического плана развития Кулейской волости Печорского района Псковской области; первые обсуждения с жителями проблем и перспектив развития волости сложно было перевести в печатный слог; со временем, однако, диалоги стали носить всё более конструктивный характер – жители высказывали не только проблемы, но и предлагали возможные решения; часть таких предложений легла в основу волостной Стратегии в форме конкретных проектов и в дальнейшем была реализована (в т.ч. с участием самих инициаторов)

ники процесса стратегического планирования должны быть уверены, что их мнения (неважно – критические ли замечания или конструктивные предложения) будут услышаны и всерьез оценены. Это создает атмосферу доверия и готовности включиться в процесс.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Обращение Губернатора Ленинградской области к главам муниципальных образований. – Опубликовано в газете конкурса по стратегическому планированию в Ленинградской области «Муниципалитет будущего» №1 (апрель 2001 г.)
2. Постановление Администрации Тверской области от 19.02.2002 г. № 39-па. – цитируется по: Стратегическое планирование муниципальных образований Тверской области. Под общ. ред. Э. Маркварта. Москва, 2002. 9 с.
3. Более подробно опыт г. Твери описан в сборнике Стратегическое планирование муниципальных образований Тверской области..., С. 15–20.