

## ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ИНТЕРЕСОВ НАСЕЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© 2014 Л.Л. Михайловский\*

**Ключевые слова:** государственное стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития региона, региональные стейкхолдеры, согласование интересов.

Рассматриваются проблемы согласования интересов региональных стейкхолдеров в рамках процесса регионального стратегирования. Показано, что в современной региональной практике этот аспект стратегирования часто игнорируется либо разрабатывается крайне поверхностно. На основе исследования зарубежного опыта автором предлагаются меры по совершенствованию учета интересов населения в процессе разработки стратегии социально-экономического развития региона.

В настоящее время отмечается рост внимания государства к проблемам стратегического планирования, началом нового этапа развития которого стало принятие Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации”. Ключевой целью развития государственного стратегического планирования на региональном уровне является превращение региональных стратегий развития в основу системы эффективного долгосрочного управления регионом.

Сегодня у каждого региона есть разработанная стратегия социально-экономического развития. Однако за редким исключением ее наличие не приводит к существенному повышению эффективности разрешения основных региональных проблем. Одна из главных причин такого положения дел заключается в том, что действующие на данный момент стратегии не являются продуктом согласованного взаимодействия региональных стейкхолдеров (целеносителей), вследствие чего стратегии не находят широкого отклика, не учитываются ими в своей деятельности или воспринимаются как исключительно внешние, не имеющие к ним отношения инициативы региональной власти. В этой связи активное вовлечение стейкхолдеров в разработку стратегии следует рассматривать как значимый резерв повышения качества процесса регионального стратегирования и актуальную научную проблему.

Под стейкхолдерами применительно к определенному проекту понимаются люди и

группы, на которых реализация проекта оказывает влияние, а также те, кто имеет интересы в данном проекте и кто может заметным образом повлиять на его реализацию<sup>1</sup>. Традиционно выделяют три основные группы региональных стейкхолдеров: бизнес-общество, население и власть.

Каждая из групп неоднородна по своему составу, и в ней можно дополнительно выделять подгруппы. В рамках бизнес-общества необходимо отдельно рассматривать крупный бизнес, вертикально-интегрированные структуры (образующие в совокупности экономическую элиту региона), а также малый и средний бизнес. В структуре власти в соответствии с уровнями публичного управления необходимо отдельно выделять федеральный центр, законодательную и исполнительную власть региона, а также органы местного самоуправления. Наконец, неоднородно и население, в котором, например, можно выделить различные социальные группы: возрастные (молодежь, пенсионеры), территориальные и др., а с точки зрения организации - непосредственно граждан и некоммерческие организации (гражданское общество). Идентификация основных региональных стейкхолдеров представляет собой отдельную задачу регионального планирования, и в зависимости от особенностей региона и специфики возникающих проблем возможны различные варианты ее разрешения.

Нельзя сказать, что проблема выявления и согласования интересов различных целе-

\* Михайловский Леонид Леонидович, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: leonid18.90@mail.ru.

вых групп в контексте системы государственного управления не осознается экспертным сообществом и представителями власти, свидетелем чему могут являться такие инициативы центральной власти, как, например, открытое правительство<sup>2</sup>. Тем не менее, такое внимание редко доходит до конкретных действий и не оказывает значимого влияния на существующие стандарты государственного стратегического планирования. Так, критерий наличия процедур согласования интересов региональных стейкхолдеров отсутствует в системе критериев оценки стратегий социально-экономического развития регионов авторитетного рейтингового агентства “Эксперт РА”<sup>3</sup>. Однако здесь стоит отметить, что отсутствие данного критерия может дополнительно объясняться его низкой дискриминирующей способностью в условиях современной практики регионального стратегирования, когда основные региональные стейкхолдеры практически исключены из процесса разработки стратегий.

Осознается эта необходимость и разработчиками региональных стратегий, однако в большинстве случаев формулируется как задача, которая подлежит решению только в рамках *реализации* стратегии развития региона, но не как задача, которая должна решаться в процессе ее *разработки*. Так, в стратегии Магаданской области (входящей, по оценке рейтингового агентства “Эксперт РА”, в число пятнадцати лучших региональных стратегий социально-экономического развития) указывается, что в период реализации стратегии “согласование интересов государства, бизнеса, населения, обеспечение синхронизации целей и задач развития предприятий различных видов экономической деятельности и муниципальных образований станут главной задачей для областных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления”<sup>4</sup>. Во многих стратегиях также есть указание на необходимость “выращивания” и вовлечение в управление населения - в настоящее время наименее организованного из региональных стейкхолдеров.

Даже относительно успешный опыт скрывает в себе массу проблем. Одним из наиболее представительных по составу участников было обсуждение стратегии социально-экономического развития Калининградской об-

ласти. Проект стратегии обсуждался в муниципальных образованиях, в рамках деятельности Общественной и Торговой-промышленной палат, нескольких советов при губернаторе региона. Функционировали рабочие группы, которые обеспечивали взаимодействие экспертного сообщества и делового сообщества, в том числе иностранных инвесторов. Работа над стратегией подробно освещалась средствами массовой информации, проводились круглые столы с участием широкой общественности<sup>5</sup>.

Подобные меры, безусловно, являются шагом в правильном направлении, дополнительным источником легитимизации стратегии. В то же время на практике возможности повлиять на стратегию ограничены, поскольку участие предполагалось не на стадии разработки документа, а на стадии его обсуждения. К тому же в нормативно-правовом отношении механизм учета интересов участвующих сторон не определен, и право последнего слова остается у разработчиков и региональной власти. Таким образом, здесь можно увидеть у региональной власти наличие возможностей для “подстраховки”: активно привлекая региональных стейкхолдеров, региональная власть может тем самым обеспечить документу (в своей редакции) дополнительную легитимацию и при этом “поделиться” с ними ответственностью за его исполнение<sup>6</sup>. Стоит отметить любопытный факт, отражающий возможности реального влияния целевых групп на процессы принятия решений. В окончательном варианте стратегии социально-экономического развития Калининградской области (принятой в 2012 г.) при описании системы целеполагания из 25 сформулированных задач регионального развития 24 задачи дословно повторяли задачи стратегии развития социально-экономического развития Белгородской области образца 2010 г., что означает, что фактическое влияние региональных стейкхолдеров на документ минимально<sup>7</sup>.

К числу основных причин игнорирования на практике принципа согласования интересов стейкхолдеров следует отнести особенности организации разработки документов регионального стратегического планирования. В настоящее время большинство регионов не может разработать весь пакет доку-

ментов стратегического планирования собственными силами, вследствие чего в работу активно вовлекаются сторонние организации (как правило - московские и петербургские консалтинговые агентства). Привлечение организаций в соответствии с законодательством (ранее ФЗ № 94-ФЗ, теперь ФЗ № 44-ФЗ) предполагает проведение конкурса, и в этом случае региональная администрация заранее указывает все требования к формируемому документу. Обеспечение согласования интересов региональных стейкхолдеров к таким требованиям, как правило, не относится, что делает этот аспект стратегирования необязательным в глазах разработчиков.

К такой ситуации располагает также практика преимущественно удаленной работы консалтинговых агентств, которые стремятся использовать в основном готовую информацию, предоставляемую администрацией региона. Здесь относительно удобным для разработчиков способом выявления интересов “на старте” является непосредственная работа не с региональными стейкхолдерами, а с выполняющими функции их представителей экспертами. На этом этапе “систематизируется и обобщается информация о возможностях, планах и проектах участников и агентов экономической деятельности, осуществляется их согласование”<sup>8</sup>. В данной связи следует указать на проблему репрезентативности, поскольку позиции экспертов относительно интересов региональных стейкхолдеров могут не совпадать с позициями самих стейкхолдеров. К тому же здесь фактически нерешенной оказывается главная задача - непосредственное вовлечение стейкхолдеров в принятие ключевых решений в области управления регионом.

Эксперты также отмечают статический характер действующих практик стратегирования. После утверждения итогового варианта стратегии организация, ответственная за разработку документа, не несет обязательств по ее сопровождению. Администрация региона, как правило, оказывается “привязанной” к организации, подготовившей основной текст документа, вследствие чего отсутствует какой-либо формально закрепленный механизм ее корректировки на основе учета позиций региональных стейкхолдеров<sup>9</sup>. Отметим, что в последнее время консалтинговые агентства

стали предлагать дополнительные услуги по дальнейшему сопровождению и периодическому пересмотру стратегий, что, однако, вряд ли сможет кардинально изменить сложившуюся ситуацию.

В условиях недостаточного развития демократических процедур согласования интересов процесс принятия решений целиком принадлежит проправительственным группам, а также экономической элите. Такая ситуация по существу имеет место в регионах, где социально-экономическая ситуация формируется как продукт сложных взаимодействий политической и экономической элиты региона при участии федерального центра. Диалектика взаимоотношений политической и экономической элиты зависит как от их стадии, так и от специфики региона. На этапе вхождения в регион крупный бизнес (вертикально-интегрированные структуры) более зависим от проводимой региональной властью политики. По мере своего развития у него появляются собственные интересы и рычаги влияния, например, возможность “ухода” из региона, что может обернуться значительными потерями для регионального бюджета. В целом интересы именно указанных стейкхолдеров на практике оказываются наиболее “защищенными”. В этой связи при рассмотрении проблемы согласования интересов региональных стейкхолдеров особое внимание должно уделяться вовлечению в процесс принятия решений более уязвимых участников - представителей населения и малого и среднего бизнеса.

На практике функцию представителя интересов населения призваны осуществлять органы региональной власти. Именно региональная власть выступает как непосредственный субъект регионального стратегирования и целеполагания (в отличие от населения, которое выступает как конечный субъект регионального стратегирования), и именно она ответственна за защиту интересов населения региона. Существующие модели согласования интересов региональных стейкхолдеров также по существу исходят из того, что интересы населения региона представляются органами власти региона<sup>10</sup>. Однако такое теоретическое представление может заметно расходиться с действительностью, поскольку, как уже упоминалось, действия региональной

власти формируются, с одной стороны, в тесном контакте с экономической элитой региона, а с другой - во взаимодействии с федеральным центром. К тому же региональная власть сама выступает в качестве стейкхолдера, т.е. имеет собственные интересы. Все это означает, что для большего учета интересов населения в рамках регионального стратегирования его участие не может оставаться лишь опосредованным, оно должно носить непосредственный характер.

Существуют различные классификации способов непосредственного участия населения в процессе стратегического планирования<sup>11</sup>. Но, как правило, во всех из них основанием для выделения конкретных типов участия является трактовка статуса населения как участника процесса стратегирования. Так, например, предлагается следующая классификация способов участия населения в разработке стратегии регионального развития<sup>12</sup>. Первый - это пассивное участие, которое фактически заключается в получении информации о ходе разработки и реализации стратегий из средств массовой информации, публичных докладов и отчетов, т.е. фактическое отсутствие какого-либо влияния. Вторым вариантом - это участие граждан в качестве своего рода "сторонних экспертов". При таком подходе мнение жителей региона изучается в рамках социологических исследований, могут устраиваться "горячие линии", специальные интернет-форумы. Однако региональные власти и разработчики стратегии не несут обязательств по учету мнений граждан, к тому же после принятия стратегий дальнейшее участие прекращается. Наконец, возможно активное вовлечение граждан в процесс регионального стратегирования посредством таких мер, как проведение публичных слушаний, круглых столов, форумов и т.п. на каждом этапе стратегирования - на этапах разработки, утверждения, реализации, в случае пересмотра. Здесь население становится полноправным участником процесса стратегирования. Сегодня третий вариант не получил распространения, хотя из перечисленных именно он в наибольшей степени способствует учету интересов населения и должен быть положен в основу взаимодействия власти и общества по поводу регионального стратегирования.

Обращаясь к опыту развитых стран, следует сказать, что процесс согласования интересов стейкхолдеров при разработке и реализации проектов в области публичного планирования всегда имеет формальную и неформальную стороны. Так, можно условно выделить обобщенную европейскую модель, в которой ведущую роль в процессе взаимодействия региональных стейкхолдеров играет региональная власть и приоритет отдается преимущественно формальным (в том числе прописанным в законодательстве) процедурам и специально создаваемым организациям<sup>13</sup>.

Успехи американского публичного планирования связаны с большей ролью неформальных механизмов взаимодействия стейкхолдеров, эффективной самоорганизацией населения. Здесь ярким примером является организация регионального планирования в штате Юта, где процесс планирования был запущен с созданием неправительственной организации "Создадим Юту" (Envision Utah), которая, располагая весьма ограниченными ресурсами, смогла запустить и направлять этот процесс<sup>14</sup>. Широкое участие основных стейкхолдеров обеспечивается на каждом этапе планирования. Именно они формулируют цели, участвуют в определении основных сценариев развития. Отметим, что органы власти и ключевые бизнес-игроки территории в такой ситуации оказываются "ведомыми": они не инициируют этот процесс, а лишь подключаются к нему на определенном этапе, придавая ему официальный статус и участвуя в реализации. Подобная инверсия является следствием особенностей менталитета местного населения, в том числе уважения прав собственности и настороженного отношения к инициативам "сверху". Среди других факторов, характерных для этой модели, следует указать на исключительную значимость проводимых информационных компаний, которые представляли участие в разработке стратегии как уникальную возможность создать свое будущее.

В обоих рассмотренных подходах при согласовании интересов важную роль играют специально создаваемые (формальным или неформальным образом) институты, на которые возложены функции по активизации участия населения (и других стейкхолдеров) в процессах стратегирования. На наш взгляд,

настоятельная необходимость создания подобных институтов существует сейчас и в России. Они могут создаваться как самостоятельные органы либо как специальные подразделения органов, ответственных за стратегическое планирование в регионах, и должны функционировать на постоянной основе. К числу их обязанностей следует отнести идентификацию основных целевых групп населения (и иных стейкхолдеров) и организацию взаимодействия с ними.

В литературе имеется описание различных форм организации подобных взаимодействий, исследование их сильных и слабых сторон<sup>15</sup>. Так, одной из наиболее популярных форм являются совещательные комитеты (*advisory committees*), которые должны быть организованы как по территориальному (во всех городских округах и муниципальных районах), так и по отраслевому признакам. Работа данных комитетов должна осуществляться на всех этапах стратегирования. Особое внимание следует уделить этапу разработки стратегии. Для этого необходимо подготовить программу работы этих комитетов, включив в нее основные вопросы, которые предполагается решать в рамках стратегии. Данный этап предполагает сбор целевых установок, мнений и предложений населения относительно актуальных вопросов регионального развития. К обязанностям данного органа также следует отнести организацию кампаний в региональных СМИ с целью повышения его информированности по проблемам регионального стратегирования. В организации работы такого органа особенно полезным может оказаться опыт применения в региональном стратегировании технологий форсайта<sup>16</sup>.

С целью повышения интереса и доверия населения к участию в разработке стратегии необходимо особое внимание уделить механизмам обратной связи. В систематизированном виде материалы работ совещательных комитетов должны доводиться до непосредственных разработчиков стратегий, на которых должна быть возложена ответственность по учету полученных предложений (например, быть прописанной в договоре с разрабатывающим стратегию консалтинговым агентством), причем отказ по каждому пункту должен быть мотивированным. Это также позво-

лит смягчить негативные последствия привлечения сторонних организаций к работе над региональными стратегиями.

В связи с вышеизложенным считаем целесообразным выделить проблемы, связанные с исследованием и согласованием целевых установок региональных стейкхолдеров в отдельный подраздел стратегии, предшествующий непосредственной формулировке стратегической цели и задач развития региона. Это позволит более обоснованно подходить к проблеме выбора целей и индикаторов реализации стратегий. Подчеркнем, что такой раздел не может быть в полной мере заменен общественным обсуждением и корректировкой уже готовых вариантов стратегий (ст. 13 Закона о стратегическом планировании) в процессе их принятия, например, органами законодательной власти субъектов или обсуждением их в Интернете на сайтах региональных администраций. Необходимость проведения такого анализа и формы учета предложений региональных стейкхолдеров должна быть закреплена нормативно, в том числе действующим Законом о стратегическом планировании.

В завершение следует отметить, что значимость предлагаемых мер выходит за рамки собственно организации разработки документов регионального стратегического планирования. Организация участия населения и других региональных стейкхолдеров в подготовке решений по ключевым вопросам социально-экономической политики будет способствовать повышению ее качества, установлению социального партнерства и повышению гражданского правосознания.

<sup>1</sup> Yee S. Stakeholder Engagement and Public Participation in Environmental Flows and River Health Assessment. URL: <http://watercentre.org/portfolio/rhef/attachments/technical-reports/stakeholder-engagement-and-public-participation-in-eflows-and-river-health-assessments> (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>2</sup> Molchanova O., Andreeva K., Pervushina N. Participants in the State Strategic Planning Process: Problems and Mechanisms of Stakeholder Involvement // Social Research. 2013. № 2 (31). P. 5-12. URL: [http://istina.msu.ru/media/publications/articles/36b/bc5/5396317/molchanopva\\_andreeva\\_pervushina.pdf](http://istina.msu.ru/media/publications/articles/36b/bc5/5396317/molchanopva_andreeva_pervushina.pdf) (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>3</sup> Рейтинг качества стратегий социально-экономического развития регионов России на апрель 2013 г. URL: [http://www.raexpert.ru/editions/bulletin/19\\_04\\_13/bul\\_regions2013.pdf](http://www.raexpert.ru/editions/bulletin/19_04_13/bul_regions2013.pdf) (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>4</sup> Стратегия социально-экономического развития Магаданской области до 2025 года. URL: [http://www.magadan.ru/ru/oiv/2-44-10/strategies/7-13-20/PageContent/0/body\\_files/file1/21\\_03\\_Strategy.pdf](http://www.magadan.ru/ru/oiv/2-44-10/strategies/7-13-20/PageContent/0/body_files/file1/21_03_Strategy.pdf) (дата обращения: 08.09.2014).

<sup>5</sup> Ламов П.Ю. Стратегическое планирование как фактор развития публичной политики в регионах России: согласование интересов и ответственность: магистерская диссертация. URL: <http://www.hse.ru/data/2013/07/11/1289489893/Ламов%20П.Ю.%20Стратегическое%20планирование%20к.ние%20интересов%20и%20ответственность.pdf> (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года. URL: <http://www.belregion.ru/region/priorities/> (дата обращения: 8.09.2014); Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу. URL: <http://www.n-west.ru/wp-content/uploads/2012/12/Strategiya-sotsialno-e%60konomicheskogo-razvitiya-Kaliningradskoy-oblasti-na-dolgosrochnuyu-perspektivu.doc> (дата обращения: 08.09.2014).

<sup>8</sup> Селиверстов В.М. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инстру-

менты, институты: дис. ... д-ра экон. наук. Новосибирск, 2011. 432 с.

<sup>9</sup> Molchanova O., Andreeva K., Pervushina N. Op. cit.

<sup>10</sup> Жук М.А. Моделирование математического обеспечения формирования стратегии социально-экономического развития региона. // Вопросы экономики и права. 2011. №5. С. 197-202.

<sup>11</sup> См.: Yee S. Op. cit. Young C., Rose M. Decision-Making on Controversial Issues of National Scope: Models for Involving the Public. URL: [http://www.hardystevenson.com/Articles/Models%20of%20Public%20Participation%20\(IAP2%20Paper\).pdf](http://www.hardystevenson.com/Articles/Models%20of%20Public%20Participation%20(IAP2%20Paper).pdf) (дата обращения: 08.09.2014).

<sup>12</sup> Molchanova O., Andreeva K., Pervushina N. Op. cit.

<sup>13</sup> Best Practice Guidelines For Instruments of Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged EU. URL: [http://www.sseriga.edu/files/content/best\\_practices\\_guidelines.pdf](http://www.sseriga.edu/files/content/best_practices_guidelines.pdf) (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>14</sup> Sheer B. The Utah Model: Lessons for Regional Planning Brookings Mountain West. December. URL: [http://www.unlv.edu/sites/default/files/TheUtahModel\\_0.pdf](http://www.unlv.edu/sites/default/files/TheUtahModel_0.pdf) (дата обращения: 8.09.2014).

<sup>15</sup> Yee S. Op. cit.

<sup>16</sup> Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Технологии форсайта в региональном стратегировании: методические основы организации // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 6 (92) С. 51-56.

Поступила в редакцию 04.08.2014 г.