

## РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ\*

© 2011 Н.М. Филимонова

доктор экономических наук

© 2011 Р.Ю. Русанов

Владимирский государственный университет  
им. Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых  
E-mail: natal\_f@mail.ru, rusanov33@mail.ru

Определена роль общественного участия в разработке и реализации стратегий регионального развития. Выявлены проблемы взаимодействия органов государственной власти и общества в процессе стратегического планирования. Предложен механизм взаимодействия органов государственной власти и общества на основе матричного подхода, позволяющий учитывать интересы общественности.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, региональное развитие, взаимодействие, общественное участие.

Децентрализация власти дала возможность субъектам Российской Федерации самостоятельно осуществлять программирование территориального и отраслевого развития: появились стратегические программы федеральных округов, регионов и муниципальных образований, выражающие собственные траектории развития и использующие различные инструменты и механизмы для достижения специфических целей. Множественность программ и отсутствие какой-либо взаимосвязи между ними не только в содержательном аспекте (по методологической основе и набору используемых мер, инструментов и ресурсов), но и пространственном ведет к несогласованности и невозможности сведения их к единому формату, а следовательно, и к отсутствию синергетического эффекта.

Одной из приоритетных задач повышения эффективности разработки и реализации плана стратегического развития является соответствие распределения полномочий имеющимся ресурсам, оптимальное распределение функций по уровням управления, ликвидация устаревших предметов ведения и полномочий. Поэтому необходимо определить организационные единицы

и их функции в соответствии с набором критериев, обычно используемых на уровне корпораций для осуществления стратегического планирования регионального развития.

Последнее время большое внимание при разработке стратегий регионального развития уделяется вовлеченности общества в данный процесс. Низкая степень вовлеченности изначально лишает разрабатываемый документ интереса основного бенефициара стратегии - населения региона, так как именно повышение качества жизни населения является основной целью всех региональных стратегических планов. Соответственно, на стадии разработки закладывается основа для конфликта интересов: между населением, интересы которого учтены недостаточно, и другими стейкхолдерами стратегии<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что интересы и цели могут быть разнонаправленными, вовлечение общественности способствует повышению эффективности разработки и реализации стратегических планов развития регионов. Это, во-первых, обеспечивается созданием условий для обсуждения, что позволяет реализовать право общественности на информацию о приоритетных направлениях развития региона, механизмах их реализации и учитывать точки зрения населения в итоговых стратегических документах (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.). Во-вторых, повышает ответственность органов власти за разработку и

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ ("Формирование и развитие механизмов реализации и актуализации стратегического планирования инновационного социально-ориентированного развития регионов центральной России"), проект № 11-12-33001а/Ц.

реализацию стратегических планов социально-экономического развития, поскольку усиливается возможность контроля со стороны общественности за качеством принимаемых решений и их исполнением. В-третьих, повышает доверие населения и институтов гражданского общества к органам власти, поскольку происходит лучшее понимание их действий, что создает предпосылки для общественного согласия. В-четвертых, определяет открытость и прозрачность политики региональных органов власти и создает возможности для привлечения инвесторов за счет повышения уровня инвестиционной привлекательности региона.

Как показал анализ наличия стратегических планов муниципального развития Владимирской области, представленных в Интернете на официальных сайтах администраций, они присутствуют только у 50 % муниципальных образований. Однако даже данное обстоятельство не говорит о высоком качестве имеющихся стратегических планов. Например, некоторые муниципальные образования, несмотря на дату утверждения, содержат неактуальную в настоящее время информацию (анализ данных за период 1999 - 2002 гг.)<sup>2</sup>. Несмотря на нормативно декларируемое требование систематического учета и мониторинга общественного мнения, а также использование содержащихся в общественном мнении оценок в качестве критерия эффективности деятельности, нередко управленческие решения принимаются и реализуются без ориентации на мнение общественности, что снижает целостность, а следовательно, и эффективность обратной связи. Поэтому не случайно одним из показателей реализации стратегической цели Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации "Развитие человеческого капитала в регионах" является "уровень вовлеченности местного сообщества в разработку и реализацию программы социально-экономического развития региона"<sup>3</sup>. В данной Концепции определены и основные механизмы вовлечения: организация конференций, семинаров, форумов; наличие информационного центра, интернет-портала, проведение опросов и др.

Несмотря на наличие опыта привлечения гражданского общества к процессу разработки стратегических планов, к сожалению, это участие чаще бывает продекларировано, чем практически осуществлено. В 2002 г. при поддержке

фонда "Евразия" в рамках проекта "Стратегическое планирование в городах России" было выполнено исследование результатов оценки качества стратегического планирования в 20 городах. Анализ показал, что почти во всех городах (94,1%) требуется дополнительная работа с населением и стэйкхолдерами по вовлечению их в процесс подготовки и реализации планов экономического развития города<sup>4</sup>.

Во многих регионах к разработке стратегических планов социально-экономического развития привлекаются небольшие группы экспертов или консалтинговые фирмы, которые не всегда учитывают существующие тенденции и перспективы развития того или иного региона. Круг привлекаемых экспертов является столь узким, что зачастую стратегические планы различных регионов оказываются идентичными друг другу и не учитывающими местные особенности<sup>5</sup>.

В ряде регионов и муниципальных образований в целях разработки стратегических планов осуществляется анкетирование населения на предмет определения перспективных направлений, сдерживающих факторов развития, элементов информационного обслуживания, механизмов взаимосвязи органов государственной власти и населения, первоочередных задач в деятельности органов власти<sup>6</sup>. Однако полученные ответы не всегда отражают реальную ситуацию на данной территории. Это связано с тем, что ответ не предполагает собственного участия населения в развитии приоритетных отраслей. Кроме того, население не всегда обладает достаточными компетентностью и знаниями в данной области, так как слабо осведомлено о сути и масштабе проблем собственного региона. Поэтому потенциальный инвестор не всегда может ориентироваться на определенные таким образом перспективные направления развития территории. Следовательно, эффективность подобного анкетирования является крайне низкой.

Для проведения опросов населения необходимо формулировать вопросы таким образом, чтобы был выявлен скрытый дефицит в конкретных рабочих местах, услугах образования. Более целесообразно было бы провести анкетирование жителей о том, готовы ли они работать на тех предприятиях, которые могут быть размещены на данной территории, и на тех условиях, что могут быть обеспечены данными предприятиями; готовы ли они учиться в имеющихся учебных заведе-

ниях по предлагаемым специальностям или нуждаются в дополнительных; на приобретение каких профессий они ориентируют своих детей; какие собственные предприятия они планируют начать<sup>7</sup>.

Разработка стратегического плана регионального развития представляет собой сложный творческий процесс, основанный на сбалансированном сочетании многообразных методических подходов, в котором должны принимать участие различные группы - заинтересованные лица (см. таблицу).

кцией которого является координация рабочих групп. Он должен включать в себя не только представителей властных структур, но и представителей общественных организаций, населения.

Экспертный совет, осуществляющий независимую экспертизу представленных стратегических документов в области научно-методического обеспечения, состоит из представителей научных кругов, органов государственной власти и местного самоуправления.

Общественный совет осуществляет независимую экспертизу проектов стратегических пла-

**Основные функции разработчиков региональных стратегий регионального развития**

<b>Группы участников</b>	<b>Функции</b>
Научные разработчики и консультанты	Научные исследования Методические разработки Разработка анкеты, форм Критерии и показатели оценки стратегического плана Системный, сопоставительный, SWOT-анализ, гипотезы, оптимизация целеполагания Осуществление мозгового штурма
Органы власти	Создание условий для вовлечения всех заинтересованных групп Статистические и фактические материалы Ресурсная поддержка Координация работ Экспертные оценки Формирование и редактирование итогового документа
Население, предприятия и бизнес-сообщество, общественные организации	Экспертные оценки Инициативы и предложения Анкетирование Интервью Дискуссии по основным разделам плана
Средства массовой информации	Дискуссии по основным разделам плана PR хода разработки плана Активизация гражданского участия

Поэтому в процесс разработки стратегических направлений развития должны быть в равной степени вовлечены все заинтересованные лица:

- физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели) и юридические лица, заинтересованные в получении государственной услуги;
- исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные исполнять государственные функции в пределах их компетенции;
- должностные лица, уполномоченные от имени или по поручению органов государственной власти совершать управленческие действия по реализации компетенции этих органов.

Данное обстоятельство предполагает создание специализированной структуры - Совета по стратегическому планированию, основной фун-

нов в области соответствия их целям социального развития.

Организационная структура должна быть ориентирована не на отдельные функциональные единицы, а на рабочие потоки и стержневые процессы. При создании команд для разработки стратегии регионального развития необходимо вовлечение всех слоев населения и наделение их правом решать широкий круг различных вопросов.

Процедура разработки стратегии регионального развития состоит из нескольких этапов, включающих в себя следующие мероприятия, организуемые общественным советом по стратегическому развитию:

- подготовка проекта технического задания на разработку стратегического плана;
- решение об утверждении технического задания;

- формирование рабочей группы с участием представителей заинтересованных лиц, включенных в состав соответствующей комиссии;

- публикация по окончании разработки проекта стратегического плана в печатных изданиях и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме;

- публикация о завершении общественного обсуждения стратегического плана, которая должна включать в себя информацию о способе ознакомления и перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц, а также почтовый адрес и адрес электронной почты;

- организация независимой экспертизы. Для этого предполагается создание двух видов экспертных советов, основной функцией одного из которых (экспертный совет) является соответствие стратегического плана научно-методическим требованиям, функцией другого (общественный совет) - оценка возможных негативных последствий реализации положений стратегического плана для граждан, общества и государства. Экспертные заключения по проекту административного регламента подлежат обязательному опубликованию;

- внесение доработанного проекта стратегического плана вместе с экспертными заключениями государственному органу, в компетенцию которого входит его утверждение.

Для формирования рабочих групп, осуществляющих непосредственное участие в разработке стратегии регионального развития, предлагается использовать матричный регионально-отраслевой подход, который позволит координировать деятельность групп и осуществлять обмен информацией.

В зависимости от политической и социально-экономической ситуации содержание отраслевых рабочих групп может измениться. Поэтому необходимо создание рабочей группы, занимающейся обучением вновь вовлеченных специалистов в процесс разработки стратегических планов развития территории. Особое внимание следует уделять привлечению интеллектуальной и деловой элиты как существенной политической силы. В связи с тем что деловая элита определяется собственностью, а интеллектуальная - имеющимся потенциалом научных знаний, они являются более стабильным базисом, нежели ад-

министративный ресурс. Групповое принятие решений по разработке стратегий регионального развития позволит учитывать мнение не только руководителей органов государственной власти, но и общественности.

Таким образом, общественное и гражданское участие в разработке стратегического плана развития способно обеспечить консолидацию регионального сообщества в целом, активную поддержку стратегических политик, программ и проектов со стороны местного населения, что позволит повысить эффективность работы органов стратегического планирования регионального развития и заметно ускорить процесс разработки стратегического плана.

<sup>1</sup> *Столяров О.И.* Стратегия развития муниципального образования: Типовые ошибки заказчика // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования инновационного и технологического развития России: тр. пятой Всерос. научно-практ. конф. М., 2009. С. 370 - 374.

<sup>2</sup> Стратегия социально-экономического развития Кольчугинского района до 2012 года: [утв. Решением Кольчугинского Совета народных депутатов от 29 мая 2003 г. № 267/15; ред. от 19нояб. 2009 г. № 700/56, 22 июля 2010 г. №785/65. URL: [http://www.raion.kolchadm.ru/downloads/static\\_content/strateg.pdf](http://www.raion.kolchadm.ru/downloads/static_content/strateg.pdf).

<sup>3</sup> Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148>.

<sup>4</sup> *Белкина Т.Д.* Управление реализацией стратегических планов городского развития // Проблемы прогнозирования. 2008. № 1. С. 92-107.

<sup>5</sup> *Глазычев В.* Стратегии территориального развития России (к технологиям общественно-государственного партнерства). URL: [http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12\\_doklad\\_oprf\\_str.htm](http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12_doklad_oprf_str.htm).

<sup>6</sup> См.: Сводная анкета. Изучение общественного мнения для целей перспективного планирования социально-экономического развития МО "Волосовский район" на период до 2010 года. План стратегического развития Волосовского района до 2010 года. URL: [http://www.lenobl.ru/gov/municipal/mc20/mc20\\_plan2010](http://www.lenobl.ru/gov/municipal/mc20/mc20_plan2010); Оценка населением Псковской области перспектив развития туристско-рекреационной сферы в регионе. URL: <http://www.vluki.ru/news/2007/11/20/71131.html>.

<sup>7</sup> *Глазычев В.* Указ. соч.