

© Роман Владимирович Евстифеев доктор политических наук, Владимирский филиал РАНХиГС e-mail: roman_66@list.ru	Evstifeev Roman Vladimirovich Doctor of Political Sciences Vladimir branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
---	---

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РФ В РЕГИОНАЛЬНОМ СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)¹

The role of the regional Public Chambers in regional strategic planning process in Central Federal District

Аннотация: в статье проводится анализ стратегий социально-экономического развития регионов Центрального федерального округа. Установлено, что участие институтов гражданского общества в процессах стратегического планирования можно оценить как крайне неравномерное, характеризующееся отсутствием механизмов участия институтов гражданского общества в реализации стратегий и оценки результатов реализации стратегий. По результатам анализа составлен рейтинг по степени вовлеченности институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования.

Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 17-03-00328 «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах».

Abstract: The article analyzes the strategies of socio-economic development of the regions of the central Federal District. It was established that the participation of civil society institutions in strategic planning processes can be assessed as extremely uneven, characterized by the absence of mechanisms for the participation of civil society institutions in the implementation of strategies and evaluation of the results of the implementation of strategies. Based on the results of the analysis, a rating has been compiled for the degree of involvement of civil society institutions in strategic planning processes.

The study was carried out with the financial support of the RFBR, the scientific project No. 17-03-99328 "Institutions and practices of interaction between the authorities, the expert community and public organizations in Russian regions"

Ключевые слова: стратегическое планирование, общественные палаты, гражданское общество, общественные институты.

Keywords: strategic planning, civic chambers, civil society, civic institutions.

Участие институтов гражданского общества в процессах развития страны оценивается в современной России как необходимое условие эффективности и успешности достижения поставленных целей. Об этом заявляют и политические лидеры, и лидеры общественного мнения, и исследователи.

Президент России Владимир Путин в своем обращении после выборов в марте 2018-го сформулировал следующее положение: «Все предстоящие решения, даже самые сложные,

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 17-03-00328 «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах».

будут продиктованы только одним – необходимостью преодолеть еще имеющееся в некоторых сферах отставание, обеспечить динамичное развитие страны и новое качество жизни людей, дать ответ на исторические вызовы, с которыми мы сталкиваемся. И главное – любое из этих решений в конечном итоге будет приниматься исключительно в интересах нашей страны, наших граждан, ради наших детей и будущих поколений»².

В ежегодном Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г., подготовленном Общественной палатой Российской Федерации, отмечается, что главной задачей на ближайшие годы является реализация национальных проектов, обозначенных в майском указе Президента России. При этом, как подчеркивается в докладе, в реализации национальных проектов нельзя ориентироваться только на формальные цифры и графики, без учета интересов и ценностей людей: «Роль гражданского общества в реализации национальных проектов сегодня как никогда велика. Необходимое условие успеха «российского прорыва» – новое качество взаимодействия государства и общества: «взаимно ответственное партнерство». Его важная составная часть – массовая общественная инициатива»³.

Таким образом, можно сказать, что осознание важности интересов личности, развития партнерства между государством и обществом, необходимости поддержки общественных инициатив существует и на государственном уровне, и на уровне самого гражданского общества.

Однако важно отметить, что пока не существует консенсуса, основанного на эмпирических данных и научных аргументах, в том, на каком уровне управления участие гражданского общества должно быть наиболее активным для достижения максимальной эффективности, а на каком уровне управления такое участие следовало бы ограничивать правовыми механизмами.

Анализ документов федерального уровня, в частности Указа Президента от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года), Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, показывает, что вовлеченность институтов гражданского общества в вопросы стратегического планирования и реализации крупномасштабных государственных проектов напрямую указанными актами не регламентируется и не предусматривается, кроме статьи 13 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014, в соответствии с которой устанавливается обязательное общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования всех уровней. Однако это, скорее, исключение из общего правила.

Отсюда велика вероятность ситуаций, когда интересы гражданского общества, выражаемые его институтами, не учитываются при принятии важнейших документов стратегического развития страны. Так получилось, например, со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. В ходе общественных слушаний, проведенных Общественной палатой Российской Федерации и посвященных обсуждению проекта Стратегии, было отмечено, что обсуждаемый проект оторван от

² Обращение к гражданам России [Электронный ресурс] // Сайт Президента России [Сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57121>.

³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. - М., 2018. С. 17.

потребностей людей и ориентирован исключительно на масштабные городские агломерации и зоны сельскохозяйственного развития, тогда как интересы средних, малых городов и сельских поселений никак не учитываются. Резкой критике Стратегия пространственного развития подверглась и в ежегодном Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год. Как отмечают авторы доклада, в Стратегии отсутствуют четкие цели и показатели их достижения, не описаны механизмы реализации стратегии, отсутствует объединяющая идея для субъектов Российской Федерации⁴. Авторы доклада делают справедливый вывод о том, что без широкого общественного обсуждения такие документы не должны приниматься.

Таким образом, проблема вовлечения граждан в процессы стратегического планирования и управления существует и на федеральном уровне, причем требуется законодательное урегулирование и регламентация такого участия и согласования интересов. Вовлеченность институтов гражданского общества в разработку программ развития и реализацию национальных проектов, обозначенных в майском указе Президента России, весьма неравномерна, зависит от уровня управления, глубины погружения в проблему. В субъектах Российской Федерации эта неравномерность также усиливается в связи с неравномерностью развития гражданского общества в регионах.

В рамках изучения особенностей развития институтов гражданского общества представляется весьма актуальным, как с практической, так и научной точки зрения, провести оценку эффективности и потенциала вовлечения институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования в регионах России.

Деятельность органов власти субъектов Федерации в сфере стратегического планирования регламентируется целым рядом нормативных актов, основным из которых считается Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014. Участию институтов гражданского общества в процессах стратегического планирования напрямую посвящена статья 13 «Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования».

Этой статьей предписывается обязательное общественное обсуждение проектов стратегического планирования. Причем замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Статьей также установлено, что проекты документов стратегического планирования должны обязательно публиковаться на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа.

Таким образом, на законодательном уровне определены первичные требования для вовлечения институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования в субъектах РФ. Для оценки того, как регламентирован данный процесс на уровне субъектов РФ, необходимо проанализировать ряд документов стратегического планирования регионального уровня. Главным таким документом является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Для оценки участия институтов гражданского общества в процессах стратегического планирования в субъектах РФ нами был осуществлен анализ документов стратегического планирования в 17 регионах Центрального федерального округа (кроме г. Москвы).

Прежде всего, были проанализированы стратегии социально-экономического развития регионов ЦФО и сопутствующие им документы, размещенные на официальных сайтах администраций и правительств субъектов Федерации. Кроме того, дополнительно

⁴ Там же. С. 21.

были проанализированы доклады о состоянии гражданского общества за 2018 год, подготовленные региональными общественными палатами.

Анализ стратегий социально-экономического развития регионов строился на основе оценки по нескольким индикаторам, разделенным на две группы. В первую группу индикаторов входили показатели, относящиеся к первичным качествам самой стратегии, такие как наличие стратегии, ее статус, год утверждения, срок реализации. Во вторую группу индикаторов входили показатели, характеризующие степень вовлеченности институтов гражданского общества в: 1) разработку стратегии социально-экономического развития региона, 2) реализацию стратегии социально-экономического развития региона, 3) оценку результатов реализации стратегии социально-экономического развития региона.

Оценка по первой группе индикаторов строилась на основе простых критериев наличия – отсутствия признака, а также показателей основных реквизитов документа. Оценка по второй группе индикаторов происходила методом контент-анализа стратегий социально-экономического развития и сопутствующих документов. В спорных и неясных случаях использовались документы региональных общественных палат, а также сообщения региональной прессы.

В результате анализа были получены результаты, представленные в таблицах.

В таблице 1 представлены общие показатели стратегий регионов ЦФО.

Из 17 рассмотренных регионов только в одном зафиксировано наличие неутвержденного с 2013 года проекта стратегии (Тульская область).

В 5 регионах региональные стратегии приняты до 2010 года, но во все неоднократно вносились изменения (Брянская, Владимирская, Калужская, Курская, Липецкая).

В 4 регионах стратегии социально-экономического развития приняты в 2010-2016 гг. (Белгородская, Ивановская, Тверская, Ярославская области).

В 8 регионах стратегии приняты в 2017-2018 гг. (Воронежская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская области).

Самый дальний горизонт планирования - 2035 год у региональных стратегий Воронежской, Орловской, Тамбовской областей.

Из 17 рассмотренных региональных стратегий две утверждены решениями губернаторов (Брянская и Владимирская области). Десять стратегий утверждены решениями правительств (администратий) регионов (Белгородская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Ярославская, Нижегородская области). Пять стратегий утверждены решениями представительного органа – законом или постановлением (Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская области).

Таблица 1

Общие показатели стратегий регионов ЦФО

№	Субъект	Год утверждения	Год внесения последних изменений	Срок реализации
1	Белгородская область	2010	2019	2025
2	Брянская область	2008	2013	2025
3	Владимирская область	2009	2018	2030
4	Воронежская область	2018	-	2035
5	Ивановская область	2015	2017	2020
6	Калужская область	2009	2017	2030
7	Костромская область	2017	2017	2025
8	Курская область	2007	-	2020
9	Липецкая область	2006	2018	2024
10	Московская область	2018	-	2030

11	Орловская область	2018	-	2035
12	Рязанская область	2018	-	2030
13	Смоленская область	2018	-	2030
14	Тамбовская область	2018	-	2035
15	Тверская область	2013	-	2030
16	Тульская область	?	?	2030
17	Ярославская область	2014	2018	2025

Оценка по индикаторам второй группы происходила методом контент-анализа, то есть анализа текстов стратегий социально-экономического развития, сопутствующих документов, докладов региональных общественных палат, в которых производился поиск упоминания институтов гражданского общества и их роли в стратегическом планировании (таблица 2). Степень вовлеченности институтов гражданского общества оценивалось по трехбалльной шкале, в которой 3 балла соответствовали показателю сильной вовлеченности, 2 – низкой вовлеченности, 1 – отсутствию вовлеченности.

Из 17 изученных стратегий социально-экономического развития регионов только в 5 имеются точные и подробные указания на участие в разработке и обсуждении широкого круга экспертов, ученых из региональных вузов и научных организаций, граждан (Белгородская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Ярославская области). В 10 региональных стратегиях нет прямых указаний на разработчиков и на участие в разработке стратегий институтов гражданского общества. В 2 стратегиях указано, что разработчиком являются внешние организации (Брянская, Тульская области).

Подробнее всего участие институтов гражданского общества в стратегическом планировании описано в стратегии социально-экономического развития Воронежской области. Для вовлечения граждан в разработку стратегии в регионе было создано 14 рабочих групп, специализированных на определенных сферах и направлениях социально-экономического развития области. Их участниками стали более 500 человек. В разработку были вовлечены институты гражданского общества, представители общественных палат Воронежской области и городского округа город Воронеж, Торгово-промышленной палаты Воронежской области, Ассоциации Совета муниципальных образований Воронежской области, Союза промышленников и предпринимателей Воронежской области, Воронежского отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и других.

Таблица 2

Степень вовлеченности институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования

№	Субъект	Степень вовлеченности институтов гражданского общества		
		в разработку стратегии	в реализацию стратегии	в оценку результатов реализации стратегии
1	Белгородская область	3	2	1
2	Брянская область	1	1	1
3	Владимирская область	1	2	1
4	Воронежская область	3	2	2
5	Ивановская область	1	1	2
6	Калужская область	1	1	1
7	Костромская область	1	1	1

8	Курская область	3	2	1
9	Липецкая область	1	2	1
10	Московская область	2	1	1
11	Орловская область	1	1	1
12	Рязанская область	1	1	1
13	Смоленская область	1	1	1
14	Тамбовская область	3	2	1
15	Тверская область	1	1	1
16	Тульская область	1	2	1
17	Ярославская область	3	1	1

Формы и механизмы реализации, корректировки и контроля достижения показателей стратегий в регионах в большинстве стратегий описаны в общих терминах, не везде они ясны и открыты. Это касается и участия институтов гражданского общества в указанных процессах. В результате оценки по этим показателям почти у всех регионов минимальные.

По результатам анализа составлен рейтинг по степени вовлеченности институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования.

Таблица 3

Рейтинг регионов ЦФО по степени вовлеченности институтов гражданского общества в процессы стратегического управления

№	Субъект	Интегральный показатель	Позиция в рейтинге
1	Воронежская область	7	1
2	Белгородская область	6	2-4
3	Курская область	6	2-4
4	Тамбовская область	6	2-4
5	Ярославская область	5	5
6	Владимирская область	4	6-10
7	Ивановская область	4	6-10
8	Липецкая область	4	6-10
9	Московская область	4	6-10
10	Тульская область	4	6-10
11	Брянская область	3	11-17
12	Калужская область	3	11-17
13	Костромская область	3	11-17
14	Орловская область	3	11-17
15	Рязанская область	3	11-17
16	Смоленская область	3	11-17
17	Тверская область	3	11-17

Составленный рейтинг свидетельствует о том, что в регионах существует большой разброс в вовлеченности институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования. При этом почти в половине регионов в проанализированных документах отсутствует информация о степени и формах участия региональных общественных палат и других институтов гражданского общества в разработке стратегий, в их реализации и в оценке результатов реализации.

Таким образом, участие институтов гражданского общества, включая региональные общественные палаты, в процессах стратегического планирования в регионах Центрального федерального округа можно оценить как крайне неравномерное, зависящее от многих

факторов, как общероссийских, так и внутрирегиональных. В большинстве регионов ЦФО институты гражданского общества в минимальной степени вовлечены в процессы стратегического планирования. Позитивный опыт вовлечения институтов гражданского общества в процессы стратегического планирования присутствует только в нескольких регионах и касается в основном участия граждан и общественных организаций в разработке основных положений стратегий социально-экономического развития регионов (Белгородская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Ярославская области).

Крайне слабо представлен в изученных стратегиях регионов ЦФО опыт создания механизмов участия институтов гражданского общества в реализации стратегий и оценке результатов реализации стратегий. Потенциал институтов гражданского общества в большинстве случаев в данной сфере не используется.

Представляется, что для дальнейшего развития институтов гражданского общества необходимо законодательное закрепление и регламентация на федеральном и региональном уровнях форм и механизмов участия граждан и общественных организаций в процессах стратегического планирования. Особенно важным было бы включение проблем стратегического планирования в функционал региональных общественных палат. Это позволит преодолеть диспропорции между регионами, задействовать потенциал гражданского общества для эффективного достижения ориентиров, поставленных в майском указе Президента РФ. При разработке региональных стратегий в них должны включаться действующие механизмы участия институтов гражданского общества в реализации стратегий и оценке достижения основных показателей, прежде всего - активное участие в этих процессах региональных общественных палат и государственно-общественных советов при органах власти соответствующего уровня.

Список литературы

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г. - М., 2018.
2. Евстифеев Р. В. Проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти в зеркале диссертационных исследований // Ученые записки. – 2018. – № 3 (27). – С. 7-12.
3. Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: [https://belregion.ru/documents/Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года.pdf](https://belregion.ru/documents/Стратегия%20социально-экономического%20развития%20Белгородской%20области%20на%20период%20до%202025%20года.pdf) (дата обращения: 10.11.2019).
4. Стратегия социально-экономического развития Брянской области до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/view.php?id=2609&type=1> (дата обращения: 10.11.2019).
5. Стратегия социально-экономического развития Владимирской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://econom.avo.ru/strategia> (дата обращения: 10.11.2019).
6. Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550300779> (дата обращения: 10.11.2019).
7. Стратегия социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ivanovoobl.ru/upload/region/strategy.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).
8. Стратегия социально-экономического развития Калужской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://admoblkaluga.ru/sub/econom/strategy/> (дата обращения: 10.11.2019).

9. Стратегия социально-экономического развития Костромской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <http://dep-economy44.ru/uploads/files/Strategiya-2025.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

10. Стратегия социально-экономического развития Курской области на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: https://adm.rkursk.ru/index.php?id=2&mat_id=815 (дата обращения: 10.11.2019).

11. Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.admlip.ru/doc/app/strategy/strategy_SER_2024_r291018.doc (дата обращения: 10.11.2019).

12. Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravительstvom/postanovleniya-rmo/23-01-2019-11-11-05-postanovlenie-pravительstva-moskovskoy-oblasti-ot> (дата обращения: 10.11.2019).

13. Стратегия социально-экономического развития Орловской области до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <https://orel-region.ru/sendfile.php?id=19603> (дата обращения: 10.11.2019).

14. Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://admrzn.ru/public/uploads/builder/file-m19id4518.pdf/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-ryazanskoj-oblasti-do-2030-goda.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

15. Стратегия социально-экономического развития Смоленской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://econ.admin-smolensk.ru/files/410/prilozhenie-k-981.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

16. Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tambov.gov.ru/assets/files/strategy/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-tambovskoj-oblasti-do-2035-goda.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

17. Стратегия социально-экономического развития Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--h1aecedbg5k.xn--80aaccp4ajwpkgbl4lpb.xn--p1ai/strat-planirovanie/do%D1%81-tverskoj-oblasti/475-rp.rtf> (дата обращения: 10.11.2019).

18. Проект стратегии социально-экономического развития Тульской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://econom.tularegion.ru/upload/iblock/c91/c91b80fc87a4f3e1870327b542171890.doc> (дата обращения: 10.11.2019).

19. Стратегия социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412703993> (дата обращения: 10.11.2019).