

УДК 338:316.43

© В. А. Юдин<sup>1</sup>, Н. А. Устина<sup>2</sup>, А. А. Карлина<sup>3</sup>, 2024

<sup>1</sup> *Общественная палата Самарской области, г. Самара, Россия*

<sup>2,3</sup> *Самарский университет государственного управления*

*«Международный институт рынка»*

*(Университет «МИР»), Россия*

*E-mail<sup>1</sup>: vudin018@gmail.com*

*E-mail<sup>2</sup>: nina\_ustina@mail.ru*

*E-mail<sup>3</sup>: karlina\_anna@mail.ru*

**ПРИМЕНЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В УСЛОВИЯХ ЭНТРОПИИ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ**

*В работе представлен анализ состояния гражданского общества в России, а также отечественный и зарубежный опыт стратегического планирования третьего сектора экономики. По итогам анализа были выявлены незначительные темпы роста доверия граждан к институту общественных палат. Результатом данного исследования является авторская типовая модель стратегического развития Общественной палаты Самарской области, разработанная на основе проекта стратегии развития гражданского общества Томской области.*

**Ключевые слова:** стратегическое управление, некоммерческие организации, гражданское общество, общественная палата, менеджмент.

***Введение***

Вопрос о степени значимости и роли институтов гражданского общества в России в системе социальных отношений является в настоящее время актуальным в связи с активным внедрением в практику государственного и муниципального управления партиципативных технологий взаимодействия с населением. Уровень внимания различных государственных деятелей, экспертов и различных социальных слоев населения к данной области знания зависит от общемировых и внутривнутриполитических процессов и событий. Названная причина является не единственной определяющей

стигмой, но, очевидно, одной из основополагающих. В наблюдаемой тенденции обострения попыток разрешения межгосударственных конфликтов и отстаивания национальных интересов можно заметить, что усиливается внимание к формированию и поддержанию достойного состояния гражданского общества в стране.

Вместе с тем определение словосочетания «развитие гражданского общества» в сознании каждого гражданина понимается по-своему либо, что чаще всего, раскрывается в общеупотребимых терминах [4]. Данная мысль подводит к следующему умозаключению: у граждан отсутствует единое понимание содержания деятельности акторов организаций третьего сектора экономики, которое способствовало бы определению роли и значения таких институтов, как общественные палаты субъектов Российской Федерации в социально-экономической и политической конъюнктуре.

Цель работы состоит в обосновании актуальности применения стратегического планирования в работе общественных палат субъектов РФ как способа конкретизации миссии, целей и задач институтов гражданского общества.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить текущее состояние развития гражданского общества в России в условиях внешних угроз;
- проанализировать опыт и документы стратегического развития гражданского общества в субъектах РФ;
- на основе анализа имеющихся в отечественной практике документов стратегического планирования предложить разработанную типовую модель стратегического планирования общественной палаты субъекта РФ.

Объект исследования — система стратегического планирования деятельности институтов гражданского общества в Российской Федерации.

Предмет исследования — документы стратегического планирования деятельности институтов гражданского общества в Российской Федерации.

### ***Результаты исследования***

В настоящее время на законодательном уровне отсутствует единое определение гражданского общества. Тем не менее попытки описать сущность данного понятия предпринимались со времен Аристотеля и Цицерона, которые использовали термин в качестве синонима «политического общества». В современности под гражд-

данским обществом понимается система общественных институтов защиты общественного блага, образованных на основе независимого гражданского самосознания в целях поиска альтернативных решений посредством гражданской инициативы. С одной стороны, это определение может показаться универсальным и ёмким, однако здесь не учитывается совокупность граждан, отстаивающих свои общественные интересы, которая не выражается в форме общественной института, а является всего лишь группой лиц, объединенных единой проблемой [4].

Таким образом, вычеркивать какие-либо формы самоорганизации граждан (партии, общественные организации, движения, профсоюзы, ассоциации, фонды и т.д.) из определения гражданского общества нецелесообразно. Предлагается под гражданским обществом понимать определенный тип коммуникации между государством и совокупностью объединений граждан, направленный на решение частных и общегосударственных задач и реализуемый на основе имеющегося законодательства. В свою очередь, под развитием гражданского общества можно будет понимать улучшение форм и методов организации данной коммуникации, а также повышение активности в участии гражданина в диалоге. Участие в выборах также можно охарактеризовать как способ диалога гражданина с государством, который позволяет не только донести до органов власти свою позицию по желаемому кандидату, но и напрямую влиять на результат избирательного процесса, реализуя одну из форм волеизъявления граждан [2].

Характеризуя на базе вышесформированного определения нынешнее состояние гражданского общества в стране, можно увидеть, что при каждом органе государственной власти и органе местного самоуправления действует система общественных советов, которая выполняет функцию контроля за деятельностью публичной власти. Также действует система общественных палат субъектов РФ. Данные структуры выступают в роли площадок для объединения представителей трех секторов экономики в целях поиска единых мнений по вопросам социально-экономического развития регионов и страны в целом. Целевая установка по формированию общественной позиций по разным проблемам и донесению этой позиции до органов публичной власти в качестве рекомендательной меры заложена в законодательстве об общественной палате каждого региона страны.

Согласно данным рейтинга региональных общественных палат в 2023 году, который был подготовлен Общественной палатой

России и рейтинговым агентством «РАЕХ», были определены следующие результаты [10]:

1) 47 из 85 региональных общественных палат (далее – ОП субъектов РФ) реализуют контрольно-наблюдательные мероприятия;

2) собственные инициативы реализуются в 71 из 85 ОП субъектов РФ;

3) по итогам 2022 года в заседаниях 73 ОП субъектов РФ принимали участие главы регионов либо их заместители;

4) 74 региона принимали участие в проведении общественной экспертизы региональных нормативно-правовых актов, 78 – федеральных НПА;

5) 28 ОП субъектов РФ использовали за период 2020–2022 гг. право законодательной инициативы;

6) средняя штатная численность аппарата ОП субъектов РФ составляет 6,6 единиц.

Далее стоит указать, что Министерство юстиции РФ активно сотрудничает с институтами гражданского общества по разным направлениям, в том числе предоставляет по запросу общественных палат статистику о количестве НКО [6]. На 03 января 2024 года в России зарегистрировано 215 626 некоммерческих организаций [11]. Из них 50 838 – социально ориентированные некоммерческие организации. При этом согласно данным Центра инновационной социальной сферы «Атлас НКО», вплоть до 2021 года количество ликвидированных НКО превышало количество зарегистрированных [12]. Причина данной тенденции состоит в изменении законодательства в отношении некоммерческих организаций, а также в необходимости совершенствования правоприменительной практики в отношении уличных протестов.

Рост доверия к общественной палате по отношению к динамике доверия к институтам власти довольно незначительный. Об этом свидетельствуют данные Центра стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ ФНИСЦ РАН, представленные в таблице 1 [1]. Анализируя их, можно сделать следующий вывод: с момента объявления о проведении специальной военной операции (далее – СВО) на Украине уровень доверия к Президенту РФ и Вооруженным Силам РФ значительно вырос. Такое положение объясняется степенью понимания со стороны граждан России актуальности и востребованности выполнения главных задач СВО, что также характеризует состояние гражданского общества в условиях внешних вызовов [3]. Органы местного самоуправле-

ния, которые вошли в инструментарий мониторинга, пользуются доверием у большего процента опрошенных в сравнении с Государственной Думой РФ и общественными организациями [5].

Таблица 1

**Динамика доверия к общественным структурам и институтам власти за период 1995–2022 гг. (в % от числа опрошенных)**

<i>Общественные структуры и институты власти</i>	<i>1995 г.</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2015 г.</i>	<i>2020 г.</i>	<i>2021 г.</i>	<i>2022 г.</i>	<i>Динамика 1995-2022 гг.</i>
Президент РФ	9	41	48	55	77	61	50	74	65
Армия	35	43	31	40	67	64	66	72	37
Правительство РФ	8	20	20	43	48	44	35	52	44
Совет безопасности	-	17	23	31	43	35	46	51	34
Русская Православная Церковь	-	35	35	49	52	47	40	46	11
Руководители регионов	11	20	21	34	29	46	39	43	32
Совет Федерации	7	13	14	26	34	30	27	37	30
Профсоюзы	18	21	12	18	16	16	34	35	17
Органы местного самоуправления	-	-	-	-	-	-	-	35	-
Государственная Дума РФ	10	12	10	18	21	23	23	31	21
Общественные организации	-	-	-	27	19	21	37	30	3
Общественная палата	-	-	-	21	21	18	29	27	6
СМИ	21	17	23	26	15	16	22	25	4
Партии, политические движения	6	16	7	17	12	17	20	17	11

В рамках темы работы особый интерес вызывает уровень доверия граждан к Общественной палате – институту гражданского общества. Как видно из таблицы, наблюдается низкая динамика повышения доверия к Общественной палате. Можно сделать предположение о том, что низкий уровень доверия граждан к институтам гражданского общества вызван не отсутствием соответствия целей общественных палат субъектов РФ запросам граждан, а, возможно, низким уровнем понимания главных задач и результатов деятельности данных общественных структур.

Далее предлагается изучить опыт разработки документов стратегического планирования развития гражданского общества в России. Так, например, в 2014 году в Томской области была принята попытка разработать собственную региональную стратегию развития гражданского общества. Правительство Томской области акцентирует внимание на проблеме отсутствия в правовом поле определения «гражданское общество». Авторы проекта стратегии выделяют пять групп гражданского общества [8]:

1) «ядро» (представляют те люди, которые активно принимают участие в благотворительности, вовлечены в добровольческую деятельность, а также принимают участие в деятельности некоммерческих и общественных объединений; данная группа лиц обладает признаками высокого уровня заинтересованности в изучении тенденций и развития социально-экономических процессов, а также обладает высокой степенью информированности о происходящих в обществе и государстве политических процессах);

2) «сателлит ядра» (состоит из тех граждан, которые не принимают участия в деятельности НКО, однако они готовы оказать при необходимости поддержку в сложной жизненной ситуации);

3) «буферная зона» (потенциальная готовность граждан формировать различные группы и объединения для решения совместных задач в социальной сфере, однако на практике почти не участвуют в добровольческой деятельности);

4) «периферия» (граждане, попадающие в данную группу, обладают низким мотивом к объединению для решения общих коллективных целей, при этом, зная о деятельности нескольких общественных организаций, готовы принимать участие в благотворительности);

5) «аутсайдеры» (данная группа граждан не обладает признаками социальной базы гражданского общества).

Далее в работе приводится SWOT-анализ состояния гражданского общества. Второй раздел проекта стратегии содержит стратегические цели и задачи развития гражданского общества в Томской области. В документе указываются цели стратегии относительно каждого сектора экономики. Так, сфера интересов государства в развитии гражданского общества состоит в повышении экономических показателей за счет активизации деятельности некоммерческих организаций. Стоит также отметить, что в целом наличие поддержки граждан и высокий уровень активности в содействии достижению общих целей государственной политики позволяет обеспечить легитимность действиям и принимаемым решениям органов публичной

власти, а также создает фундамент для сохранения устойчивости политической системы в стране и в отдельных регионах.

Мотивы бизнес-структур выражаются в повышении интереса со стороны инвесторов вкладывать финансовые ресурсы не только в некоммерческие организации, но и в бизнес-предприятия, которые тесно взаимодействуют с НКО либо оказывают содействие в предоставлении социальных услуг параллельно с основной коммерческой деятельностью.

Граждане как субъекты общественных отношений заинтересованы быть услышанными при донесении до властных структур содержания основных проблем в социальной сфере. За счет стратегического плана развития гражданского общества становится ясным процесс повышения роли и значимости гражданской активности в принятии решений. Кроме того, в последние годы со стороны органов власти проявляется обоюдный интерес в этом направлении. Об этом свидетельствуют проведение различных опросов по выбору территорий благоустройства, развитие концепции клиентоцентричности, проведение общественных публичных слушаний и т.д.

Возвращаясь к стратегии развития гражданского общества стоит указать, что ее содержание раскрывается в пяти направлениях, каждое из которых подразделяется на задачи. Здесь также прописываются сроки реализации и этапы финансирования. В качестве отличительной черты можно назвать необходимость создания Наблюдательного совета, к функциям которого относятся:

- утверждение годовых планов стратегии;
- поддержка реализации стратегии на политическом уровне;
- проведение оценивания эффективности достигнутых результатов плана мероприятий;
- подготовка ежегодных докладов о результатах реализации стратегии.

В структуру совета, по мнению авторов документа, должны входить представители общественной палаты региона, представители департаментов социального блока, а также главы муниципальных районов и городов субъекта РФ.

Таким образом, Томская область является одним из первых регионов России, где была предпринята попытка через разработку стратегии определить ориентиры и общий вектор развития гражданского общества. Далее предлагается обратиться к международному опыту стратегического планирования развития гражданского общества.

Так, в Республике Узбекистан в марте 2021 года была утверждена Концепция развития гражданского общества в 2021–2025 годах (далее — Концепция) [7]. Здесь в качестве первого стратегического направления определяется совершенствование правовых основ развития гражданского общества. Данное направление означает закрепление в законодательстве понятий «гражданское общество», «институты гражданского общества».

Также в Концепции отмечается направление по созданию необходимых условий для активизации участия институтов гражданского общества в государственном управлении. Реализация этого направления предполагает совершенствование правовых основ участия некоммерческих организаций в разработке актов законодательства, а также в разработке программ социально-экономического развития страны [7].

В целях поиска в Концепции ряда положений, затрагивающих деятельность Общественной палаты, стоит указать, что в рамках пятого направления предусматривается внедрение «Стандарта открытости». Цель создания стандарта состоит в налаживании диалога между представителями органов государственной власти и представителями институтов гражданского общества посредством прямых электронных средств связи.

Главным мероприятием, которое стоит назвать, является разработка критериев и методов оценки деятельности институтов гражданского общества с учетом внесенного ими вклада в социально-экономическое и политическое развитие Узбекистана. Таким образом, в Концепции содержится попытка определить конкретные критерии оценки работы институтов гражданского общества, в том числе Общественной палаты Узбекистана.

На основе анализа международного опыта стратегического планирования развития гражданского общества в Узбекистане можно сделать вывод о низкой степени внимания к определению стратегических показателей оценки работы институтов общественных палат в России. Поскольку данные структуры не только служат инструментом объединения мнений государства, бизнеса и общества, но также способствуют интеграции работы руководителей крупных некоммерческих организаций, которые входят в состав общественных палат, по оказанию определенного набора социальных услуг населению.

В связи с тенденцией увеличения в России и в Самарской области в отдельности количества социально ориентированных НКО актуализируется значимость разработки типовой модели стратеги-



ческого планирования общественных палат, которая может быть применима, в частности, в Общественной палате Самарской области.

Типовая модель предполагает проведение нескольких этапов:

1) анализ факторов внутренней и внешней среды (SWOT-анализ), а также анализ конкурентоспособности общественной палаты (PEST-анализ);

2) определение миссии, стратегических целей и задач общественной палаты;

3) формирование стратегических направлений на период 3 года;

4) разработка плана мероприятий согласно прилагаемой таблице;

5) определение показателей оценки эффективности и результативности общественной палаты.

Проведение первого этапа предполагает в качестве объекта анализа рассматривать региональную общественную палату. При проведении SWOT- и PEST-анализа общественная палата выступает в качестве квази-организации, хотя по существу является лишь совещательным органом, в большинстве случаев выраженном по организационно-правовой форме в качестве государственного казенного учреждения. В случае с Общественной палатой Самарской области здесь следует отметить, что данный институт гражданского общества является структурным подразделением ГКУ СО «Дом дружбы народов» и не носит статус юридического лица.

В рамках второго этапа предлагается для всех общественных палат установить единую формулировку миссии в следующей редакции, изложенной в Общественной палате России: «Объединяем общество в диалоге с властью для достижения системных изменений и справедливых решений для всех» [9], поскольку именно данное содержание миссии полно раскрывает характер работы общественных палат. Стратегические цели и задачи общественной палаты субъекта РФ могут быть сформированы на основе особенностей и специфики региона, а также могут перекликаться с целями и задачами, указанными в Положении об общественной палате субъекта РФ.

В рамках третьего этапа следует указать наименования стратегических направлений по следующим сферам жизни региона (демография, образование и наука, здравоохранение, экология, культура, ЖКХ, экономика, промышленность, информационные технологии). Причем наименование направлений должно сопрягаться с конкретной выбранной задачей региональных программ в каждой из сфер.

Далее при определении плана мероприятий необходимо прописать результаты, которые будут фиксировать эффективность и результативность работы общественных палат по каждому стратегическому направлению. Особенность данной модели состоит в формировании единого подхода стратегического планирования, при этом учитываются особенности каждого из регионов через определение собственных стратегических целей и направлений. В качестве результатов могут быть следующие критерии:

1) повышение количества актуальных вопросов, рассмотренных на заседаниях комиссий;

2) количество публикаций в СМИ о деятельности общественной палаты субъекта РФ;

3) количество обработанных и принятых в работу обращений граждан;

4) количество решений, сформированных по итогам реализации мероприятий и направленных в органы власти;

5) уровень удовлетворенности населения региона результатами работы общественной палаты субъекта РФ;

6) количество общественных наблюдателей, подготовленных региональной общественной палатой к выборам;

7) количество контрольно-наблюдательных мероприятий по отношению к органам власти;

8) количество законопроектов, внесенных региональной общественной палатой в законодательные органы субъекта РФ;

9) количество проведенных массовых общественных мероприятий (с количеством участников не менее 100 человек);

10) уровень социального капитала общественной палаты субъекта (критерии, отражающие наличие общественных связей, инновационных форм и инструментов взаимодействия с органами власти и представителями бизнеса и гражданами).

Результаты реализации плана мероприятий в рамках стратегии предлагается опубликовывать на сайте общественной палаты региона в графическом виде, что позволит в свою очередь повысить открытость деятельности института гражданского общества.

### ***Заключение***

Предложенная модель организации стратегического планирования работы общественных палат субъектов РФ позволит повысить у граждан уровень понимания результативности работы и предназначения общественной палаты по развитию гражданского общества региона. Кроме этого, за счет доступности и простоты понимания результатов работы общественной палаты повысится до-

верие граждан. Отличие данного документа от действующей системы отчетности заключается в наличии конкретизации целей и результатов мероприятий, а также их связи с региональными программами, поскольку действующая формулировка цели: «развитие институтов гражданского общества» — носит достаточно широкий характер и размывает единое понимание содержания данной цели.

### **Литература**

1. Березина Н. В., Богданов И. Я., Великая Н. М. Российское общество и государство в условиях глобальной многополярности. Социально-политическое положение России в 2022 году / Н. В. Березина, И. Я. Богданов, Н. М. Великая и др. М.: Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук, 2023. 549 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-409-3.2023. EDN ORTSAQ.

2. Головин А. Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 5 (186). С. 71-88. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.186.5.071-088. EDN ZTTHBM.

3. Ильин В. А., Морев М. В. Специальная военная операция выявляет новые черты гражданского общества // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 5. С. 9-32. DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.1. EDN IJGJHO.

4. Костанян Г. С., Казанчян Л. А. Сущность и особенности понятия «Гражданское общество» // Sciences of Europe. 2021. № 70-3 (70). С. 3-6. DOI 10.24412/3162-2364-2021-70-3-3-6. EDN PRBFIU.

5. Левашов В. К., Великая Н. М., Шушпанова И. С. [и др.]. Как живешь, Россия?: Бюллетень: Экспресс-информация. 52 этап социологического мониторинга, май 2022 года / Отв. редактор В. К. Левашов. М.: Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук, 2022. 91 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-400-0.2022. EDN BNJMLL.

6. Упоров А. Г., Драгун О. В. Сотрудничество Минюста России и ФСИН России с институтами гражданского общества // Правопорядок: история, теория, практика. 2022. № 3 (34). С. 44-49. EDN EJXZEI.

7. Указ Президента Республики Узбекистан от 4 марта 2021 года № УП-6181 «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в 2021-2025 годах». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36334645](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36334645).

8. Официальный сайт интернет-портала Администрации Томской области. URL: <https://tomsk.gov.ru/>.

9. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/>.

10. Официальный сайт рейтингового агентства «РАЭК Аналитика». URL: <https://raex-rr.com/>.

11. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nekommercheskih-organizacij/>.

12. Официальный сайт Центра инновационной социальной сферы. «Атлас НКО». URL: <https://atlas-nko.tilda.ws>.

*Статья поступила в редакцию 22.01.24 г.  
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*