

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ГОРОДОМ

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF THE CITY

Авторы: Попов Александр Валерьевич (депутат муниципального округа Измайлово г. Москвы)
Завалин Вячеслав Геннадьевич (Коммуникационное бюро SPRQL)
Лоншаков Олег Денисович (Управа района Печатники города Москвы)

Аннотация: Теория и практика стратегического планирования говорит о том, что существуют три группы влияния, которые могут эффективно препятствовать или содействовать формированию и проведению стратегии города: это органы исполнительной и законодательной власти, бизнес, и гражданское общество, представленное некоммерческими и общественными организациями. Игнорирование общественных интересов в угоду интересам бизнеса может привести к негативным последствиям, как для исполнительной власти, так и для бизнеса, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Необходимость вовлечения гражданского общества в процессы стратегического управления городом обусловлена потребностью снижения социальной напряженности и недовольства граждан принимаемыми решениями в условиях, когда традиционная вертикаль власти не приспособлена к этим требованиям, и подобные механизмы требуют детальной проработки.

Ключевые слова: Стратегическое управление, население, бизнес, местное самоуправление, инструменты, общественный контроль, общественный советник, территориальное общественное самоуправление, общественное проектирование, благоустройство, институт, исполнительная власть, гражданское общество, город.

Annotation: The theory and practice of strategic planning suggests that there are three groups of influence that can effectively impede or contribute to the formation and implementation of the city's strategy: executive and legislative bodies, business, and civil society, represented by non-profit and public organizations. Participation of the latter in strategic management is necessary, since ignoring public interests in favor of business interests can lead to negative consequences, both for the executive branch and for business, both in the short and long term. The need to involve civil society in the processes of strategic management of the city is due to the need to reduce social tension and dissatisfaction of citizens with the decisions made in conditions when the traditional vertical of power is not adapted to these requirements, and such mechanisms require detailed study.

Keywords: Strategic management, population, business, local self-government, tools, public control, public adviser, territorial public self-government, public design, improvement, institution, executive power, civil society, city.

Исполнительная власть является субъектом управления. В свою очередь в 21 веке гражданское общество уже не готово быть простым объектом управления и требует своего участия в разработке и принятии решений по тем или иным вопросам. Эта тенденция набирает обороты и рушит привычную вертикальную структуру управления,

являясь новым вызовом для власти, к которому она зачастую не готова.

Стоит признать, что на сегодняшний день в Российской Федерации нет достаточного количества наработанного опыта в этой области, причём это касается всех уровней управления: федеральный, региональный, местный, а также уровень отдельных предприятий.

Наиболее полно вопросы стратегического управления собраны и рассмотрены в книге Владимира Львовича Квинта «Стратегическое управление и экономика на глобальном формирующемся рынке». В своей книге Владимир Квент чётко определяет, что для ведения бизнеса самое главное – выбрать правильную стратегию, что позволит эффективно вести бизнес в любой стране, даже в тех государствах, где есть вооружённые конфликты. Другая заслуга Квинта в том, что он сумел детально изложить взаимодействие стратегического и других видов управления, изобрести пошаговую методику разработки стратегии с увязкой необходимых для этого ресурсов.

Кандидат экономических наук Хабибрахманова Резеда Ринатовна, проведя анализ, в рамках процесса стратегического управления городом предложила совокупность форм взаимодействия органов власти и городского сообщества на различных этапах. Она определила содержание этих форм и цели, на достижение которых данное взаимодействие направлено.

В итоге Резеда Хабибрахманова выявила в своём исследовании не только интересы трёх групп влияния: власти, бизнеса и гражданского общества, но и противоречия между ними. Это в свою очередь дало возможность автору сгруппировать эти интересы так, чтобы найти максимально возможные компромиссные варианты решений (Хабибрахманова Р.Р. «Стратегическое управление развитием крупнейшего города как пространственной социально-экономической системы». Казань. 2011).

Кандидат социологических наук Сергей Боженков в своей диссертационной работе рассматривает социально-технологический аспект стратегического управления городом на примере Белгорода.

Рассмотрены три направления действия социального механизма стратегического управления:

- 1) социальная направленность стратегического управления;
- 2) обеспечение обратной связи с населением;
- 3) территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) в качестве фактора долгосрочного развития города.

Наиболее интересно исследование ТОС как формы вовлечение гражданского общества в процессы стратегического управления городом. Вопросы, которыми ТОС

может заниматься, очень широки. Это может быть вопросы защиты своей территории, улучшение жилой среды, вопросы социального обслуживания, вопросы организации спортивных, культурных и досуговых мероприятий.

Классическое развитие ТОС сопряжено с целым комплексом переменных факторов:

- а) до сих пор не определены вопросы, которые могут в своей компетенции решать ТОС;
- б) не определён механизм получения ТОС средств из бюджета;
- в) до конца не определены организационно-правовые формы ТОС;
- г) нет чёткого определения границ ТОС.

На основе проведённого анализа, главной стратегической целью развития города стало повышение качества жизни его жителей. Данная цель определила три направления развития города:

- 1) Устойчивое развитие города;
- 2) Инвестиции в человеческий потенциал;
- 3) Развитие органов местного самоуправления (Боженков С.А. Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект. Белгород, 2008).

Ещё одна диссертационная работа, заслуживающая внимания, - докторская диссертация Людмилы Медведевой «Стратегическое управление средним городом: от кризиса к модернизации» на примере г. Волжский в Волгоградской области.

В своём исследовании Людмила Медведева разработала теоретические основы, методологию, а также методы стратегического управления средними и малыми городами в посткризисный период развития с целью проведения модернизации экономики города и его дальнейшего инновационного развития.

Медведева делает следующие выводы о стратегическом управлении в условиях проведения модернизации:

- 1. «Достижение стабильности в обществе – изменение приоритетов развития, связь стратегического плана с бюджетной стратегией.
- 2. Обеспечение мониторинга социально-экономической ситуации в городе – принятие социальных программ, обеспечивающих развитие человеческого потенциала, внедрение технологии краудсорсинга.
- 3. Введение режима жёсткой экономии ресурсов – рационализация в использовании ресурсов, формирование инновационной инфраструктуры.
- 4. Сохранение уровня занятости населения – формирование механизма привлечения и

оптимального распределения инвестиций.

5. Выполнения ранее принятых социальных обязательств – совершенствование рынка труда, создание высокооплачиваемых рабочих мест.

6. Реализация программ по переподготовке рабочих и служащих, потерявших работу – формирование механизма социального партнерства и расширение межмуниципальных связей.

7. Организация поддержки социально незащищенных слоев общества – создание механизма поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (Медведева Л.Н. Стратегическое управление средним городом: от кризиса к модернизации. Волгоград, 2013).

Соответствующие нормативные документы требуют от исполнительной власти на местах активного вовлечения гражданского общества в стратегическое управление и решение общественных вопросов.

В частности, указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в [42](#) число основных принципов и направлений государственной политики в национальном вопросе определено

«Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества».

Положение об управе района города Москвы, которое является приложением к Постановлению Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП, говорит о том, что формирование и взаимодействие с гражданским обществом входит в основные задачи исполнительной власти на местах. Для этого, например, в каждой управе города Москвы существует заместитель главы управы по работе с населением, который осуществляет выполнение поставленных городом задач посредством организационного отдела, социального отдела и отдела по взаимодействию с населением.

Однако следует заметить, что при реализации данного Положения возникают определённые риски, в частности:

- работа с населением носит формальный характер;
- управа стремится переложить часть функций на смежные государственные бюджетные учреждения;
- сотрудники управы увлекаются процессом организации и проведения выборов, сбора подписей, соцопросов, которые приносят дополнительный доход, однако наносит ущерб их основной работе.

Таким образом, на местном уровне мы сталкиваемся с проблемами при организации вовлечения гражданского общества в процессы стратегического управления городом или районом, что создаёт риски для реализации указанных нормативных документов и создаёт основу для роста социальной напряжённости и

протестной активности.

Например, в районе Измайлово за последние 5 лет протестная активность населения резко возросла. Против введения платных парковок и строительства транспортно-пересадочного узла у станции метро Измайловская было собрано более 10 тысяч подписей. Постоянно проводились митинги и одиночные пикеты. В результате проведённой работы на муниципальных выборах 2017 года оппозиционные кандидаты одержали уверенную победу над кандидатами от правящей партии и взяли 9 депутатских мандатов из 12. При существующем положении дел стало очевидно, что на следующих выборах представителей правящей партии в районе не будет вовсе.

В этих условиях актуальность разработки новых подходов к работе с населением становится критически важной.

Основным методом исследования стал системный подход. Во-первых, в работе отчётливо выделена проблема исследования: как добиться вовлечения гражданского общества в процессы стратегического управления городом для снижения социальной напряжённости и недовольства граждан принимаемыми решениями в условиях, когда традиционная вертикаль власти не до конца приспособлена к этим требованиям.

Во-вторых, чётко определены акторы, причём как основные: это прежде всего исполнительная власть и институты гражданского общества, так и второстепенные: органы местного самоуправления. Совет депутатов является органом местного самоуправления и в данном случае играет роль второстепенного актора, так как мы рассматриваем инструменты привлечения гражданского общества в процессы стратегического управления городом, однако это трудновыполнимо без участия органов местного самоуправления. С другой стороны, Совет депутатов сам по себе является не инструментом, а целым механизмом, который регулируется 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поэтому в данной работе не является центральным объектом изучения.

В-третьих, проведён анализ взаимодействий: с одной стороны, исполнительная власть рассматривает свои взаимоотношения с гражданским обществом как двусторонние, однако в то же время она не может абстрагироваться от существования органа местного самоуправления, поскольку данное взаимодействие затрагивает политические интересы Совета депутатов, который самостоятельно претендует на роль главного механизма стратегического управления районом, следовательно, игнорирование мнений депутатов может создать ещё больше проблем для исполнительной власти. Поэтому исполнительная власть не склонна быть слишком настойчивой, она предоставляет право жителям самостоятельно проявлять активность, создаёт для этого инструменты и старается идти навстречу их пожеланиям.

Совет депутатов, в свою очередь, довольно ревниво относится к идее вовлечения гражданского общества в процесс стратегического управления районом, так как видит в этом прямую конкуренцию как своему влиянию в районе, так и потенциальному появлению новых кандидатов в муниципальные депутаты из числа

местных активных жителей.

В-четвёртых, позитивные результаты использования имеющихся инструментов вовлечения гражданского общества в процессы стратегического управления районом. Самым главным результатом является то, что исполнительная власть и гражданское общество совместно ищут решения общих проблем, а не усиливают конфронтацию, так как оба актора заинтересованы в стабильной сильной исполнительной власти, позволяющей решать насущные проблемы района.

И, наконец, в-пятых, учитывается и ответная реакция среды. В данном случае общественное мнение жителей района, которые всячески поддерживают конструктивный диалог из-за опасения того, что проблемы района не будут решаться при постоянной смене местной администрации.

На сегодняшний день в Москве роль гражданского общества в процессе стратегического управления городом определена в форме подачи предложений и осуществления общественного контроля. К основным формам общественного контроля относятся:

- участие в деятельности Общественной палаты города Москвы;
- создание и функционирование общественных советов административных округов города Москвы;
- создание и функционирование общественных советов и комиссий при органах исполнительной власти города Москвы;
- создание и функционирование порталов Правительства Москвы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- проведение публичных слушаний;
- проведение встреч с населением должностных лиц органов исполнительной власти города Москвы и членов Правительства Москвы;
- размещение информации о деятельности органов исполнительной власти города Москвы, в том числе о принятых ими решениях, на официальном сайте Правительства Москвы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов города Москвы;
- проведение семинаров, форумов, круглых столов, совещаний с участием представителей общественности;
- проведение опросов общественного мнения;
- иные формы, не запрещенные законодательством Российской Федерации и правовыми актами города Москвы (Положение о содействии развитию форм

общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти города Москвы. Москва, 2013).

Однако на практике функционирование данных институтов зачастую развито слабо и носит формальный характер.

Например, встречи главы управы района с населением проводятся один раз в месяц во всех районах города Москвы. Для этого выбрана третья среда каждого месяца. Место и тематика встреч определяются и публикуются на официальном сайте управы и на страницах в социальных сетях за неделю до встречи. Однако в зависимости от тематики в некоторых районах Москвы численность приходящего населения низкая, и для заполнения зала приглашаются сотрудники управы и других подведомственных учреждений.

С другой стороны, жители имеют реальную возможность встретиться с главой управы и задать интересующие их вопросы. Проблема в том, что жителей, которые действительно предлагают конструктивные решения, приходит мало. В основном приходят граждане, которые не предлагают никаких конструктивных идей и готовых решений, занимаются критиканством, поэтому эффективность таких встреч для решения районных проблем довольно низкая.

Встреча префекта с населением, которая проходит каждую четвёртую среду, в этом смысле, более эффективна, так как она проходит в разных районах, и на неё попасть сложнее. Более того, управы также могут привлекать жителей и общественных советников для встреч с префектом, что делает результат таких встреч более полезным для районов. Однако очень часто оппозиционные муниципальные депутаты специально приезжают, в том числе и из других районов, для самопиара и дискредитации исполнительной власти.

Второй пример, публичные слушания очень часто проводятся в небольшой аудитории, и общественность при этом информируется недостаточно хорошо. Подобная практика приводит к нарастанию протестных настроений в городе, в результате чего новые публичные слушания могут быть сорваны протестующими, и даже самые правильные проекты могут быть похоронены из-за социальной напряжённости и недоверия жителей к органам исполнительной власти. В этом смысле некомпетентное проведение публичных слушаний будет приносить вред городу и району, и, лучше всего, заменить публичные слушания общественными обсуждениями, так как цель публичных слушаний – поиск компромисса и доработка представленного проекта, а не противостояние между жителями и властью.

В апреле 2019 года в рамках программы «Лаборатория сити-менеджмента» нами проведено исследование города Евпатории. В рамках программы состоялись встречи с городской администрацией, муниципальными депутатами и представителями Общественного совета. По их словам в городе существуют и функционируют все вышеперечисленные институты. В то же время нами был проведён социологический опрос жителей Евпатории, в котором приняли участие более сотни респондентов. По мнению жителей, администрация не взаимодействует с населением города или

взаимодействует в недостаточной степени. Это объясняется недостаточным оповещением жителей города о проведении вышеуказанных мероприятий.

В Москве на уровне районов наблюдается аналогичная картина. Рассмотренные примеры позволяют сделать вывод, что участие гражданского общества в стратегическом управлении городом на сегодняшний день требует усиления.

В этих условиях основным инструментом вовлечения гражданского общества в процесс стратегического управления городов и районов, на мой взгляд, может стать институт общественных советников, который благодаря своей гибкости способен создавать и внедрять различные формы взаимодействия между исполнительной властью и гражданским обществом. Фактически в районе Измайлово активная часть общественных советников является аналогом общественной палаты, только на уровне отдельного района города Москвы.

Основной задачей общественных советников является информирование соседей о деятельности органов исполнительной власти и осуществление общественного контроля за их деятельностью, однако на этом возможности общественных советников не исчерпываются. Именно поэтому сегодня исполнительная власть имеет возможность разработать и внедрить новые инструменты вовлечения гражданского общества в стратегическое управление городом с помощью механизма общественных советников.

Одновременно в районе Измайлово из-за некачественного выполнения работ по благоустройству дворовых территорий в 2018 году возникла потребность участия гражданского общества в проектах благоустройства.

В связи с этим нами был разработан и опробован пилотный проект общественного взаимодействия управы района с общественными советниками и ГБПОУ "Московский колледж архитектуры и градостроительства". Проект получил название «Общественное проектирование» и был продолжен в 2019 году в рамках благоустройства 8 дворовых территорий района Измайлово при участии Совета депутатов района Измайлово. За каждым двором был закреплён ответственный депутат – куратор проекта благоустройства.

Ключевая идея – участие общественных советников и привлечённых ими жителей в разработке эскизного проекта благоустройства их собственной дворовой территории.

Предстояло произвести несколько этапов в рамках реализации данного проекта:

Первое – договориться с Московским колледжем архитектуры и градостроительства о привлечении студентов в качестве практикантов, силами которых будет графически выполняться эскизный проект благоустройства двора. В данном случае нам помогла управа района Измайлово и ГБУ «Жилищник района Измайлово», так как по условиям соглашения студенты были прикреплены к ГБУ «Жилищник района Измайлово» в качестве практикантов. Таким образом, в рамках нашего проекта студенты получили возможность написания курсовой работы на основании благоустройства дворовых территорий и прохождения учебно-

производственной практики в ГБУ «Жилищник района Измайлово» для дальнейшего трудоустройства.

Второе – привлечь к проекту общественных советников управы района Измайлово и жителей дворов, которые планируется благоустроить в 2019 году.

Третье – организация процедуры общественного проектирования. Для этого ГБУ «Центр культуры и спорта «Измайлово» предоставил своё помещение и необходимое оборудование. Студенты-практиканты разработали проекты эскизов будущего благоустройства дворовых территорий. Приглашённые жители и общественные советники на организованной встрече были ознакомлены с эскизными проектами, в ходе обсуждения жителями были внесены изменения и дополнения в представленные проекты.

Следующим этапом доработанные эскизные проекты были переданы в ГБУ «Жилищник района Измайлово» в отдел благоустройства, где на их основе было разработано техническое задание, дефектовки и локальные сметы. На этом этапе общественные советники, жители, а также муниципальные депутаты также принимали самое активное участие, поскольку пожелания жителей изменялись и дополнялись вплоть до итогового заседания Совета депутатов, на котором были утверждены локальные сметы на благоустройство дворовых территорий.

Следующий этап – подбор малых архитектурных форм для детских и спортивных площадок, который возможен после выбора подрядной организации – производителя малых архитектурных форм. На этом этапе также участвовали общественные советники, совместно с депутатами выбирая из предложенных каталогов необходимые малые архитектурные формы в рамках утверждённых финансовых объёмов.

В рамках выполнения подрядчиком работ по благоустройству общественные советники совместно с депутатами осуществляют общественный контроль качества выполняемых работ. В настоящий момент данный проект продолжается и находится в стадии реализации.

Вторым направлением «Общественного проектирования» является участие общественных советников в проектировании городских пространств: парков, скверов, бульваров. Данное направление возможно при условии выделения финансирования городом и учёте пожеланий и предложений, разработанных проектной группой, в которую входят общественные советники. Для реализации этой задачи потребуется кропотливая коллективная работа муниципальных депутатов совместно с чиновниками районного и окружного уровня.

Практически данное направление представляет собой сбор предложений от общественных советников методом «мозгового штурма», который будет производиться в присутствии проектной группы архитекторов. Это направление имеет большой потенциал и перспективу развития в случае прямого взаимодействия с органами исполнительной власти и учёта пожеланий общественных советников при разработке проекта благоустройства городских территорий.

Вторым проектом является создание постоянно действующих рабочих групп при управе. В районе Измайлово в настоящее время действует три таких группы: рабочая группа архитекторов и проектировщиков, рабочая группа по организации дополнительного парковочного пространства и рабочая группа председателя Совета общественных советников района Измайлово. Первые две образованы только в этом году по запросу общественных советников. В рамках их деятельности происходят регулярные встречи с первым заместителем главы управы по жилищно-коммунальному хозяйству, благоустройству и строительству. Задача рабочей группы архитекторов и проектировщиков – помочь исполнительной власти произвести качественное благоустройство дворовых территорий и общественных пространств за счёт выделяемых городом средств. Задача рабочей группы по организации дополнительного парковочного пространства – поиск локаций для организации дополнительных парковочных карманов.

Третья рабочая группа является основной и функционирует уже на протяжении нескольких лет при разных главах управы. Встречи главы управы с рабочей группой Председателя Совета общественных советников носят регулярный характер, проводятся один раз в месяц или один раз в два месяца. Основная цель рабочей группы – помощь исполнительной власти в проведении мероприятий, направленных на улучшение района. В рабочую группу в основном входят общественные советники – председатели Советов многоквартирных домов. Задачи, выполняемые членами рабочей группы, – информирование жителей своих и окрестных домов о мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти, а также поиск решений общественных районных проблем.

Таким образом, практическая значимость перечисленных мероприятий позволяет усилить роль существующих инструментов по осуществлению общественного контроля, а также передать гражданскому обществу часть исполнительских функций и добиться следующих результатов:

- проведение разъяснительной работы с населением;
- участие гражданского общества в процессе выработки принимаемых органами исполнительной власти решений;
- участие жителей в разработке проектов благоустройства дворовых территорий их домов;
- снижение протестной активности и социальной напряженности благодаря открытости действий исполнительной власти.

Теоретическая значимость исследования позволит разработать долгосрочную концепцию вовлечения гражданского общества в процессы стратегического управления с передачей части исполнительских функций, формированием кадрового резерва и создания площадки для реализации новых проектов. Данные мероприятия и исследование в настоящий момент продолжаются.

Библиографический список:

- Положение о содействии развитию форм общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти города Москвы к Постановлению Правительства Москвы от 24 декабря 2013 г. № 894-ПП. (Электронный ресурс)/ hamovniki.mos.ru. – Электрон. дан. – М., 2013. – Режим доступа: https://hamovniki.mos.ru/os/obchestvennye_sovetniki_upravly.php, свободный.

- Постановление от 24.02.2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы». Правительство Москвы. (Электронный ресурс)/ mos.ru. – Электрон. дан. – М., 2010. – Режим доступа: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/11797220/>, свободный.

- Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" (Электронный ресурс)/ base.garant.ru. – Электрон. дан. – М., 2018. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70284810/>, свободный.

- Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект С.А. Боженков. (Электронный ресурс)/ cheloveknauka.com. – Электрон. дан. – Белгород., 2008. – Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/razvitie-strategicheskogo-upravleniya-gorodom-sotsialno-tehnologicheskiy-aspekt#ixzz5mlEEI7lh>, свободный.

- Стратегическое управление развитием крупнейшего города как пространственной социально-экономической системы. Р.Р. Хабибрахманова (Электронный ресурс)/dissercat.com. – Электрон. дан. – Казань, 2011. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/strategicheskoe-upravlenie-razvitiem-krupneishego-goroda-kak-prostranstvennoi-sotsialno-ekon>, свободный.

- Стратегическое управление средним городом: от кризиса к модернизации. Л.Н. Медведева. (Электронный ресурс)/ economy-lib.com. – Электрон. дан. – Волгоград, 2013. – Режим доступа: <http://economy-lib.com/strategicheskoe-upravlenie-srednim-gorodom-ot-krizisa-k-modernizatsii>, свободный.

ц