

**Инновационные подходы к организации взаимодействия общественных и властных структур в процессах стратегического территориального планирования за рубежом**

Innovative approaches to the organization of interaction of social and power structures within the strategic spatial planning abroad

*В статье рассматриваются исследования основных тенденций развития зарубежной практики регионального планирования, что позволяет говорить о росте значимости для формирования эффективных стратегий таких аспектов как: прозрачность и открытость процесса принятия решений, вовлеченность общественности, реально работающие механизмы обратной связи.*

*Ключевые слова: оптимизация, инновационные подходы, показатели, стратегии развития, проекты, общественное согласие, тенденции развития, регион.*

*Abstract: This paper reviews studies of major developments in international practice of regional planning, which suggests a growing importance for the development of effective strategies for issues such as the transparency and openness of decision-making, public involvement, which work feedback mechanisms.*

*Keywords: optimization, innovative approaches, the indicators, strategies, development projects, social cohesion, development trends, region.*

Применение стратегических методов в практике регионального и местного управления началось еще в 60-х гг. в странах Европы и Северной Америки (США, Канада). Успешность данных механизмов позволила стратегическому планированию стать главным инструментом в современной мировой практике регионального управления. Данный процесс сопровождался снижением роли административного контроля и ростом значимости общественного сектора в принятии управленческих решений на местном уровне[1].

Современные принципы стратегического планирования свое практическое развитие получили в 90-х годах в ответ на недостатки регионального планирования и новые вызовы, в частности повышение роли и степени участия в процессе планирования гражданского сектора. Наибольшее значение в формировании новых подходов к стратегическому территориальному планированию, по нашему мнению, имело усиление значимости регионов в системе государственного управления, что особенно заметно на примере стран ЕС.

Немаловажную роль в произошедших изменениях также сыграло то, что традиционные методы планирования «слишком сильно ориентировались на формальную сторону процесса: полномочия, поручения, назначения, и слишком мало на решение самих проблем»; также в качестве недостатка отмечалась излишняя концентрация на единичных проектах, имеющих сугубо местное значение[2]. Основной проблемой было отсутствие долгосрочного видения регионального развития, что в результате приводило к дублированию различных программ, росту затрачиваемых инвестиций и труда, снижая тем самым эффективность приложения совместных усилий. Кроме того, процессы принятия решений отличались не прозрачностью, вследствие нехватки коммуникации, а используемые механизмы не позволяли принимать, отслеживать и анализировать мнения и высказывания основных движущих сил конкретного региона.

Успешность новых подходов, по нашему мнению, обуславливалась тем, что, наряду с традиционным рассмотрением аспектов, касающихся непосредственно самой территории (ее расположение, климатические и физические условия, окружение), и расположенной на ней инфраструктуры (промышленные и жилые объекты, транспорт, коммуникации), также анализировались условия «принятия» населением изменений (стереотипы поведения, то, как жители пользуются объектами на данной территории). Как справедливо было отмечено в английском руководстве по градостроительному планированию, «современный подход к стратегическому региональному планированию выходит за рамки планирования землепользования, имеющего, как правило, дело с двумя уровнями пространства, он предполагает рассмотрение всех физических характеристик местности во всей ее сложности и в трех измерениях»[3]. Среди основных элементов инновационного стратегического планирования последних лет можно также выделить селективность, взаимосвязь целей и действий, а также интеграцию внешних драйверов роста региона.

Положительные результаты использования данных методов позволили стратегическому планированию стать главным инструментом в современной мировой практике регионального управления.

Зарубежный опыт выработал целый ряд инновационных подходов к построению стратегий развития территорий, успешность и применимость которых активно обсуждается. Это нормативные, эмпирические и коммуникативные подходы, а также линейный, адаптивный и системный подход. Однако применение данных подходов в чистом виде на практике не встречается, зачастую можно говорить об их сочетании в процессе территориального планирования. Например, в рамках линейного строится последовательность этапов планирования (исследование, разработка, реализация), при этом адаптационный подход учитывает возможность воздействия, вмешательства на различных этапах.

В большинстве различные модели базируются на стандартной схеме разработки стратегии, широко использовавшейся при формировании стратегий крупных европейских (Прага, Будапешт, Вена, Берлин) и азиатских городов (Токио, Осака, Шанхай, Сингапур), и нашедшей применение в российской практике городского планирования (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Череповец). На основании проведенного обобщения примеров различных региональных стратегий считаем справедливым выделить следующих этапов в процессе их разработки: обеспечение готовности и осведомленности общественности и лиц, принимающих решения; всестороннее изучение демографических тенденций; определение и согласование целей и приоритетов; разработка планов действий; анализ и оценка возможных последствий в долгосрочной перспективе.[4]

Ключевым во всем этом процессе является поиск взаимопонимания властей и населения на региональном уровне. Наиболее успешные зарубежные примеры формирования стратегий основаны на привлечении к обсуждению и принятию широкого круга общественности. В этом случае обеспечивается наиболее полный учет потребностей и ожиданий всех заинтересованных групп, реализуется принцип гармоничного сочетания различных интересов. Данная схема встречается, например, при управлении малыми и средними городами США.

На практике принципы вовлечения общественности в процесс создания стратегии выражаются в визуализации ожиданий всех заинтересованных сторон. Привлечение к участию в процессе широкого круга участников (стейкхолдеров) обосновывается тем, что все они имеют свое собственное

видение того, в каком направлении должен развиваться регион, что должно располагаться на его территории, как это наиболее эффективно использовать и т.п. В связи с этим ожидания непосредственно администрации, внешних представителей поставщиков услуг, местных предприятий и различных категорий граждан будут существенно отличаться. Таким образом, можно сделать вывод, что только многостороннее участие в процессе планирования позволяет на практике достичь политического и общественного консенсуса на местах; обеспечивая тем самым высокое доверие к администрации, а также поддержку и участие в реализации стратегических планов. Только в этом случае мы можем говорить о достижении гармонизации отношений местных властей и общества.

В этой связи стратегия не может быть разработана исключительно государственными должностными лицами или ограниченным кругом участников. Современная региональная стратегия должна основываться на широкой осведомленности об ожиданиях различных заинтересованных сторон, каждая из которых имеет свое видение будущего территории. Как только стороны будут вовлечены в процесс разработки стратегических решений, они станут полноправными участниками процесса разработки, воплощения и успешной реализации стратегии регионального развития.

Как показывает положительный опыт зарубежных стран, привлечение к разработке региональной политики защитников различных общественных интересов, дает возможность снизить остроту политической и общественной напряженности в сфере ключевых для региона вопросов выбора векторов долгосрочного развития территории.

В этой связи оптимизация стратегического планирования заключается в исследовании проблем обеспечения взаимодействия с властями всех заинтересованных сторон:

- уровень общественного согласия по отдельным вопросам;
- степень участия населения и других заинтересованных сторон в принятии решений;
- наличие и действенность механизмов обратной связи.

При этом результаты исследования должны содержать ответы на следующие вопросы:

- при каких условиях возникает поддержка региональной общественности?
- в какой степени и каким образом, региональная политика обеспечивает себе общественную поддержку?

- в какой форме (представители или непосредственно демократические формы) и процессах (выборы, опросы, слушания, претензии, участие в комитетах участия и т.д.) граждане могут участвовать в региональной политике?
- какие правила обеспечивают эффективность процесса регионального сотрудничества и принятия решений в долгосрочной перспективе?

Как показывает практика, основные проблемы в сфере привлечения широких кругов общественности к стратегическому региональному планированию обусловлены в большинстве своем нежеланием властей усложнять процесс принятия решений проведением многочисленных гражданских слушаний или встреч. Однако гражданское участие теряет свою значимость, если носит ограниченный характер. Полноценное взаимодействие, по нашему мнению, достигается только тогда, когда участники имеют возможность высказать мнение по всем актуальным вопросам. Обязательным условием для этого является наличие развитых общественных региональных (муниципальных) структур. Сбор и анализ мнений проводится через организацию специальных мероприятий, прессу, радио и телевидение.

К положительным примерам достижения общественного консенсуса в области разработки, принятия и реализации стратегических планов развития можно отнести опыт регионов Германии, Канады, США.

Так, например, показателен опыт реализации принципов стратегического планирования в регионах Канады, где для выработки решений на всех этапах планирования привлекается широкая общественность. В данном случае критерии определения ключевых заинтересованных групп просты - участниками процесса в обязательном порядке должны быть лица (группы, организации), располагающие важной, существенной информацией, способной улучшить процесс жизни и работы, который скажется на осуществлении данных планов[5].

Основываясь на зарубежных исследованиях последних лет и анализе практики стратегического территориального планирования, мы склоняемся к мнению, что качество планирования напрямую связано со степенью вовлеченности всех заинтересованных сторон и учетом максимального числа точек зрения. Подтверждением этому может служить, например, опыт города Оттава, где на уровне муниципалитетов на практике реализованы требования вовлеченности общественности в процесс стратегического планирования. Непосредственно перед началом разработки стратегического плана города в 2003 году было проведено подробное исследование мнений граждан. В

качестве инструментов использовались веб-опросы, встречи, общественные слушания, а также исследования профессиональных консультационных фирм. В результате население получило возможность донести до властей свои взгляды на будущее города, его проблемы и приоритеты развития. Полученные ответы легли в основу ключевых направлений развития города в рамках стратегии до 2020 года (это, в частности, транспорт, транзит, утилизация бытовых отходов и защита окружающей среды, модернизация инфраструктуры, экономический рост)[6]. Широкий набор инструментов для исследования мнения населения используется также в практике планирования США и ЕС.

Как показывает опыт реализации стратегических программ в ЕС, США, Канаде, их эффективность во многом обусловлена наличием реально функционирующих механизмов обратной связи, в частности, власти активно используют средства массовой информации, веб-сайты, общественные собрания, почтовую рассылку, а население участвует в принятии управленческих решений через специальные консультативные советы и комитеты по надзору в различных областях, таких как планирование, здравоохранение, образование, полиция, пожарный надзор, а также через неправительственные организации, частные фирмы и общественные группы, предоставляющие услуги местным властям.

Богатая история регионального и местного самоуправления в этих странах позволила им выйти в число лидеров стратегического планирования. Их опыт в сравнении с другими странами, по нашему мнению, выделяется именно высокой степенью вовлеченности общественных кругов в процесс принятий решений на местах. Необходимо отметить, что этому способствует нормативное закрепление обязательности и правил такого участия в процессах планирования, а также ответственности сторон, что позволяет определить, кто отвечает в конечном итоге за результаты регионального сотрудничества и как оно реализуется. В качестве примера можно привести опыт Чикаго, где в 2005 году был организован специальный комитет по совместному планированию и содействию региональной политике (Chicago Metropolitan Agency for Planning (СМАР)), работа которого нацелена на формирование долгосрочного плана развития и интеграцию деятельности государственных и региональных учреждений, отвечающих за различные сферы.

Эти новаторские идеи обеспечивают прозрачность региональной политики и гармонизацию взаимоотношений власти и общества. При этом финальная оценка результатов, по нашему мнению, не менее важна, чем сам процесс участия, так как он содействует не только непосредственно

активизации обсуждения в обществе, но и принуждает ответственных лиц прогнозировать ожидания всех заинтересованных сторон.

В целом, исследование основных инновационных тенденций развития зарубежной практики регионального планирования позволяет говорить о росте значимости для формирования эффективных стратегий таких аспектов как прозрачность и открытость процесса принятия решений, вовлеченность общественности, реально работающие механизмы обратной связи. Все это повышает прозрачность, понятность и уровень принятия населением властных структур. Для многих зарубежных стран механизм совместной с населением разработки стратегических планов является одной из основных задач регионального развития. Кроме того, с помощью данных механизмов постоянно идет поиск оптимального баланса мнений всех заинтересованных сторон, при этом крен в ту или иную сторону обуславливается возникающей необходимостью адаптации к изменяющимся внешним условиям.

Анализ зарубежной практики организации процесса разработки с применением инновационных подходов в реализации стратегий территориального развития позволяет нам выделить следующие формы (механизмы) участия представителей гражданского общества в стратегическом планировании:

- непосредственное участие (проведение конкурса разработок, сбор мнений и предложений);
- участие в общественных и специальных консультативных организациях;
- участие в общественном обсуждении отдельных стратегических вопросов, организованных, например, в виде встреч с населением;
- исследование общественного мнения напрямую (опросы по теме разрабатываемой стратегии, результатам ее реализации) и косвенно (изучение уровня доверия и отношения населения к принимаемым властями решениям);
- организация референдума по утверждению стратегического документа развития территории.

В отечественной практике аналогичные механизмы пока используются крайне редко и недостаточно эффективно. Исключение из процесса разработки и реализации российских региональных стратегий общественности приводит к тому, что содержание большинства документов отличает формальный подход, ограниченный целями, выраженными стандартными статистическими показателями. При этом авторы стратегий апеллируют общими категориями, без соотнесения с ожиданиями всех заинтересованных сторон. В результате

цель долгосрочного планирования региона в сближении позиций общества и власти не достигается. Говорить о том, что в России на сегодняшний день реализуются стратегии территориального развития в своем истинном смысле нельзя, это в большей степени планы, проекты и программы.

### **Литература:**

1. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере стратегического территориального планирования городов, агломераций и регионов [Электронный ресурс] -Режим доступа: [http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije\\_i\\_mirovyje\\_tendencii\\_i\\_trendy\\_v\\_sfere\\_strategichesk.pdf](http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije_i_mirovyje_tendencii_i_trendy_v_sfere_strategichesk.pdf)
2. Sartorio. F. Strategic Spatial Planning. A Historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy. //DISP Journal 162. 2005. №3. pp. 26-40.
3. Commission for Architecture and the Built Environment. Getting the big picture right / A guide to large scale urban design. CABE, London. 2010. P.12.
4. Bertelsmann-Stiftung. Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, 2006.
5. Bracegirdle P. Strategic Planning in Canadian Municipalities. Ottawa, 2008.
6. City of Ottawa: Strategic Plan 2011–2014. <http://ottawa.ca/sites/ottawa.ca/files/migrated/files/cap154401.pdf> .