

Арктика и Север. 2025. № 60. С. 193–221.

Научная статья

УДК 332.024(470.21)(045)

DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2025.60.193>

Особенности регулирования и реализации взаимодействия населения с органами власти в системе стратегического территориального развития в регионе (на примере Мурманской области)

Бадылевич Роман Викторович^{1✉}, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Кондратович Дмитрий Леонидович², кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

^{1,2} Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина — обособленное подразделение ФГБУН Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской Академии наук» (ИЭП КНЦ РАН), ул. Ферсмана, 24а, Апатиты, Россия

¹ ramapatit@rambler.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3164-8745>

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4433-8383>

Аннотация. В исследовании рассмотрены вопросы организации взаимодействия населения с региональными и муниципальными органами власти в системе стратегического планирования. Проведено исследование методологических основ реализации инструментов привлечения граждан к разработке и реализации стратегических документов, представлена их классификация и специфика нормативно-регулирующего в российской практике. В рамках практического исследования проведён анализ регулирования и реализации взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития Мурманской области, дана оценка реализации формальных и неформальных методов участия населения в системе решения вопросов местного значения, формирования и реализации документов стратегического планирования. Сделан вывод о том, что при положительной оценке опыта реализации взаимодействия населения с органами власти в системе стратегического территориального развития на уровне региона имеются значительные резервы в области повышения эффективности применения таких инструментов на муниципальном уровне. На данный момент представляются целесообразными оптимизация проведения общественных дискуссий, публичных обсуждений и опросов на базе усиления регламентации требований к их проведению и регулированию порядка учета их результатов, реализация коллективного участия населения в процессах разработки и реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне, привлечение граждан к процессам стратегического планирования не только на этапе разработки и утверждения документов, но и на стадиях целеполагания, а также мониторинга и контроля за их реализацией.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегические документы развития, региональный уровень, муниципальный уровень, население, местное самоуправление, Мурманская область

* © Бадылевич Р.В., Кондратович Д.Л., 2025

Для цитирования: Бадылевич Р.В., Кондратович Д.Л. Особенности регулирования и реализации взаимодействия населения с органами власти в системе стратегического территориального развития в регионе (на примере Мурманской области) // Арктика и Север. 2025. № 60. С. 193–221. DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2025.60.193>

For citation: Badylevich R.V., Kondratovich D.L. Features of Regulation and Implementation of Interaction between the Population and Authorities in the System of Strategic Territorial Development in the Region (On the Example of the Murmansk Oblast). *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2025, no. 60, pp. 193–221. DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2025.60.193>



Статья опубликована в открытом доступе и распространяется на условиях лицензии [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Благодарности и финансирование

Исследование выполнено в рамках гранта РФФ 24-28-20111 «Механизмы взаимодействия населения и органов власти в развитии муниципальных образований арктического региона Российской Федерации: специфика, проблемы и перспективы развития в новых геополитических условиях» при финансовой поддержке Правительства Мурманской области».

Features of Regulation and Implementation of Interaction between the Population and Authorities in the System of Strategic Territorial Development in the Region (On the Example of the Murmansk Oblast)

Roman V. Badylevich^{1✉}, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher

Dmitriy L. Kondratovich², Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher

^{1,2}Luzin Institute for Economic Studies — Subdivision of the Federal Research Centre “Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences”, ul. Fersmana, 24a, Apatity, Russia

¹ramapatit@rambler.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3164-8745>

²ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4433-8383>

Abstract. The study examines the issues of organizing the interaction of the population with regional and municipal authorities in the strategic planning system. The research investigates the methodological foundations for implementing tools to engage citizens in the development and implementation of strategic documents, presents their classification, and describes the specifics of regulatory control in Russian practice. As part of the practical study, an analysis of the regulation and implementation of public interaction with local and regional authorities in the system of territorial development of the Murmansk Oblast was carried out, an assessment of the implementation of formal and informal methods of public participation in the system of solving issues of local importance and the formation and implementation of strategic planning documents was given. It has been concluded that, despite the positive assessment of the experience of interaction between the population and government authorities in the system of strategic territorial development at the regional level, there is considerable potential for improving the effectiveness of such tools at the municipal level. At present, it seems appropriate to optimize public discussions, public debates, and surveys by strengthening the regulation of the requirements for their conduct and regulating the procedure for recording their results, implementing collective participation of the population in the processes of developing and implementing strategic planning documents at the municipal level, involving citizens in strategic planning processes not only at the stage of developing and approving documents, but also at the stages of setting goals, as well as monitoring and controlling their implementation.

Keywords: *strategic planning, strategic development documents, regional level, municipal level, population, local government, Murmansk Oblast*

Введение

Вопросы организации взаимодействия населения с органами государственной власти по ключевым направлениям развития территорий на сегодняшний день являются одними из приоритетных по нескольким причинам.

Во-первых, это обусловлено заложенными общими принципами реализации местного управления в РФ. Так, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее федеральный закон № 131-ФЗ), в России участие населения в местном управлении осуществляется через разнообразные формы: местный референдум, голосование, правотворческую инициативу, публичные слушания, обращения граждан в различные органы государственной

власти, муниципальные выборы, сход граждан, собрание граждан, территориальное общественное самоуправление и др.

Во-вторых, приоритетное использование для территориального развития в России принципов стратегического планирования и целеполагания, базирующихся на разработке долгосрочных документов и программ, в системе разработки, принятия и реализации которых, согласно ст. 8 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — федеральный закон № 172-ФЗ), населению отводится активная роль.

Основной целью стратегического планирования в муниципальных образованиях является разработка целевых ориентиров развития, подразумевающих баланс интересов всех заинтересованных категорий субъектов: населения, хозяйствующих субъектов, органов власти. В этих условиях обеспечение участия всего спектра субъектов в системе разработки комплекса стратегических документов является ключевым фактором эффективности системы решения основных муниципальных проблем и формирования благоприятной социально-экономической среды. Выстраивание эффективных взаимоотношений с населением позволяет органам власти эффективнее реагировать на возникающие вызовы, определять проблемные поля, требующие наиболее срочного внимания, реагировать на перманентные кризисы и запросы граждан [1, с. 76]. В условиях учёта интересов граждан проще формировать благоприятную городскую среду, создавать привлекательные условия проживания и ведения бизнеса, эффективно реализовывать потенциал муниципального образования. Кроме того, привлечение населения к процессу стратегического планирования позволяет повысить уровень вовлечённости граждан в общественные процессы, повысить грамотность населения в области организации и реализации местного самоуправления. Понимание важности процессов вовлечения населения в процессы стратегического планирования на сегодняшний день имеется не только в отечественной науке и практике [2], но и в зарубежной [3].

В настоящее время законодательство достаточно подробно регулирует спектр документов в рамках стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, порядок их формирования и процесс реализации. При этом на уровне муниципалитетов вопросы реализации стратегического планирования регламентированы в меньшей степени. В частности, в перечень документов стратегического планирования федеральный закон № 172-ФЗ включает стратегию социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальные программы. Данный перечень не является исчерпывающим и дополняется другими законодательными актами. Так, в последние годы всё более распространённым документом пространственного развития муниципальных образований

становится мастер-план, нормативное регулирование разработки которого активно формируется в РФ в настоящее время¹.

Последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования на уровне муниципального образования определяется органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами. Несмотря на то, что в законодательстве РФ в качестве одной из задач стратегического планирования на всех уровнях организации управления установлено создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан в процесс стратегического планирования, на практике данная область реализации стратегического планирования остаётся слабо регламентированной.

Учитывая подходы к регулированию и реализации процессов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях, на сегодняшний день возможность полноценного вовлечения населения в процесс реализации стратегического планирования прослеживается только при формировании плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития и сравнительно нового для российской практики инструмента — мастер-плана развития муниципального образования (табл. 1).

Таблица 1

Возможность вовлечения населения в процессы стратегического планирования на муниципальном и региональном уровнях по основным видам документов²

Документ	Возможность участия населения	Уровень участия
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	++	Информирование, консультирование
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития	+++	Информирование, консультирование, соучастие
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период	+	Информирование
Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	+	Информирование
Муниципальные программы развития	+	Информирование
Мастер планы развития муниципальных образований	+++	Информирование, консультирование, соучастие

При этом в целом в настоящее время сложившаяся практика стратегического планирования демонстрирует преимущественно формальное участие населения в стратегическом планировании. В частности, представители органов власти и учёные указывают на низкий уровень вовлечённости местного населения в процессы стратегического планирования в му-

¹ «О новых инструментах планирования и поддержки развития малых и средних городов». Материалы круглого стола Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера от 21.06.2024. URL: http://region.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/158665/ (дата обращения: 15.08.2024).

² Источник: составлено авторами.

ниципальных образованиях³; формальные методы проведения публичных слушаний в процессе рассмотрения и утверждения стратегий развития городов, при организации которых многие моменты остаются не регламентированными; слабую информационную поддержку организации мероприятий в системе участия населения в процессе стратегического планирования [4, с. 38], непрозрачную систему контроля за внедрением предложений и замечаний, полученных от населения [5, с. 146] и др.

Как правило, в небольших муниципалитетах круг лиц, от которых поступают предложения и замечания, является ограниченным, а слабая проработка фактологической базы и низкий уровень компетенции населения по вопросам муниципального управления приводят к тому, что подавляющая часть инициатив граждан либо не рассматривается, либо отклоняется органами власти. Коллективные формы общественной организации населения, которые позволили бы формировать грамотно изложенные и законодательно обоснованные инициативы, в настоящее время на уровне муниципалитетов практически отсутствуют. Таким образом, институт стратегического планирования, который призван в соответствии с законодательством быть основным механизмом развития муниципальных образований на базе формирования консолидированного видения стратегических целей с учётом широкого спектра мнений различных субъектов, проживающих и ведущих хозяйственную деятельность в муниципальном образовании, в настоящий момент не востребован в достаточной степени. Наличие методологических пробелов регулирования и проблем практической реализации института участия населения в процессах стратегического планирования обусловили выбор цели и задач исследования.

Цель исследования — на основе изучения применения инструментов привлечения населения к вопросам реализации стратегического территориального развития в конкретном регионе определить возможные направления повышения эффективности инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти.

Для достижения цели исследования в работе будут решены следующие задачи:

- на основе изучения нормативной базы сформировать систематизированный перечень инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития;
- провести анализ и выявить проблемы регулирования и реализации инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти Мурманской области;
- представить возможные направления повышения эффективности инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития Мурманской области.

³ «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения». Материалы круглого стола Совета Федерации от 12.03.2020. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/116286/> (дата обращения: 17.08.2024).

Информационную базу исследования составили данные, публикуемые региональными и муниципальными органами власти Мурманской области, в том числе Министерством информационной политики Мурманской области; статистические данные официальных и неофициальных аккаунтов в социальных сетях; информация, собранная авторами в процессе участия в различных мероприятиях, организованных администрациями городов для населения.

Научная новизна исследования базируется на использовании новых методов при оценке эффективности взаимодействия населения с органами власти в системе территориального развития на базе авторского подхода к классификации инструментов взаимодействия, а также использования современного аналитического инструментария, в том числе Интернет-ресурсов.

Практическая значимость исследования базируется на возможности использования представленных авторами результатов и рекомендаций в системе реализации регионального и местного управления в Мурманской области, корректировке нормативной базы взаимодействия населения с органами власти (уставов городов, положений муниципалитетов о проведении опросов населения, общественных обсуждениях и публичных слушаниях), расширения функционала применяемых органами власти информационных инструментов.

Методологические основы классификации, регулирования и реализации инструментов взаимодействия населения с местными органами власти в системе территориального развития

Спектр различных форм участия населения в процессах стратегического планирования развития муниципальных образований достаточно широк. При этом исследователи используют различные принципы и критерии при их классификации и группировке.

Классификацию на основе степени влияния граждан на принимаемые решения приводит в своих исследованиях С.А. Ревякин [6]. В рамках данной классификации автор выделяет следующие форматы: «имитация (отсутствие) участия», при котором населению отводится роль по сути потребителей решений органов власти; «символическое участие», при котором граждане информируются о процессах стратегического планирования и являются пассивными участниками консультаций (в отличие от предыдущего формата в этом случае процесс стратегического планирования более прозрачен); «реальное участие», при котором граждане осуществляют активное участие в процессах стратегического планирования. В последнем случае наиболее эффективными формами участия граждан С.А. Ревякин называет упреждающий анализ заинтересованных групп, проведение мозговых штурмов и различных групповых дискуссий, опросы, создание временных или постоянных структур (рабочих групп), методы поддержки общественности в виде грантов, консультаций и тренингов.

Классификацию общественного участия на основе нормативного регулирования и закрепления предлагают А.Ю. Волхонский, В.В. Федорченко и Н.Н. Якимчук [7]. В рамках классификации авторы выделяют формы, предусмотренные федеральным законодательством о

местном самоуправлении (местные референдумы, публичные слушания, собрания по месту жительства, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, опросы граждан, общественное обсуждение в ходе подготовки и утверждения документов стратегического планирования и др.); формы, рекомендованные для использования в рамках программ, реализуемых в соответствии с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды»; и формы, предусмотренные региональным законодательством и муниципальными правовыми актами (например, общественные советы, инициативное бюджетирование). Кроме того, авторы предлагают четыре уровня участия населения в процессе стратегического планирования (информирование, консультирование, соучастие, партнёрство), для каждого из которых приводят широкий спектр форм.

Достаточно интересен подход, представленный в работе И.А. Секушиной, согласно которому механизмы участия населения в государственном и муниципальном управлении условно подразделяются на формальные, т. е. законодательно регламентированные (выборы; референдумы; сходы граждан; инициативные проекты; опросы граждан; институт старост сельских населённых пунктов; публичные слушания и обсуждения; конференции и собрания граждан; территориальное общественное самоуправление; обращения граждан в органы власти и т. д.) и неформальные, т. е. не закреплённые с правовой точки зрения, но играющие значимую роль в управленческих процессах по развитию территорий (деятельность волонтерских и благотворительных организаций; создание инициативных групп; обсуждение вопросов развития населённых пунктов на официальных сайтах и в социальных сетях и т. д.) [8].

Широко в литературе освещены вопросы электронного взаимодействия органов власти и населения на местном и региональном уровне, на базе официальных сайтов и аккаунтов администраций, набирающих всё большую популярность площадок краудсорсинга [9], а также смарт-технологий [10]. При этом реализации такого опыта на практике уделяется внимание как в отечественном научном поле [11], так и в зарубежном [12].

На основе обобщения взглядов различных исследователей на вопросы классификации форм участия населения в системе местного самоуправления авторами была сформирована система инструментов взаимодействия населения с местными органами власти, используемая в процессах стратегического территориального развития (табл. 2).

Таблица 2

Система инструментов взаимодействия населения с местными органами власти, используемая в процессах стратегического территориального развития⁴

	Инструменты информирования	Консультирование	Соучастие и партнёрство
Формальные (регулируемые)	Размещение на сайте администрации.	Методы учёта мнения населения по вопросам стратегического планирования	Инструменты объединения граждан с возможностью представления инициативных проектов

⁴ Источник: составлено авторами.

		(публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан).	(территориальное общественное самоуправление, собрание, сходы и конференции граждан (собрание делегатов), инициативные группы); создание механизмов финансирования проектов (инициативное бюджетирование, грантовые фонды, закрытые и открытые паевые инвестиционные фонды); обращения граждан в органы местного самоуправления
Неформальные (инициативные)	Размещение информации в печатных СМИ, социальных сетях, на популярных Интернет-ресурсах, стендах и других видах наружной рекламы.	Интервью, в том числе глубинные; проведение фокус-групп, мозговых штурмов и различных групповых дискуссий; использование онлайн-опросов, онлайн-обсуждений и онлайн-анкетирования; проведение экспозиции проектов в рамках стратегических документов планирования.	Поведение сессий в формате соучаствующего проектирования; экспертные сессии; авторский надзор за реализацией концепции при подготовке документа; создание временных или постоянных структур (рабочих групп); проведение конкурсов проектов и инициатив.

Формальные (регулируемые) инструменты вовлечения населения в процесс муниципального стратегического планирования регламентируются федеральными, региональными и местными нормативными документами, прежде всего, федеральным законом № 131-ФЗ (территориальное общественное самоуправление, собрания, сходы и конференции граждан (собрания делегатов), создание инициативных групп, публичные слушания, общественные обсуждения, опросы и обращения граждан). Неформальные же инструменты применяются по инициативе региональных и муниципальных органов власти. Чаще всего нормативное регулирование таких инструментов ограничивается упоминанием в местных нормативных актах или отсутствует.

Анализ регулирования и реализации инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития Мурманской области

В рамках данного исследования проведён анализ вовлечённости граждан в процессы разработки стратегических муниципальных и региональных документов развития в Мурманской области.

Мурманская область была выбрана в качестве объекта исследования по нескольким причинам. С одной стороны, данный регион является достаточно типичным арктическим ре-

гионом, развитие которых на основе принципов стратегического планирования является одним из приоритетов современной государственной политики в РФ⁵. В структуре хозяйства данного региона преобладает добывающая промышленность, численность населения достаточно небольшая (656,5 тыс. человек) и распределена в основном по небольшим городам, в которых население традиционно проявляет более активное участие в вопросах местного самоуправления [13; 14]. С другой стороны, в Мурманской области в последние годы вопросам вовлечения населения в систему принятия решений органами власти уделяется значительное внимание как на уровне отдельных муниципалитетов, так и региона в целом. В частности, о повышении внимания к вопросам взаимодействия населения с органами государственной власти по ключевым вопросам развития региональными властями Мурманской области было заявлено в мае 2019 г., когда на расширенном заседании Мурманской областной думы Губернатор Андрей Чибис объявил о перезагрузке взаимоотношений власти и общества в регионе и слабой организации диалога населения с местной властью⁶. Результатом такой перезагрузки стала реализация целого комплекса инициатив, на базе которых был создан и утверждён в сентябре 2024 г. стратегический план развития Кольского Заполярья до 2030 г. «На Севере — жить!», который был сформирован на базе обработки свыше 75 тыс. предложений от более чем 25 тыс. северян⁷.

За последние годы в Мурманской области было реализовано большое количество различных проектов, направленных на активизацию населения и формирование народных инициатив, которые могут быть включены в различные стратегические документы. Однако полноценной законодательно закреплённой процедуры участия населения в системе стратегического планирования на региональном уровне в регионе на данный момент не сформировано.

Принцип участия населения в системе государственного управления в Мурманской области закреплён в основополагающих региональных документах. Так, согласно п. 2 ст. 12 Устава Мурманской области, органы государственной власти региона обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Однако в основном нормативным документе, регулирующем вопросы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях в Мурманской области (Закон Мурманской области от 19 декабря 2014 г. N 1817-01-ЗМО «О стратегическом планировании в Мурманской области») население как участник стратегического планирования не упоминается. Согласно ст. 3 данного закона, участниками процесса стратегического планирования в регионе являются Мурманская областная Дума, Губернатор Мур-

⁵ Путин назвал освоение Арктики неоспоримым приоритетом для России // РИА. URL: <https://ria.ru/20231211/arktika-1915137668.html> (дата обращения: 19.08.2024).

⁶ «Нам на Севере — жить»: в Мурманской области пишут народную стратегию // Регнум. URL: <https://regnum.ru/news/2657801?ysclid=m0qgkxj9d5599439996> (дата обращения: 20.08.2024).

⁷ Андрей Чибис: Наш фундамент — национальные интересы и мнение северян // Комсомольская правда. URL: <https://www.murmansk.kp.ru/daily/27630/4980667/> (дата обращения: 07.09.2024).

манской области, Правительство Мурманской области, контрольно-счётная палата и исполнительные органы власти; а на уровне муниципального образования — органы местного самоуправления муниципальных образований, а также в отдельных случаях муниципальные организации.

В отдельных муниципалитетах Мурманской области вопросы участия населения в системе местного самоуправления в подавляющем случае закреплены в уставах. При этом тексты соответствующих глав уставов городов, как и другие принятые нормативные акты, практически дословно повторяют федеральное законодательство.

В табл. 3 представлен обзор реализации формальных методов участия населения в системе решения вопросов местного значения и формирования и реализации документов стратегического планирования в муниципалитетах Мурманской области в разрезе основных инструментов.

Таблица 3

Обзор реализации формальных методов участия населения в системе решения вопросов местного значения и формирования и реализации документов стратегического планирования в Мурманской области⁸

Уровень участия населения	Инструмент вовлечения населения	Особенности регулирования	Особенности применения
Информирование	Размещение на сайте администрации	На данный момент обязанность публиковать стратегические документы развития муниципального образования обусловлена необходимостью организации публичного обсуждения комплекса стратегических документов	Весь перечень действующих муниципальных стратегических документов представлен на сайтах администраций муниципальных образований региона
Консультирование	Публичные слушания	Обязанность проведения публичных слушаний по различным направлениям стратегического планирования закреплена в ФЗ-131 и уставах муниципальных образований. Порядок проведения определяется отдельными нормативными актами	Публичные слушания организуются во всех муниципалитетах Мурманской области, однако в большинстве случаев они носят формальный характер
	Общественные обсуждения	Обязанность проведения общественных обсуждений по различным направлениям стратегического планирования закреплена в градостроительном кодексе и в уставах муниципальных образований	В большинстве случаев организуются в заочном формате. Как и публичные слушания часто носят формальный характер
	Опросы граждан	Согласно уставам муниципальных образований, опросы могут проводиться	В большинстве городов проводятся нерегулярно, не системно, ре-

⁸ Источник: составлено авторами.

		по инициативе глав муниципальных образований, советов депутатов или населения. Результаты носят рекомендательный характер	зультаты проведённых опросов часто не публикуются
Соучастие и партнёрство	Территориальное общественное самоуправление	Вопросы создания территориального общественного управления регламентируются в ФЗ-131, в уставах муниципальных образований, а также в Законе Мурманской области от 08.11.2019 N 2425-01-ЗМО «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Мурманской области»	ТОСы создаются в муниципальных образованиях Мурманской области с 2019 года, однако, положительная практика их использования для вовлечения населения в процессы стратегического планирования на данный момент реализована только в городе Кировск
	Собрание, сходы и конференции граждан (собрание делегатов)	Порядок проведения собраний, сходов и конференций граждан прописан в уставах муниципальных образований	На практике в регионе собрания, сходы и конференции граждан для вовлечения населения в процессы муниципального стратегического планирования не проводятся
	Инициативные группы	Формирование инициативных групп и порядок подачи ими проектов для реализации в рамках стратегических документов регламентирован уставами муниципальных образований, а также муниципальными решениями об утверждении положений о реализации инициативных проектов	Институт создания инициативных групп в последние годы активно применяется для создания и реализации инициативных проектов в рамках региональных и муниципальных стратегических документов развития
	Инициативное бюджетирование	Реализуется региональным Министерством градостроительства и благоустройства в рамках государственной программы Мурманской области «Формирование современной городской среды Мурманской области» с 2020 г. и регламентировано Приказом Минграда Мурманской области от 05.02.2020 № 9 «О некоторых положениях по проведению конкурсного отбора муниципальных образований Мурманской области для предоставления субсидии из областного бюджета местным бюджетам на поддержку местных инициатив»	Данный инструмент применяется в муниципальных образованиях Мурманской области для реализации проектов по благоустройству территорий городов. Несмотря на наличие определённых организационных и нормативных проблем, интенсивность применения данного инструмента в регионе достаточно высока

	Грантовые фонды	Проведение конкурсов грантов регламентируется нормативными актами различных исполнительных органов власти регионального уровня (министерствами Мурманской области)	На настоящий момент данный инструмент для вовлечения населения в систему регионального и муниципального стратегического планирования не используется
	Закрытые и открытые паевые инвестиционные фонды	Предполагает создание фондов для привлечения финансирования экономически привлекательных проектов, направленных на развитие территорий. Регламентируется законодательством о формировании и функционировании паевых фондов	На данный момент данный инструмент в системе регионального и муниципального стратегического планирования не используется
	Обращения граждан в органы местного самоуправления	Регламентированы уставами муниципальных образований и утверждёнными порядками работы с обращениями различных муниципальных органов власти	На данный момент этот инструмент используется для получения жалоб от населения и организации работы с ними. Как инструмент вовлечения населения в процесс стратегического планирования в муниципальных образованиях не используется

Практика реализации формальных (регулируемых) инструментов вовлечения населения в систему решения вопросов местного самоуправления в муниципальных образованиях Мурманской области показывает, что среди них может быть выделена группа инструментов, которые на настоящее время не используются в системе стратегического планирования (собрания, сходы и конференции граждан, финансирование с привлечением средств населения мероприятий в рамках стратегического развития муниципальных образований на базе создания грантовых, паевых фондов, обращения граждан в органы местного самоуправления); инструменты, эффективность которых может быть оценена как невысокая (публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан, территориальное общественное самоуправление), и инструменты, которые активно и эффективно используются в системе муниципального стратегического планирования (размещение информации на сайте администрации, создание инициативных групп, инициативное бюджетирование).

Среди наиболее эффективных инструментов вовлечения населения в процесс муниципального стратегического планирования следует отметить инструменты информирования населения. Так, на данный момент весь комплекс муниципальных и региональных стратегических документов развития Мурманской области доступен на сайтах администраций городов и региона, дополнительно на сайтах муниципальных органов власти публикуются презентации стратегий социально-экономического развития городов, информация о реализуемых

мероприятиях и их финансировании. В частности, в рейтинге информации открытости бюджетных данных Мурманская область по итогам 2023 г. находится в «группе А» — регион с очень высоким уровнем открытости бюджетных данных, занимая при этом одну из лидирующих позиций по Северо-Западному федеральному округу^{9, 10}.

Также к инструментам, которые активно и эффективно применяются в системе вовлечения населения в процесс стратегического планирования, можно отнести создание инициативных групп для формирования проектов и инициативное бюджетирование. Проекты инициативного бюджетирования реализуются региональным Министерством градостроительства и благоустройства в рамках государственной программы Мурманской области «Формирование современной городской среды Мурманской области» с 2020 г. Муниципальным образованиям предоставляются субсидии из регионального бюджета на проекты по благоустройству придомовой, дворовой, общественной территорий и мест массового отдыха, объектов культуры, образования, физической культуры и спорта, организацию детских игровых площадок, мест сбора твёрдых коммунальных отходов, площадок для выгула собак, проведение ремонта внутридомового имущества многоквартирных домов¹¹.

В общей сложности в рамках использования данного инструмента с 2020 по 2023 гг. было реализовано более 230 проектов (табл. 4). Только в конкурсе проектов, реализуемых в 2024 г., поступило 210 заявок от инициативных групп из всех муниципальных образований региона, а в голосовании за проекты было принято более 51 тыс. голосов. Общее финансирование по проектам в рамках применения данного инструмента в 2024 г. составит до 200 млн рублей¹².

Таблица 4

Показатели реализации проектов инициативных групп и инициативного бюджетирования в Мурманской области¹³

Показатель	2020	2021	2022	2023	2024
Количество участвующих в программе муниципальных образований Мурманской области	33	28	29	31	н/д
Общее количество реализованных проектов	61	56	54	62	100

⁹ В рейтинге оценивается работа регионов по обеспечению открытости информации об управлении общественными финансами, содержание и доступность бюджетных документов, а также использование отдельных инструментов общественного участия в бюджетном процессе.

¹⁰ Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных / Официальный сайт НИФИ Министерства финансов РФ. URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating> (дата обращения: 01.09.2024).

¹¹ Обзор проектов в рамках инициативного бюджетирования в Мурманской области в 2024 г. / Официальный сайт администрации города Мурманск. URL: <https://www.citymurmansk.ru/novosti/2024/07/?newsid=27948&page=1&ysclid=m0xki176z3459566623> (дата обращения: 02.09.2024).

¹² В Мурманской области в 2024 году реализуют 100 инициатив северян // Ки51. URL: <https://kn51.ru/2023/12/05/v-murmanskoj-oblasti-v-2024-godu-realizuyut-100-inicziativ-severyan/> (дата обращения: 02.09.2024).

¹³ Источник: составлено авторами по данным Министерства информационной политики Мурманской области.

Предлагаемые гражданами или общественными организациями проекты выносятся на обсуждения на сайтах муниципальных образований, в социальных сетях и на портал «Наш Север».

Среди инструментов, потенциал которых в рамках вовлечения населения в процесс стратегического планирования реализован не в полной мере, следует выделить проведение общественных слушаний и обсуждений, проведение опросов и создание территориальных общественных самоуправлений.

Общественные слушания — это обязательный элемент процедуры разработки и принятия документов стратегического планирования. Необходимость их проведения закреплена в ст. 13 федерального закона N 172-ФЗ и в уставах муниципальных образований Мурманской области. Общественные слушания в настоящий момент проводятся во всех муниципалитетах региона на регулярной основе. Однако недостаточно подробно прописанная процедура их проведения и формальное отношение к их проведению со стороны администраций муниципалитетов не позволяет оценить данный инструмент вовлечения населения в процесс стратегического планирования как эффективный. В частности, слабая информационная поддержка общественных слушаний, а также часто неудобное время проведения приводят к немногочисленности посетителей таких мероприятий. При этом для создания лояльной обстановки на таких мероприятиях и избегания поднятия острых вопросов часть посетителей формируется из граждан, близких работникам администрации. Такая ситуация становится возможной с учётом отсутствия в настоящий момент нормативных требований к количеству и структуре посетителей общественных слушаний. Предложения, которые озвучиваются на данных мероприятиях, практически не находят своего отражения в муниципальных стратегических документах по причине низкой проработки предложений со стороны населения и отсутствия у граждан достаточных знаний по вопросам осуществления местного самоуправления. Кроме того, в настоящее время решения, принятые в рамках общественных слушаний, носят для администраций консультативный характер, что в сочетании с непрозрачной системой дальнейшего внедрения инициатив населения приводит к ситуации, когда предложения практически никогда не находят своего отражения в принятых муниципальных стратегических документах. Также нередки ситуации, когда общественные слушания превращаются в площадку неконструктивных споров и выяснения отношений с негативно настроенными по отношению к администрации гражданами.

Ещё один инструмент, потенциал которого не реализуется в достаточной степени в системе вовлечения населения в процессы стратегического планирования в Мурманской области, — территориальное общественное самоуправление (ТОС). В РФ благоприятные условия для создания и деятельности ТОСов были созданы в 2003 г. с принятием федерального закона № 131-ФЗ. С этого момента ТОСы получили прямое федеральное регулирование и гарантии своей деятельности. В регионах активно стала формироваться нормативная база регулирования деятельности ТОСов, а их общее количество в 2020 г. насчитывало 34 874 ТОСов

в 84 субъектах РФ¹⁴. В Мурманской области импульсом создания ТОСов стало принятие Закона Мурманской области от 08.11.2019 N 2425-01-ЗМО «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Мурманской области». С 2019 г. у муниципальных органов власти в регионе появилась нормативная база для активизации усилий по созданию ТОСов на территории городов и поселений. Однако массовой практика создания ТОСов в городах Мурманской области не стала, за исключением города Кировска с подведомственной территорией, где муниципальными властями идея вовлечения населения в вопросы благоустройства и территориального развития была принята и на базе государственно-частного партнёрства с градообразующим предприятием АО «Апатит» была полноценно реализована. На середину 2024 г. в городе Кировске с подведомственной территорией зарегистрировано 10 ТОСов, проведено более 35 мероприятий на их базе (субботники, форумы, обучение, тематические сессии и пр.), в данные мероприятия вовлечено порядка 2 400 человек при общей численности населения города около 26,5 тыс. человек. В городе создана НКО «Ассоциация ТОС Кировска», которая призвана обеспечить поддержку и координацию деятельности ТОС. ТОСы Кировска принимают активное участие в процессах стратегического планирования и территориального развития города, в частности, активисты ТОСов принимали участие в обсуждении программы «Формирование комфортной городской среды» (Кировск занял первое место в Мурманской области по количеству проголосовавших на 1 000 жителей), предложен ряд проектов в муниципальные программы города Кировска, создан Ресурсный центр активистов ТОС и волонтеров, который активно участвует в обсуждении основных направлений стратегического развития города, разработан сайт «Твой Кировск», обеспечивающей адресную привязку пользователей к конкретным МКД, а МКД к ТОСам, на базе сайта формируется интерактивная платформа «Помогаем вместе», направленная на реализацию заявок жителей и формирование волонтерских групп, проведены встречи с главой администрации муниципального округа, на которой переданы предложения по развитию города¹⁵. При этом, несмотря на положительный опыт реализации работы ТОСов в Кировске, данный опыт не тиражирован на другие муниципалитеты региона, а практика создания ТОСов в других городах остаётся единичной.

Остаётся недостаточно востребованным на уровне муниципалитетов потенциал привлечения населения в процессы стратегического планирования на базе проведения опросов. Непосредственно возможность проведения опросов для выявления мнения населения с целью его учёта при принятии решений органами местного самоуправления прописана в уставах муниципальных образований региона. При этом такие опросы могут организовываться

¹⁴ По данным Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года, принятой решением общего собрания Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления от 13 мая 2021 г. № 5.

¹⁵ По данным рейтинга органов местного самоуправления Мурманской области по содействию развитию конкуренции и обеспечению благоприятного инвестиционного климата / Инвестиционный портал Мурманской области. URL: <https://invest.nashsever51.ru/public/uploads/mediastore/docs> (дата обращения: 02.09.2024).

по инициативе муниципальных законодательных и исполнительных органов власти, жителей городов. Как показывает практика, в муниципалитетах Мурманской области опросы в основном проводятся на базе официальных сайтов и аккаунтов в социальных сетях органов местного самоуправления. При этом чаще всего предметом опроса выступает целесообразность реализации того или иного инициативного проекта, а также выбор наиболее привлекательных для граждан проектов благоустройства муниципальных территорий. Как показывает практика, в рамках опроса редко выносятся на обсуждение по-настоящему острые для муниципальных образований вопросы, связанные со здравоохранением, образованием, системой ЖКХ, эффективностью реализацией тех или иных муниципальных программ и стратегий, оценкой работы различных местных органов власти и муниципальных учреждений. Не способствует открытости порядок проведения опросов, в рамках которого чаще всего заказчиком и непосредственным исполнителем опросов в одном лице выступают органы местного самоуправления. Также снижают эффективность использования данного инструмента выявления общественного мнения слабая информационная поддержка проведения опросов, отсутствие полноценной аналитической работы с результатами, не всегда достаточные для принятия обоснованных решений численность участников опросов. Не способствует повышению значимости данного инструмента и закреплённый в законодательстве рекомендательный характер результатов проводимых опросов, который позволяет местным администрациям при получении неблагоприятных итогов игнорировать их результаты. В дополнение следует отметить, что в настоящее время в Мурманской области остаются слабо востребованными результаты опросов, анкетирования и применения других инструментов изучения общественного мнения, проводимых специализированными научными и образовательными учреждениями, в частности, институтами КНЦ РАН.

Наряду с формальными инструментами привлечения населения в процесс стратегического планирования в Мурманской области широко используется система неформальных (инициативных) инструментов (табл. 5).

Таблица 5

*Обзор реализации неформальных (инициативных) методов участия населения в системе решения вопросов местного значения и формирования и реализации документов стратегического планирования в Мурманской области*¹⁶

Уровень участия населения	Инструмент вовлечения населения	Особенности регулирования	Особенности применения в регионе
Информирование	Размещение информации в печатных СМИ, социальных сетях, на популярных Интернет-ресурсах, стендах и других видах наружной рекламы	На данный момент использование данного инструмента в регионе не регламентировано	Широко и активно применяется. Информирование осуществляется через группы в социальных сетях администраций городов, местные газеты и телеканалы, билборды

¹⁶ Источник: составлено авторами.

			на улицах городов
Консультирование	Интервью, в том числе глубинные; использование онлайн-обсуждений	На данный момент использование данного инструмента в регионе не регламентировано	Используется в ограниченном формате
	Привлечение населения к проведению фокус-групп и различных групповых дискуссий по вопросам разработки стратегических документов	На данный момент использование данного инструмента в муниципалитетах не регламентировано	Данный инструмент в системе стратегического планирования активно используется на региональном уровне, в частности для создания стратегического плана «На Севере — жить!»
	Проведение экспозиции проектов в рамках стратегических документов планирования	На данный момент использование данного инструмента в регионе не регламентировано	Данный инструмент в системе регионального и муниципального стратегического планирования не используется
Соучастие и партнёрство	Поведение сессий в формате соучаствующего проектирования, экспертных сессий	Регламентировано нормативными актами о подготовке стратегических документов развития территорий, в частности Постановлением Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа»	Активно применяется в рамках создания мастер-планов и комплексных планов долгосрочного социально-экономического развития опорных пунктов Арктики
		На данный момент использование данного инструмента в регионе не регламентировано	Выдвижение проектов осуществляется в рамках применения таких инструментов, как создание инициативных групп и инициативное бюджетирование
	Проведение конкурсов проектов и инициатив	На данный момент использование данного инструмента в регионе не регламентировано	Данный инструмент в системе регионально-
	Авторский надзор за реализацией	На данный момент использование данно-	

	концепции при подготовке документа	го инструмента в регионе не регламентировано	го и муниципального стратегического планирования не используется
	Создание временных или постоянных структур (рабочих групп)	Регламентируется отдельными постановлениями администраций муниципалитетов Мурманской области	Данный инструмент в системе регионального и муниципального стратегического планирования используется редко

На сегодняшний день среди неформальных (инициативных) инструментов вовлечения населения в процессы стратегического планирования активно применяются: информирование населения через различные онлайн- и офлайн-механизмы, поддержка и продвижение конкурсов инициативных проектов на базе единого Интернет-портала «Наш Север» и проведение экспертных сессий.

Функция информирования населения по вопросам стратегического планирования наряду с использованием официальных сайтов администраций муниципалитетов и региона реализуется через интервью с представителями органов власти в региональных СМИ, размещение информационных материалов на билбордах в городах Мурманской области, использование официальных групп в социальных сетях. Последний инструмент в настоящее время используется региональными и местными органами власти наиболее активно. С 1 декабря 2022 г. госорганы должны вести официальные аккаунты во «ВКонтакте» и «Одноклассниках». На данный момент аккаунты в данных социальных сетях созданы администрациями всех муниципальных образований региона и активно используются для информирования населения (табл. 6).

Таблица 6

Активность ведения аккаунтов в социальной сети «ВКонтакте» администрациями муниципальных образований Мурманской области¹⁷

Муниципальное образование	Население, чел.	Адрес аккаунта «ВКонтакте»	Численность подписчиков	Численность подписчиков на 1 жителя	Общее количество постов	Количество постов в день (в среднем с момента создания группы)	Дата создания
<i>Муниципальные районы</i>							
Кандалакшский муниципальный район	39 935	https://vk.com/kand arayon/	3 075	0,08	5 144	5,2	22.12.2021
Кольский муниципальный район	33 510	https://vk.com/akolr 51	8 568	0,26	19 880	7,8	05.09.2017
Ловозерский муниципальный район	8 695	https://vk.com/lovoz eroadm/	1 380	0,16	3 435	1,6	10.10.2018

¹⁷ По данным на 28.08.2024. Источник: составлено авторами.

Терский муниципальный район	4 619	https://vk.com/tersk_yrayon	2 524	0,55	10 699	4,0	02.06.2017
<i>Муниципальные округа</i>							
город Апатиты с подведомственной территорией	48 763	https://vk.com/apatity_city/	8 712	0,18	10 812	4,2	28.07.2017
город Кировск с подведомственной территорией	26 253	https://vk.com/tvoy_kirovsk	12 868	0,49	18 754	7,1	08.06.2017
Ковдорский муниципальный округ	16 762	https://vk.com/monokovdor	7 693	0,46	18 470	6,8	09.03.2017
город Мончегорск с подведомственной территорией	41 729	https://vk.com/monchegorsk.gov_murman/	15 320	0,37	21 123	5,7	06.06.2014
город Оленегорск с подведомственной территорией	27 974	https://vk.com/olene_gorsk_adm/	6 530	0,23	11 419	4,1	25.01.2017
Печенгский муниципальный округ	30 591	https://vk.com/pech_engamr_ru/	6 325	0,21	18 051	5,8	03.02.2016
город Полярные Зори с подведомственной территорией	15 726	https://vk.com/polyamiezori/	10 377	0,66	13 126	2,0	14.01.2007
<i>Городские округа</i>							
ЗАТО Александровск	32 232	https://vk.com/zato_alexandrovsk/	15 070	0,47	38 934	9,8	14.10.2013
ЗАТО посёлок Видяево	4 346	https://vk.com/zatovidd/	2 640	0,61	5 649	2,4	08.02.2018
ЗАТО город Завозёрск	7 760	https://vk.com/zaozad/	5 064	0,65	15 921	7,4	24.09.2018
город Мурманск	267 422	https://vk.com/citymurmanskru/	18 423	0,07	8 025	3,3	02.02.2018
ЗАТО город Островной	1 432	https://vk.com/zato_ostrov/	697	0,49	2 932	1,5	04.04.2019
ЗАТО город Североморск	50 949	https://vk.com/cityseveromorsk/	9 061	0,18	14 032	6,3	17.07.2018
МУРМАНСКАЯ ОБЛАСТЬ	65 6438	https://vk.com/murman_sever/	47 266	0,07	32 052	10,5	26.04.2016

В большинстве муниципальных образований Мурманской области официальные аккаунты администраций муниципалитетов в сети «ВКонтакте» были созданы до принятия нормативного акта об их обязательном ведении. В настоящее время на официальные страницы органов власти подписан примерно каждый 5-ый житель региона, а среднее количество постов в официальных группах составляет около 5 в день. При этом госучреждениями Мурманской области ведут более 800 официальных страниц в соцсетях, а их общая аудитория составляет порядка 750 000 пользователей¹⁸.

Среди положительных моментов использования аккаунтов в социальных сетях следует выделить в целом активное их использование в качестве инструментов информирования населения по вопросам стратегического планирования, наличие выстроенной работы в области обратной связи с поступающими конструктивными предложениями и жалобами, наличие общей координации с региональными органами власти.

К недостаткам следует отнести существенные различия активности администраций муниципалитетов Мурманской области в их ведении и в привлечении подписчиков официальных аккаунтов (так, на данный момент численность подписчиков на 1-го жителя в Кандалакшском районе и в некоторых ЗАТО различается более чем в 8 раз). О наличии значительного потенциала роста интереса к официальным аккаунтам администраций муниципалитетов свидетельствует сравнение количества подписчиков в официальных группах и неофициальных городских сообществах в сети «ВКонтакте» (рис. 1).



Рис. 1. Сравнение количества подписчиков в официальных группах и неофициальных городских сообществах в сети «ВКонтакте» по городам Мурманской области¹⁹.

¹⁸ Мурманская область — в тройке лидеров по популярности и распространению соцсети «ВКонтакте» // Мурманский вестник. URL: <https://www.mvestnik.ru/news/ent/murmanskaya-oblast-v-trojke-liderov-po-populyarnosti-i-rasprostraneniyu-socseti-vkontakte/> (дата обращения: 03.09.2024).

¹⁹ Источник: составлено авторами.

Кроме того, следует отметить недостаточно эффективное использование некоторых технических возможностей, которые предоставляют социальные сети. В частности, не в полной мере используется потенциал проведения опросов населения по вопросам разработки и формирования документов стратегического планирования, оценки эффективности реализации мероприятий.

Ещё одним инициативным передовым проектом, который активно используется региональными органами власти как для поддержки использования регулируемых инструментов вовлечения населения в процессы стратегического планирования, так и в качестве самостоятельного инструмента, стал проект создания специального Интернет-портала «Наш Север» (<https://nashsever51.ru/>). Данный проект в настоящее время является одним из самых успешных региональных проектов по привлечению населения к разработке региональных и муниципальных стратегических документов и сбору инициатив.

В рамках данного портала у населения есть возможность обозначить проблемы, задать вопросы органам власти, предложить собственные проекты, принять участие в опросах и голосованиях.

Основной раздел портала «Активный житель» предусматривает несколько форматов участия населения в системе муниципального управления:

1. Обращение жителей. Подразумевает обращение граждан с определёнными проблемами и получением ответа от органов власти (возможно указать категорию, к которой относится проблема, и статус обращения).

2. Опросы и голосования. Предоставляет возможность жителям Мурманской области выражать своё мнение при выборе наиболее актуальных и важных проектов в муниципалитетах региона.

3. Инициативы. Позволяет гражданам предложить инициативные проекты, которые при условии поддержки населения могут быть включены в различные стратегические документы.

4. Магазин поощрений. Позволяет активным гражданам получать баллы за предложенные и поддержанные инициативы, направление заявок на проводимые на портале конкурсы, привлечение на портал новых пользователей, которые можно обменять на сувенирную продукцию, посвящённую Мурманской области.

Портал, созданный в 2019 г. по инициативе Губернатора Мурманской области, до настоящего времени продолжает активно развиваться. Так, в 2022 г. на портале были запущены модули информирования о реализации национальных проектов, плана «На Севере — Жить». По каждому объекту или мероприятию пользователи могут увидеть подробный отчёт, включая перечень выполненных работ и размер финансирования.

О популярности проекта свидетельствуют как данные, которые озвучиваются представителями органов власти Мурманской области, так и объективные цифры различных сервисов, позволяющих получить статистику посещаемости сайтов. На 1 февраля 2023 г., соглас-

но данным, представленным министром цифрового развития Мурманской области Александром Никипеловым, жители Мурманской области прислали на «Наш Север» больше 40 тыс. сообщений, было проведено 76 голосований по различным темам, количество зарегистрированных пользователей превысило 80 тыс. человек²⁰. В 2024 г. на портале был проведён сбор предложений по обновлённому стратегическому плану развития региона «На Севере — жить!». Общее количество поступивших предложений от населения превысило 72 тысячи²¹. Согласно статистике онлайн сервиса «<https://www.similarweb.com/>» за три месяца (с мая по июль 2024 г.), общая посещаемость портала «Наш Север» составила 132 тыс. раз, при этом 81,7 тыс. посещений пришлось на июль 2024 г., когда на портале проводился сбор инициатив в программу «На Севере — твой проект»²². Статистика посещаемости сайта сравнима с посещаемостью основных административных Интернет-ресурсов Мурманской области (для сравнения: аналогичная посещаемость в 2024 г. сайта правительства Мурманской области (<https://gov-murman.ru/>) — 441 тыс. посещений).

В последние годы всё активнее в крупных муниципалитетах Мурманской области при разработке стратегических документов развития применяется такой инструмент привлечения населения, как проведение стратегических сессий. В частности, данный инструмент в 2023–2024 гг. применяется при разработке мастер-планов городов региона, вошедших в перечень опорных пунктов Арктики.

В настоящее время формирование и развитие опорных городов является приоритетным подходом в системе стратегического развития Дальнего Востока и Российской Арктики. Инициатива применения данного подхода принадлежит Президенту РФ. Глава государства по итогам совещания по развитию ЗАТО и населённых пунктов АЗРФ, прошедшего 20 июля 2023 г., поручил определить перечень опорных населённых пунктов Арктики. Список муниципалитетов Мурманской области, вошедших в указанный перечень, представлен в табл. 7.

Таблица 7

Список муниципалитетов Мурманской области, вошедших в перечень опорных городов Арктики

Опорный город / агломерация	Состав
Мурманская агломерация	муниципальное образование городской округ: город-герой Мурманск; городской округ: закрытое административно-территориальное образование город Североморск, муниципальное образование Кольский муниципальный район
Кировско-Апатитская агломерация	муниципальное образование муниципальный округ город Кировск с подведомственной территорией Мурманской области, муниципальное образование муниципальный округ город Апатиты с подведомственной территорией Мурманской области

²⁰ Количество зарегистрированных пользователей на «Нашем Севере» достигает 80 тысяч человек / Официальный сайт Правительства Мурманской области. URL: <https://gov-murman.ru/info/news/478988/> (дата обращения: 06.09.2024).

²¹ Более 25 тысяч северян внесли более 72 тысяч предложений в обновление стратегического плана «На Севере — жить!» / Наш Север. URL: <https://nashsever51.ru/blog/577> (дата обращения: 06.09.2024).

²² Платформа для анализа статистики интернет-ресурсов «Similarweb». URL: <https://www.similarweb.com/ru/website/nashsever51.ru/#traffic> (дата обращения: 06.09.2024).

Мончегорская агломерация	муниципальный округ город Мончегорск с подведомственной территорией Мурманской области
Полярные Зори	муниципальный округ Полярные Зори

Согласно официальной информации, мастер-планы должны стать генеральными планами развития территорий, созданными с учётом мнения населения и служащими основой для разработки других стратегических документов, в частности комплексных планов долгосрочного социально-экономического развития. В целом положительная инициатива привлечения к разработке данных документов широких слоёв экспертов и населения на практике столкнулась с рядом сложностей, вызванных минимальными сроками формирования планов и слабым регулированием процесса вовлечения населения в процесс разработки мастер-планов. Так, на разработку и утверждение мастер-планов развития городов и агломераций, вошедших в первоначальный утверждённый список, было отведено менее 8 месяцев (с ноября 2023 г. по июль 2024 г.), ещё менее чем через три месяца (до 1 октября 2024 г.) на основе утвержденных мастер-планов должны быть разработаны комплексные планы долгосрочного социально-экономического развития на период до 2035 года. Ограниченность сроков разработки и утверждения стратегических документов развития арктических опорных городов подтверждается и сравнением со сроками разработки аналогичных документов для городов Дальнего Востока, для которых период разработки составлял более полутора лет.

В связи с ограниченностью времени формирования стратегических документов и наличием достаточно жёстких требований к их содержанию, установленных Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики, разработка мастер-планов развития опорных городов и агломераций Арктики была поручена столичным организациям. Несмотря на все усилия со стороны разработчиков мастер-планов, полностью учесть региональную специфику, а также весь комплекс проблем, который стоит перед арктическими муниципальными образованиями, в полной мере не всегда возможно. Решить данную проблему было призвано проведение широкого общественного обсуждения разрабатываемых мастер-планов с привлечением региональных научных и образовательных организаций, бизнес-сообщества и местного населения. Однако в полностью реализовать потенциал оптимизации мастер-планов на базе общественного обсуждения достаточно сложно по нескольким причинам.

Во-первых, многие общественные встречи были проведены без требуемой предварительной подготовки, когда участники общественных обсуждений получают приглашение на мероприятие, заранее не получив регламента обсуждений и основных проблемных вопросов, по которым могут быть даны предложения и замечания. Метод мозгового штурма, применяемый на таких стратегических сессиях в целевых группах, оказывается малоэффективным по причине ограниченности по времени, слабой предварительной подготовки, отсутствия достаточной информационной и фактологической базы. Определить на базе краткосрочного обсуждения в целевых группах, собранных из представителей различных региональных организаций и учреждений, возможные пути решения острых проблем по ключе-

вым направлениям развития арктических муниципальных образований и донести их за ограниченное время до разработчиков мастер-планов являлось сложной задачей.

Во-вторых, отсутствие нормативно закреплённого механизма внесения изменений в стратегические документы развития опорных муниципальных образований на базе общественных обсуждений и мнения населения. В ходе подготовки мастер-планов организациями-исполнителями совместно с органами власти была проведена значительная работа в области получения обратной связи от населения по наиболее острым проблемам городов, выбранных в качестве опорных пунктов в Арктике, проведены социологические исследования на базе Интернет-опросов²³, обсуждения в социальных сетях. Однако в большинстве случаев результаты проведённой работы с населением остаются не раскрытыми, результаты опросов не публикуются, а степень отражения мнения населения по тем или иным аспектам формируемых мастер-планов не ясна. Отсутствие законодательно закреплённого механизма разработки и утверждения мастер-планов приводит к тому, что на сегодняшний день вся полнота функций в области определения структуры мастер-планов, а также их конкретного наполнения сосредоточена у организаций-разработчиков, при этом полученные результаты общественных обсуждений носят рекомендательный и консультативный характер.

Направления повышения эффективности инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития Мурманской области

В настоящее время при вовлечении населения в процесс стратегического планирования в Мурманской области значительное внимание уделяется механизму информирования населения о существующих стратегических инициативах и построению эффективной системы включения предлагаемых гражданами и инициативными группами проектов в систему стратегических документов. В то же время функции контроля за своевременной реализацией мероприятий стратегических документов и достижения установленных целевых ориентиров население на настоящий момент практически не выполняет. Кроме того, активно участвуя в наполнении стратегических документов конкретными мероприятиями и проектами, граждане ограничены в возможностях участвовать в разработке ключевых стратегических документов на уровне целеполагания и установления основных целевых ориентиров и задач, прерогатива разработки которых остаётся на данный момент полностью за органами власти.

Решение перечисленных проблем и повышение эффективности вовлечения населения в процесс стратегического планирования видится, прежде всего, за счёт глубокой нормативной проработки вопросов реализации соответствующих инструментов на уровне Мурманской области и отдельных муниципалитетов. В частности, необходимо включить население в качестве полноправного участника процесса стратегического планирования в основном документе, регулирующем данную сферу в регионе, — законе Мурманской области N 1817-

²³ Опрос населения в рамках разработки мастер-плана Мурманской агломерации. URL: <https://a18499.webask.io/eqscoeqjfb> (дата обращения: 06.09.2024).

01-ЗМО «О стратегическом планировании в Мурманской области». Следует подробно прописать процедуру участия населения в процессах стратегического планирования на муниципальном уровне. При этом следует уделить внимание не только вопросам организации общественных обсуждений и дискуссий, но и созданию механизма учета результатов проведения таких мероприятий. Инициативы, принятые на таких встречах, необходимо дополнительно выносить на обсуждение административных органов, при этом процесс принятия таких инициатив или отказ от них должен быть прозрачен для граждан.

Повысить эффективность предлагаемых со стороны населения инициатив возможно за счёт внедрения механизмов коллективного участия граждан в процессах разработки и принятия муниципальных стратегических документов. Так, представляется целесообразным создание постоянно действующих общественных объединений (экспертных групп) по ключевым направлениям реализации стратегического планирования (здравоохранение, образование, ЖКХ, молодёжная политика и т. д.) при администрациях муниципальных образований, в которые будут привлечены представители общественности, профильных учреждений, инициативные граждане. В качестве успешного опыта реализации создания таких объединений и групп следует рассмотреть практику создания в городах Мурманской области общественных советов при администрациях по вопросам благоустройства территорий, которые успешно участвуют в вопросах благоустройства городов и реализации федеральных и региональных программ в данной сфере. При этом видится целесообразным привлечение представителей таких объединений не только на этапе окончательного утверждения стратегических документов, когда внесение изменений и их корректировка являются затруднительными, но и на первоначальных этапах их формирования, когда реально оказать влияние на их содержание. Также целесообразно предусмотреть участие представителей общественности не только на стадии разработки и принятия документов, но и на стадии мониторинга их реализации, а также контроля эффективности выполнения. Участие официальных представителей от объединений (общественных советов) усилит обоснованность предлагаемых направлений оптимизации муниципальных стратегических документов, а также позволит повысить уровень грамотности населения по вопросам реализации местного самоуправления.

Альтернативой создания постоянно действующих объединений (общественных советов) может стать реализация коллективного участия населения в процессах стратегического планирования на базе развития и расширения деятельности в городах Мурманской области территориальных общественных самоуправлений. Как показывает опыт города Кировска, при заинтересованности местных властей, а также широкой поддержке инициатив ТОСов со стороны крупного и среднего бизнеса, данный инструмент может стать действенным механизмом привлечения активных граждан к формированию муниципальных стратегий и программ, а также контролю и мониторингу их реализации. Положительный опыт использования ТОСов в системе стратегического планирования на муниципальном уровне в настоящее время имеется в Архангельской области [15], в Хабаровском крае [16], в Нижегородской об-

ласти [17]. При этом следует отметить, что приоритетное использование данной формы в большей степени соответствует специфике моногородов Мурманской области, где сильны связи в системе государственно-частного партнёрства муниципальных администраций и градообразующих предприятий.

Повысить уровень обоснованности учёта мнения населения по отдельным аспектам разработки и реализации муниципальных стратегических документов возможно за счёт оптимизации проводимых опросов. В частности, следует чётко регламентировать не только порядок проведения таких опросов, но и прописать особенности учёта полученных результатов. Для повышения объективности полученных в результате опросов населения данных по ключевым вопросам стратегического планирования представляется целесообразным поручить их проведение независимым от администрации структурам, в частности, аналитическим агентствам, образовательным учреждениям, научным организациям, действующим в регионе. Результаты проводимых опросов должны быть доступны для всех заинтересованных лиц. При этом должен быть существенно расширен спектр выносимых в рамках проведения опросов направлений, в том числе за счёт вопросов в области формирования ключевых целей и задач основных муниципальных стратегических документов.

Заключение

Вовлечение населения в систему разработки и реализации основных документов долгосрочного и среднесрочного развития является одним из условий эффективной организации процесса стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Только при таком подходе становится возможным учесть весь спектр проблем конкретных муниципальных образований, направить усилия на решение наиболее острых вопросов, создать условия для повышения привлекательности городов для проживания.

В настоящее время российское законодательство предоставляет широкий спектр инструментов по привлечению населения в процесс стратегического планирования, регламентируя на федеральном уровне порядок их регулирования и применения на региональном и муниципальном уровнях. Однако интенсивность и эффективность использования таких инструментов на местах в большей степени зависит от интереса к ним со стороны региональных и муниципальных органов власти, их желания и возможностей сделать процесс разработки и реализации стратегических документов развития по-настоящему открытым для населения.

Мурманская область — регион, в котором в последние годы региональными органами власти уделяется значительное внимание вопросам активизации роли населения в системе местного самоуправления в целом и повышения вовлечённости граждан в процессы стратегического планирования в частности. Результатом такой работы является создание на базе привлечения широких слоёв населения и организаций, осуществляющих свою деятельность в регионе, стратегического плана «На Севере — жить!», который должен стать основой

развития Кольского Заполярья до 2030 г. За последние годы в регионе была выстроена действенная система информирования населения о региональных стратегических инициативах через СМИ, официальные и неофициальные Интернет-ресурсы, билборды, Интернет-портал «Наш Север», выстроена система сбора и реализации инициативных проектов, предложенных жителями городов региона, активно привлекаются муниципалитеты к участию в конкурсах и различных федеральных и региональных программах, направленных на развитие городской инфраструктуры, формирование благоприятной среды.

Однако следует отметить, что на данный момент в регионе имеются резервы повышения эффективности вовлечения населения в процессы стратегического планирования, которые связаны, прежде всего, с необходимостью решения проблемных моментов на местах. В частности, низкой эффективностью в городах характеризуется проведение общественных слушаний и общественных дискуссий по вопросам разработки муниципальных стратегий и программ; формальный характер носят проводимые опросы, результаты их проведения часто не учитываются при корректировке муниципальных стратегических документов; в полной мере не выполняются поставленные цели институт территориального общественного самоуправления.

Повысить эффективность инструментов взаимодействия населения с местными и региональными органами власти в системе территориального развития Мурманской области представляется возможным на основе: отказа от формальных подходов к работе с населением со стороны местных органов власти; тщательной проработки нормативных документов, обеспечивающих участие всех категорий субъектов, заинтересованных в обеспечении развития муниципальных образований, в системе местного самоуправления; широкой поддержки участия в системе стратегического планирования наиболее активной части населения и различных форм общественных объединений граждан.

Только реализация всего комплекса направлений оптимизации механизмов и инструментов участия населения в системе местного самоуправления, а также отказ муниципальных органов власти от формального их использования в пользу реального привлечения граждан к проблемам городов и поселений создаст предпосылки реализации полноправного партнёрства между всеми заинтересованными сторонами в системе стратегического планирования на муниципальном и региональном уровнях в Мурманской области.

Список источников

1. Федотова Н.Д. Местное самоуправление: проблемы взаимодействия с населением // Арктика и Север. 2012. № 6. С. 72–78.
2. Халиков М.И. Современные управленческие технологии вовлечения населения в решение вопросов местного значения // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 4 (132). С. 48–53.
3. Bäcklund P., Mäntyselä R. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice — the case of Finland // Planning Theory. 2010. Vol. 9. No. 4. Pp. 333–350.

4. Чарахчян К.К., Бондаренко И.А. Институты участия населения в стратегическом планировании социально-экономического развития муниципальных образований // *Общество: политика, экономика, право*. 2017. № 3. С. 37–40. DOI: 10.24158/per.2017.3.9
5. Попова В.В. Местное самоуправление: власть и население // *Социология власти*. 2008. № 2. С. 142–147.
6. Ревякин С.А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации // *Вестник Омского университета*. Серия: Экономика. 2017. № 3 (59). С. 62–69. DOI: <https://doi.org/10.25513/1812-3988.2017.3.62-69>
7. Волхонский А.Ю., Федорченко В.В., Якимчук Н.Н. Формы вовлечения населения в процесс стратегического планирования социально-экономического развития сельского поселения // *Новеллы права, экономики и управления 2021: сборник научных трудов по материалам VII международной научно-практической конференции (Гатчина, 26–27 ноября 2021 года)*. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий. 2022. Т. 1. С. 229–233.
8. Секушина И.А. Особенности участия населения городов Европейского Севера России в государственном и муниципальном управлении // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2023. Т. 16. № 4. С. 131–152. DOI: <https://doi.org/10.15838/esc.2023.4.88.7>
9. Задорожная И.И., Попова А.В., Любина О.Н. Инновационные подходы вовлечения населения в управление городом // *Инициативы XXI века*. 2016. № 3–4. С. 4–6.
10. Иванова С.А. Анализ использования умных технологий для вовлечения населения в управление городскими процессами // *Социально-экономический и гуманитарный журнал*. 2022. № 2 (24). С. 89–104. DOI: <https://doi.org/10.36718/2500-1825-2022-2-89-104>
11. Бородин А.Ю. Технологии электронного взаимодействия как новая форма вовлечения населения в местное самоуправление // *Электронные средства и системы управления*. Материалы докладов Международной научно-практической конференции. 2016. № 1–2. С. 175–178.
12. Criado J.I., Villodre J. Revisiting social media institutionalization in government. An empirical analysis of barriers // *Government information quarterly*. 2022. No. 39 (2). Art. 101643. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101643>
13. Шарова Е.Н., Малеус Д.В. Потребность жителей малых городов в развитии городской среды (по материалам социологического исследования в Мурманской области) // *Вестник университета*. 2022. № 10. С. 223–230. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-10-223-230>
14. Tavares A.F., Carr J.B. So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation // *Journal of Urban Affairs*. 2013. № 35 (3). Pp. 283–302. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x>
15. Нестерина А.А., Лагунова С.В. Об информационных технологиях вовлечения населения в территориальное общественное самоуправление (на материалах г. Архангельска) // *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2017. № 39. С. 1626–1630.
16. Березутский Ю.В., Митрофанов Д.В. Территориальное общественное самоуправление как инструмент вовлечения населения в решение вопросов местного значения (на примере г. Хабаровска) // *Власть и управление на Востоке России*. 2023. № 4 (105). С. 138–150. DOI: <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2023-105-4-138-150>
17. Вырапаева И.А., Попова Н.Н. Местные СМИ — инструмент повышения уровня доверия к местной власти и вовлечения населения в муниципальное управление // *Студенческий вестник*. 2019. № 41–3 (91). С. 21–24.

References

1. Fedotova N.D. The Local Government: Problems of Cooperation with Population. *Arktika i Sever [Arctic and North]*, 2012, no. 6, pp. 72–78.
2. Khalikov M.I. Modern Management Techniques of Population Involving in the Solution of Local Issues. *Economics and Management: Scientific and Practical Journal*, 2016, no. 4 (132), pp. 48–53.
3. Bäcklund P., Mäntysalo R. Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Participation in the Development of Planning Theory and Practice — the Case of Finland. *Planning Theory*, 2010, vol. 9, no. 4, pp. 333–350.

4. Charakhchyan K.K., Bondarenko I.A. Institutions of Public Participation in the Strategic Planning of Social and Economic Development of Municipalities. *Society: Politics, Economics, Law*, 2017, no. 3, pp. 37–40. DOI: 10.24158/pep.2017.3.9
5. Popova V.V. Local Self-Government: Power and Population. *Sociology of Power*, 2008, no. 2, pp. 142–147.
6. Revyakin S.A. Mechanisms of Public Participation in Strategic Planning in Russian Federation. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2017, no. 3 (59), pp. 62–69. DOI: <https://doi.org/10.25513/1812-3988.2017.3.62-69>
7. Volkhonskiy A.Yu., Fedorchenko V.V., Yakimchuk N.N. Forms of Population Involvement in the Process of Strategic Planning of Socio-Economic Development of Rural Settlements. In: *Novels of Law, Economics and Management 2021: Collection of Scientific Papers Based on the Proc. of the 7th Intern. Sci. and Pract. Conf.* Gatchina, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology Publ., 2022, vol. 1, pp. 229–233.
8. Sekushina I.A. Features of Participation of the Population of Cities of the European North of Russia in Public and Municipal Administration. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2023, vol. 16, no. 4, pp. 131–152. DOI: <https://doi.org/10.15838/esc.2023.4.88.7>
9. Zadorozhnaya I.I., Popova A.V., Lyubina O.N. Innovative Approaches to Involving the Population into City Management. *Initiativy XXI Veka*, 2016, no. 3–4, pp. 4–6.
10. Ivanova S.A. The Smart Technologies' Use Analysis to Involve the Population in the Urban Processes Management. *Socio-Economic and Humanitarian Journal*, 2022, no. 2(24), pp. 89-104. DOI: <https://doi.org/10.36718/2500-1825-2022-2-89-104>
11. Borodin A.Yu. Electronic Interaction Technologies as a New Form of Involving the Population in Local Self-Government. *Electronic Devices and Control Systems: International Scientific-Practical Conference*, 2016, no. 1–2, pp. 175–178.
12. Criado J.I., Villodre J. Revisiting Social Media Institutionalization in Government. An Empirical Analysis of Barriers. *Government Information Quarterly*, 2022, no. 39 (2), art. 101643. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101643>
13. Sharova E.N., Maleus D.V. The Small Towns Residents Demand for the Urban Environment Development (The Case of Sociological Research in the Murmansk Region). *Vestnik Universiteta*, 2022, no. 10, pp. 223–230. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-10-223-230>
14. Tavares A.F., Carr J.B. So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation. *Journal of Urban Affairs*, 2013, no. 35 (3), pp. 283–302. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x>
15. Nesterina A.A., Lagunova S.V. On Information Technologies for Involving the Population in Territorial Public Self-Government (Based on the Materials of Arkhangelsk). *Scientific-Methodological Electronic Journal "Koncept"*, 2017, no. 39, pp. 1626–1630.
16. Berezutskiy Yu.V., Mitrofanov D.V. Territorial Public Self-Government as a Tool for Involving the Population in Solving Issues of Local Importance (On the Example of Khabarovsk). *Power and Administration in the East of Russia*, 2023, no. 4 (105), pp. 138–150. DOI: <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2023-105-4-138-150>
17. Vyrapaeva I.A., Popova N.N. Local Media-A Tool to Increase the Level of Trust in the Local Government and the Involvement of the Population in Municipal Governance. *Studencheskiy Vestnik*, 2019, no. 41–3 (91), pp. 21–24.

Статья поступила в редакцию 10.09.2024; одобрена после рецензирования 17.09.2024;
принята к публикации 20.09.2024

Вклад авторов: все авторы внесли эквивалентный вклад в подготовку публикации

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов