

*Н.Г.Ананов*, депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Россия, Санкт-Петербург

## **Правовое целеполагание в условиях рационального управления развитием города**

Устойчивое развитие крупного города предполагает активное использование правового целеполагания, под которым мы понимаем определенную законами города процедуру формулирования научно-обоснованных и систематизированных общественно-признанных целей, опирающихся на силу закона.

### **Что может дать городу система общественно-признанных и узаконенных целей его развития?**

1. Выявить неиспользуемые ресурсы общества, направляя их на осуществление достаточного комплекса мер развития. Такими ресурсами являются: стремление предпринимателей создавать рентабельные предприятия, стремление среднего класса получать стабильно растущее достойное вознаграждение, постоянно совершенствуя свою квалификацию.

Система целей должна обеспечивать:

- главенство целей населения над целями властей,
- сплочение городского сообщества,
- формирование единой городской корпоративной идеологии: ясное понимание общественностью логики развития города,
- наглядное представление причинно-следственных взаимосвязей, объективно существующих между факторами развития,
- отчетливую картину намерений городских властей, ход осуществления которых будет легко проверять сторонними наблюдателями,
- установление консенсуса между ведущими общественными силами: работниками, работодателями, властями,
- психологическую поддержку населения: помощь в обретении общей цели, снижение тревоги и растерянности, придание целеустремленности,
- конструктивное взаимодействие двух ветвей власти в рамках общих целей, установленных законом,
- стабильность и преемственность городской политики: смена управленческих команд не будет приводить к необоснованному резкому изменению политики города,
- взаимоувязанность квалифицированных властных решений,
- систематизация решений, которая произойдет на основе систематизированности их целей,
- соотнесенность проблем с целями, что позволит привлечь ведущих ученых и экспертов к формированию решений,
- возможность передать другим регионам и Российской Федерации опробованную технологию успешного преодоления системного кризиса,
- понятность и прозрачность действий и намерений властей, (понять суть лаконично выраженных целей не составит труда, понять суть действий будет легче, когда эти действия будут соотнесены с определенными целями).

Последний пункт раскрывает центральную логику правового целеполагания – поставить власть в такие правовые условия, при которых она будет обязана четко формулировать конкретные, измеримые и достижимые цели (результаты), утверждаемые законом города. Свои настоящие цели власти никогда не назовут, но, узаконив общественно приемлемые цели, они будут обязаны их исполнять в условиях постоянно действующего мониторинга реализации принятой системы целей.

Правовое целеполагание, по сути, дополняет, развивает и завершает процедуру стратегического планирования развития города, которая разработана в Санкт-Петербурге Леонтьевским центром. Только сила закона сможет разорвать сложившийся порочный круг бессистемных улучшений, которые оборачиваются на практике негативными социальными последствиями для большинства горожан.

### Основные этапы становления правового целеполагания в Санкт-Петербурге

Внедрение в российскую практику нового социального механизма государственного управления, основанного на правовом целеполагании развития субъекта Федерации, прошло ряд объективно обусловленных шагов.

Первым шагом явился Стратегический план Санкт-Петербурга, разработанный в 1997 г., в котором определены основные направления и важнейшие программы, необходимые для успешного развития города. Здесь впервые были сформулированы цели развития города, структурированные в виде иерархического списка. Для их разработки были привлечены ученые, предприниматели, политические деятели и представители законодательной и исполнительной властей города.

Хотя цели, сформулированные в Стратегическом плане, не отвечают SMART-требованиям (конкретности, критериальности, достижимости, актуальности и срокам исполнения), их структурирование само по себе явилось большим шагом вперед в традиционном региональном планировании.

Однако, успешно решив свою задачу, Стратегический план остался элитарным документом, знакомым рядовым гражданам лишь по названию в силу своего большого объема. Главным недостатком Стратегического плана Санкт-Петербурга является также его неопределенный правовой статус мифического общественного согласия, позволяющий исполнительной власти скрывать от общественности свои истинные цели и намерения.

Вторым шагом внедрения системного анализа в петербургскую практику управления развитием города, осуществленным год спустя в сфере законодательства, явилось принятие Закона “О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга”, который предписал двум ветвям государственной власти города совместно формировать, ежегодно корректировать и утверждать законом документ, излагающий систему целей развития Санкт-Петербурга на среднесрочный (3-5 лет) период.

Закон носит процедурный характер. Он требует, чтобы система целей городского развития формировалась как достаточная для достижения установленной главной цели. Это – кардинальный поворот к государственному управлению, основанному не на необходимости, а на достаточности принимаемых решений. Практикующееся сегодня принятие решений по принципу необходимости часто называют принципом “пожарной команды”.

**Каким же требованиям должен отвечать документ, излагающий систему целей развития Петербурга, чтобы стать воспринимаемым петербуржцами, разделяемым**

**ими, мобилизующим большинство горожан на осмысленные и целенаправленные усилия для развития своего города?**

Следует, на наш взгляд, выделить пять важнейших требований:

- во-первых, краткий объем документа, уместящегося на одной газетной полосе, чтобы его можно было прочесть за вечерним чаем,
- во-вторых, ясное, но не упрощенное, изложение, понятное неспециалистам,
- в-третьих, убедительность изложенных принципов, позволяющая читателю самостоятельно проследить, проверить их логику,
- в-четвертых, широкое обсуждение документа, еще на этапе разработки, начиная с постановочного этапа,
- в-пятых, высокий правовой статус документа, обладающий законодательной силой.

Третьим шагом, формирующим фундамент правового целеполагания, явился закон “О требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга”, принятый в марте 1999 г., в котором подробно изложены процедура формирования дерева целей развития города. В частности, вводится понятие главной цели, которая должна соответствовать миссии города и быть социально направленной. Система целей должна строиться последовательно сверху вниз, от главной цели к целям низшего порядка, отвечая на каждом уровне принципу достаточности. Количество уровней в системе целей развития города, которая будет выноситься на утверждение Законодательным собранием, не должно быть менее пяти. Важным требованием является необходимость формулирования критериев и показателей оценки достигнутого результата для обеспечения проверяемости достижения каждой цели.

Завершающим шагом на указанном пути можно считать принятие Кодекса законов о стратегическом планировании, в котором будут представлены также разрабатываемые в настоящее время законы о главной цели и стратегии ее достижения, о миссии Санкт-Петербурга, о стратегическом мониторинге и ряд других законов, регулирующих все правовое поле стратегического целеполагания.