

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ МАРКЕТИНГОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ТЕРРИТОРИИ

PUBLIC PARTICIPATION IN STRATEGIC PLANNING AS A BASIS FOR FORMATION OF MARKETING TECHNOLOGIES IN THE TERRITORY

E. Kulikova

Annotation

This article examines the competitive regional development of territories through attracting and ensuring the active participation of one of the subjects of the territory—members of civil society in the formation of strategic alternatives, the formation of prerequisites for the development of marketing of the territory. Modern problems of management and competitive regional development are formed in the marketing of territories primarily in the interests of civil society as one of the subjects of marketing territorial space, which determines the effectiveness of the system and is actively lobbied by the legal field of the Russian Federation, as evidenced by the analytical layout within the legal framework. Modern legal trends clearly determine the need for civil society to participate in the formation of strategic marketing initiatives, in strategic planning, and therefore in the marketing context of territorial development and ensuring competitive regional development of territories in modern Russia.

Keywords: territorial marketing, strategic planning, legal field, civil society, territorial subjects, regional development.

Куликова Елена Сергеевна

К.э.н., доцент,

*Уральский государственный
экономический университет,*

г. Екатеринбург

Аннотация

В данной статье рассматривается конкурентное региональное развитие территорий через привлечение и обеспечение активного участия одного из субъектов территории— членов гражданского общества в формировании стратегических альтернатив, формирование предпосылок развития маркетинга территории. Современные проблемы управления и конкурентного регионального развития формируются в маркетинге территорий в первую очередь, в учете интересов гражданского общества как одного из субъектов маркетингового территориального пространства, что определяет эффективность работы системы и активно лоббируется правовым полем РФ, о чем свидетельствует аналитическая выкладка в рамках правового поля. Современные правовые тенденции четко определяют необходимость участия гражданского общества в формировании стратегических маркетинговых инициатив, в стратегическом планировании, а значит в маркетинговом контексте развития территорий и обеспечении конкурентного регионального развития территорий в современной России.

Ключевые слова:

Маркетинг территории, стратегическое планирование, правовое поле, гражданское общество, субъекты территории, региональное развитие.

Одной из форм стратегического развития территории в современной экономической системе является маркетинг территорий. Вопросы стратегического продвижения территории, рост ее инвестиционной привлекательности долгое время рассматривались с позиций привлечения внешних инвесторов, однако, практика стратегического планирования привела сегодня к необходимости учета интересов внутренних резидентов территории, в первую очередь, интересов гражданского общества. Именно максимальное удовлетворение их интересов и достижение консенсуса в достижении максимального удовлетворения их потребностей позволяет обеспечить эффективное стратегическое планирование развития территорий в современных условиях, что полностью соответствует концепции маркетинга территорий. Участие гражданского общества в

стратегическом планировании – это систематическое взаимодействие институтов общества и отдельных граждан в процессе принятия стратегических решений органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. Соответственно, маркетинг территории нацелен на максимально полное удовлетворение экономических интересов всех субъектов территории и участие гражданского общества, как представителя домохозяйств в рамках территории просто необходимо.

Целью данного исследования является определение правовых предпосылок участия общества как субъекта территориальной маркетинговой системы в формировании стратегических плановых альтернатив.

Соответственно определим следующие задачи исследования:

- ◆ определение форматов участия гражданского общества, как субъекта территории в принятии государственных решений;
- ◆ определение проблем общественного участия в маркетинговом стратегическом планировании;
- ◆ выделение особенностей государственной политики в сфере участия населения в принятии стратегических территориальных решений;
- ◆ определение перечня основных организационно-правовых форм участия гражданского общества в территориальном планировании.

Методами исследования являются аналитический, правовой статистический и теоретическо-эмпирический метод.

Критерием эффективности общественного участия в контексте маркетинга территории является ситуация, при которой проблемы озвученные общественностью входят в повестку работы органов государственной власти и местного самоуправления принимающих решения и учитываются ими при принятии решений.

Общественное участие субъектов территории в стратегическом планировании является важнейшим элементом системы стратегического планирования как на федеральном и региональном, так и на местном уровнях и обеспечивает эффективность маркетингового взаимодействия. Отметим, что стратегические документы государственного, регионального и муниципального уровня следует рассматривать не только в качестве управленческого решения, но и общественного договора всех субъектов территории, что формирует основу платформы маркетинга территории. Таким образом участие общественных институтов является важнейшим принципом стратегического планирования.

В ряду проблем общественного участия в маркетинговом стратегическом планировании развития территорий можно выделить следующие:

- ◆ дефицит доверия населения к органам власти;
- ◆ пессимизм в отношении перспектив реализации стратегических документов в полной мере;
- ◆ слабая методическая подготовленность населения к участию в такого рода мероприятиях;
- ◆ отсутствие четкого понимания, регулирования и организации процедур общественного участия;
- ◆ отсутствие согласованности интересов различных групп населения.

Конституционно-правовой основой участия институтов гражданского общества в принятии государственных решений является статья 32 Конституции РФ о праве граждан принимать участие в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей.

В настоящее время вопросам участия населения в управлении государством уделяется достаточное внимание, что отражается в государственной политике. В частности, принят Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", содержащий в том числе описание форм и процедур взаимодействия общества и власти. Общественному участию посвящены и другие федеральные законы, в том числе Федеральный закон № 172 "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [3].

Все способы участия общества в управлении государством условно можно классифицировать в зависимости от уровня: национальный, региональный и местный. Конституционные права граждан (национальный уровень) связанные с участием граждан в управлении делами государства (право избирать и быть избранными; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия и др.). Муниципальный уровень зафиксирован в частности, в Федеральном законе № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указаны основные формы участия населения в решении вопросов местного значения: референдум, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан и другие.

В зависимости от способа участия, выделяют непосредственное участие (лично) или опосредованное (через представителей, некоммерческие организации и др.). Исходя из субъектного состава, форма участия может быть индивидуальной и коллективной. Также в ряду возможных видов участия граждан в управлении государством можно выделить формы общественного контроля. Отметим, что в научной литературе существуют довольно больше количество различных классификаций способов и форм участия граждан в управлении государством.

Организационно-правовые формы участия граждан в управлении государством чаще имеют коллективную форму взаимодействия граждан и государства.

В частности, выделяют следующие организационно-правовые формы:

- ◆ общественные палаты (федерального, регионального и муниципального уровней);
- ◆ общественные организации;
- ◆ общественные инициативы;
- ◆ молодежные парламенты;
- ◆ некоммерческие организации;
- ◆ общественные движения и др.

Особое внимание законодателем в многочисленных нормативных правовых актах уделено общественному обсуждению, что соответствует маркетинговой потреби-

тельской концепции, которое как форма общественного контроля зафиксировано в Федеральном законе "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

В указанном законе дано понятие общественного контроля: деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений (ст. 4). Данное понятие охватывает и может включать в себя исторически сложившиеся формы участия граждан в управлении государством, в частности публичные слушания, общественные обсуждения.

Следует подчеркнуть, что закон содержит лишь примерный перечень форм общественного контроля (рисунок 1), однако, основываясь на п.3, ст. 18 ФЗ № 212 следует подчеркнуть, что иные виды общественного контроля в любом случае должны быть зафиксированы в законодательстве. В ст. 18 подчеркивается, что общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах как непосредственного контроля, так и других видах взаимодействия.

С учетом особого внимания со стороны законодателя к общественному обсуждению как форме участия институтов общества в управлении государством, отметим, что в развитие этого механизма был принят ряд нормативных актов. В частности, обязательность общественных обсуждений проектов федеральных законов в сети Интернет предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов". О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения говорится в Постановлении Правительства РФ от 25 августа 2012 г. №851 [4]. Отметим также, что выбор форм общественного обсуждения осуществляется органом – разработчиком проекта, подлежащего обсуждению. В п. 7 Постановления № 851 указывается на обязательность общественного обсуждения государственных программ и федеральных целевых программ в срок не менее 60 календарных дней. Процедура проведения общественного обсуждения посвящена Методика проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), принятая Министерством экономического развития РФ [6]. Таким образом, констатируем, что для общественного обсуждения как формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества создана довольно обширная правовая основа.

Федеральный закон № 172–ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" лежащий в основе создания системы стратегического планирования в России уделяет внимание лишь одной форме общественного участия – общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования.

В развитие статьи 13, ФЗ № 172, принят ряд документов, конкретизирующих процедуры общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования федерального уровня.

В частности, Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. N 1559 [7] вступившее в силу 1 января 2017 года, предусматривает Правила общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования. Правила содержат перечень документов, подлежащих общественному обсуждению и описание процедуры проведения общественного обсуждения проектов документов разработки и принятие которых входит в компетенцию Правительства РФ.

В ст. 24 ФЗ № 212, посвященной общественному обсуждению, а также ст. 13 ФЗ № 172 зафиксированы уровни субъектов, решения которых подлежат общественному обсуждению: органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Таким образом, указывается на необходимость общественного обсуждения решений на всех уровнях власти.

По общественным обсуждениям в Федеральном законе "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением [5].

Форма, сроки и порядок общественного обсуждения устанавливаются с учетом особенностей и уровня органа – разработчика. В Постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. N 1559 содержится процедура реализации данной формы общественного участия [6].

Процедура общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования проводится в Федеральной информационной системе стратегического планирования созданной для обеспечения процесса стратегического планирования всех уровней власти. Данная система находится во взаимодействии с другими информационными системами и ресурсами, являющимися источниками официальной информации о происходящих в государстве процессах (Единой межведомственной информационно-статистической системой, федеральной государственной информационной системой территориального планирования, государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами "Электронный бюджет" и другими необходимыми для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления системами).

Следует отметить, что практика общественного участия в стратегическом планировании в России к сожалению, носит точечный, отрывочный характер и не является систематической. Не смотря на достаточно полную нормативно-правовую регламентацию указанных процессов, население не стремится воспользоваться данными ему возможностями участия в управлении государством.

В науке и практике отмечается, что публичность разработки стратегических документов на всех уровнях власти заявляется во всех случаях, однако отношение разработчиков к требованиям публичности часто носит формальный характер. Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость повышенного внимания к складывающейся практике общественного участия и требует изучения и внедрения в стратегическое планирование регионального уровня лучших практик в данной области.

По результатам мониторинга положения дел в сфере стратегического планирования в России [7], указывается в ряду других, что одной из проблем является отсутствие системной практики взаимодействия при формировании

и реализации стратегических планов регионов органов государственной власти субъектов РФ с бизнесом и некоммерческими организациями.

При этом, по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", выполненного Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики" в 2016 г. отмечается, что 90% респондентов считают необходимым согласовывать цели стратегического развития с компаниями реального сектора экономики [8].

В рамках реализации ст. 13 ФЗ №172 регионы создают собственные подзаконные акты, регулирующие процедуру общественного участия в стратегическом планировании региона. На основе Аналитического доклада по результатам оценки указанных региональных актов отметим, что 19% регионов вовсе не предусматривают в своих документах возможность участия институтов общества в стратегическом планировании (рис. 1).

Анализ практики участия общественных институтов в стратегическом планировании регионов позволил выделить формы взаимодействия, наиболее часто реализующиеся в рамках участия общества в данных процессах.

Таким образом, основной формой участия институтов гражданского общества в стратегическом планировании регионального уровня является общественные советы и слушания. Общественные обсуждения, предусмотренные законодателем в качестве основной формы взаимодействия общества и власти, реализуется через наличие обратной связи в сети Интернет с представителями НКО (14%), а также экспертизу проектов стратегических документов представителями региональных профсоюзов (4%).

Анализируя эффективность участия гражданского общества в стратегическом планировании Свердлов-

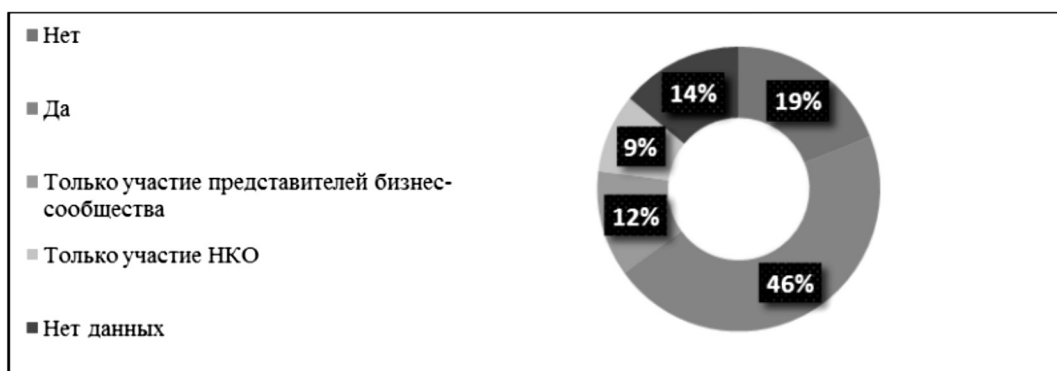


Рисунок 1. - Регламентация участия институтов общества в стратегическом планировании регионов.

ской области, отметим, что 2015 году проведено 6 заседаний Общественного совета, на которых в ряду других были проведены общественные обсуждения проектов Плана привлечения инвестиций в экономику Свердловской области на 2015–2017 годы, а также Перечня инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение для социально-экономического развития Свердловской области, общественное обсуждение отраслевого раздела Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2030 года, проекта Стратегии развития системы социальной защиты населения Свердловской области на 2016 – 2030 годы.

На заседаниях Общественного совета при Министерстве экономики Свердловской области обсуждали в том числе проект Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2030 года.

Таким образом, наиболее реализуемой в Свердловской области является участие общественности в стратегическом планировании в форме общественных обсуждений.

В свою очередь, В информации о долгосрочном стратегическом планировании в Свердловской области, подготовленной для интернет – обсуждения, организованному Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания РФ на тему: "Развитие системы долгосрочного стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях: состояние, проблемы и задачи" в ряду недостатков стратегического планирования в Свердловской области на уровне муниципальных образований отмечается незначительное вовлечение местного сообщества, особенно молодежи в процессы общественного участия.

Подводя итог оценке эффективности участия общества в стратегическом планировании регионов отметим следующие важные моменты:

- ◆ важность общественного участия властям очевидна;
- ◆ мнение институтов гражданского общества не является основой при разработке стратегических документов, однако объективно необходимо с точки зрения маркетинга территорий;
- ◆ взаимодействие власти и бизнеса носит несистематический, точечный характер, соответственно являясь субъектами территорий власть и бизнес должны определять регулярно точки взаимного достижения экономических интересов, иначе маркетинговое развитие территорий замедляется и снижается эффективность процесса;
- ◆ наблюдается как неспособность четко сформулировать и организовать механизм участия общественных институтов в стратегическом планировании со стороны государственных органов власти субъектов РФ, так и собственные ожидания, и предложения по организации взаимодействия со стороны общественных институтов, а значит целевые аудитории маркетинга территории не определены;
- ◆ вопросы регионального государственного управления оцениваются в ряду других вопросов на третьем месте по важности (после социально-экономических вопросов), наименее значимыми являются вопросы взаимодействия общества и власти, а это маркетинговый диссонанс;
- ◆ несистемное взаимодействия стейкхолдеров стратегического планирования обусловлено отсутствием в составе участников стратегического планирования хозяйствующих субъектов реального сектора экономики в Федеральном законе "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

ЛИТЕРАТУРА

1. Бьюкенен Дж. Избранные труды. – М.: Альфа пресс, 1997.
2. Виноградов В.Н., Эрлих О.В. "Вовлечение общественности города в разработку и реализацию стратегического плана: теория, практика, технологии (из опыта создания стратегических планов в шахтерских городах РФ)." [Текст]: Научно- методическое пособие. – СПб: Леонтьевский центр, 2001. – 88с.
3. Информация о долгосрочном стратегическом планировании в Свердловской области (к интернету – обсуждению, организованному Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: "Развитие системы долгосрочного стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях: состояние, проблемы и задачи") [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://archiv.council.gov.ru/Sverdlovskaya_zak_SF.pdf
4. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 N 851 (ред. от 16.01.2017). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
5. Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений) [Электронный ресурс]: Приказ Министерства экономического развития РФ от 7 июля 2015 г. N 454. – Режим доступа: <http://demo.garant.ru/#/document/71197360/paragraph/1:25>
6. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. N 167 – Режим доступа: <http://demo.garant.ru/#/document/71197360/paragraph/1:25>
7. Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. N 1559. – Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru)
8. О стратегическом планировании в РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ (с изменениями от 3 июля 2016 г.).