

УДК 323.21

DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8

Евстифеев Р. В.

**Общественные палаты субъектов Российской Федерации  
в системе управления региона: основные проблемы  
функционирования и оценки эффективности работы**

Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ  
ул. Горького, 59А, Владимир, 600017, Россия  
*roman\_66@list.ru*  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3851-7035>

*Статья поступила 6 ноября 2018 г.; Принята 10 декабря 2018 г.;  
Опубликована 30 декабря 2018 г.*

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы функционирования региональных Общественных палат в системе управления региона и подходы к оценке их деятельности. На основе принципов неоинституционализма, разрабатываемых в рамках исследований публичной политики при изучении взаимодействия органов власти с обществом проведен анализ нормативно-правовой базы, ежегодных докладов и практик функционирования региональных Общественных палат, выделены основные проблемы их деятельности, включая способы формирования, определение основных функций, подходы к оценке деятельности и потенциала взаимодействия с органами власти. Исследование показало, что до сегодняшнего дня отсутствуют общепринятые адекватные инструменты и шкалы измерения и оценки развития институтов гражданского общества, что приводит к доминированию в публицистике и в научной литературе описательных характеристик и оценочных суждений с большой долей субъективности при рассмотрении деятельности региональных общественных палат. Одним из инструментов оценки эффективности региональных общественных палат могли бы стать методы, разрабатываемые в рамках концепций интеллектуального капитала, адаптированные к институтам гражданского общества. В статье сформулированы рекомендации по дальнейшим направлениям развития региональных Общественных палат и методов оценки их эффективности на основе измерения интеллектуального капитала.

**Ключевые слова:** общественные палаты; органы власти; оценка эффективности; интеллектуальный капитал.

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

**Информация для цитирования:** Евстифеев Р. В. *Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4, N 4. С. 87-100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8*

Roman V. Evstifeev

**Public chambers of the subjects of the Russian Federation in the regional system of government: the main problems of functioning and evaluation of the efficiency of work**

Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration  
59A Gorky St., Vladimir, 600017, Russia  
*roman\_66@list.ru*  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3851-7035>

*Received on November 6, 2018; Accepted on December 10, 2018;  
Published December 30, 2018*

**Abstract.** The article deals with the problems of functioning of regional Public Chambers in the system of regional administration, including approaches to the evaluation of their activities. The author identifies the main problems of regional Public Chambers such as the methods of formation, the definition of the basic functions, approaches to evaluation of activities and the potential for interaction with authorities. The study showed that until today, there are no generally accepted adequate tools and scales for measuring and evaluating the development of civil society institutions, which leads to the dominance in journalism and in the scientific literature of descriptive characteristics and judgments with a high degree of subjectivity when considering the activities of regional public chambers. One of the tools for assessing the effectiveness of regional public chambers could be the methods developed within the framework of intellectual capital concepts, adapted to the institutions of civil society. The article formulates recommendations on further directions for the development of regional Public Chambers and methods for evaluating their effectiveness on the basis of measuring intellectual capital. The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research, project No. 17-03-00328 “Institutions and practices of interaction between the authorities, expert community and public organizations in Russian regions”.

**Keywords:** public chambers; authorities; efficiency evaluation; intellectual capital

**Information for citation:** Evstifeev, R. V. (2018), “Public chambers of the subjects of the Russian Federation in the regional system of government: the main problems of functioning and evaluation of the efficiency of work”, *Research Result. Sociology and management*, 4 (4), 87-100, DOI:10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8

**Введение (Introduction).** В современной России по мере развития общества и государства становятся заметными проблемы, связанные с взаимодействием общественных институтов и органов власти (Зайцев, 2017), (Кульназарова, 2017), (Сokolov, 2018).

Как отмечается в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год, подготовленном Общественной палатой Российской Феде-

рации, повышение роли третьего сектора в экономике и общественно-политической жизни является мировой тенденцией. Растет значение гражданского общества и в России. Но гражданское общество находится в постоянном движении, и его «дизайн» не похож на тот, что был еще двенадцать месяцев назад. Эти трансформации нелинейны, противоречивы: несмотря на рост гражданской активности и значительное увеличение количества тех, кто вовле-

чен в различные общественные инициативы, добровольческую деятельность и занят благотворительностью, число самих некоммерческих организаций (НКО) снизилось; остается низким и доверие граждан к ним. Не всегда оказываются готовыми к взаимодействию с общественными структурами и органы власти, хотя именно через общественные организации запросы и интересы граждан аккумулируются и доставляются в институты принятия властных решений<sup>1</sup>.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации уже созданы и динамично развиваются общественные институты влияния граждан на власть – Общественные палаты регионов. Региональными палатами активно нарабатывается опыт взаимодействия и структурирования гражданского общества. Однако, как это часто бывает, быстро развивающиеся социально-политические практики опережают процессы научного осмысления. Можно сказать, что изучение проблем, форм и методов взаимодействия региональных органов власти и институтов гражданского общества только начинается, особенно это касается изучения деятельности региональных Общественных палат. Анализ показывает, что на сегодняшний день наиболее спорными вопросами деятельности региональных Общественных палат являются проблемы их формирования, определение и реализация их функций и полномочий, а также оценка эффективности работы общественных палат.

**Методология и методы (Methodology and methods).** Исходя из обозначенной актуальности темы, целью данной статьи является рассмотрение проблем функционирования региональных Общественных палат в системе управления региона и подходов к оценке их деятельности.

В качестве методологического подхода в статье использованы принципы неoinституционализма, разрабатываемые в рамках исследований публичной политики при изучении взаимодействия органов власти с обществом, общественными организациями, экспертными и научными сообществами. В качестве изучаемого объекта в статье рассматриваются складывающиеся практики взаимодействия между региональными органами власти и региональными Общественными палатами. Для исследования выбраны четыре субъекта Российской Федерации – город Санкт-Петербург, Тверская область, Владимирская область и Саратовская область. Выбор субъектов Федерации был обусловлен попыткой рассмотреть ситуацию в субъектах из различных Федеральных округов (в данном случае – из трех), кроме того при отборе имело значение и разнообразие субъектов – крупный город федерального значения, субъект Федерации с центром в виде города с населением около миллиона жителей, два субъекта Федерации, лежащие между двух мегаполисов. Методом сбора данных выступает комбинация методов, выработанных в русле социологической науки (контент-анализ документов и правовых актов, включенное наблюдение) и политической науки (анализ акторов, ивент-анализ).

**Научные результаты и дискуссия (Research Results and Discussion).** Региональные общественные палаты – явление изначально довольно неоднородное, и по своему происхождению, и по содержанию. В некоторых регионах России общественные палаты или институты, являющиеся их подобием, появились за несколько лет до создания Общественной палаты Российской Федерации, то есть до 2005-го года. Только после принятия рамочного Федерального закона от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» можно говорить о некоторой универсализации прин-

<sup>1</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. 100 с.

ципов создания и деятельности региональных общественных Палат.

Основная идея создания Общественной Палаты РФ была в том, чтобы приблизить граждан к процессу принятия властных решений через особый институт функционального представительства интересов различных социальных групп. За относительно короткое время с 2005 года Общественная Палата РФ заняла свое место в социально-политической системе страны. В соответствии с последним опросом ВЦИОМ (февраль, 2018 г.), деятельность Общественной Палаты одобряют более 50% респондентов, что выше, чем рейтинг одобрения у политических партий, судебной системы и профсоюзов<sup>1</sup> (Деятельность общественных институтов, 2018).

Опыт развития федеральной Общественной Палаты привлек внимание регионов, и сразу после создания Федеральной палаты в субъектах Федерации стали формироваться подобные институты.

В 2005-2016 гг. региональные общественные палаты формировались и действовали, исходя из представлений органов региональной власти об этих процессах, таким образом, в каждом субъекте Российской Федерации были свои способы особенности при создании этих совещательных структур и особенности их работы. Начиная с 1 января 2017 года, то есть с момента вступления в силу нового федерального закона, начинается период централизованной регламентации порядка формирования и функций региональных общественных палат. Надо отметить, что именно эти две позиции вызывали наибольшие споры и разброс практик в регионах. От порядка формирования региональной общественной палаты зависела система контроля за ее деятельностью, а от

набора функций и полномочий – влияние на жизнь региона. В последствие к этим двум моментам добавилась и третья спорная позиция – инструменты оценки деятельности региональных Общественных палат.

Исследования 2006-2014 гг. показывают, что деятельность, функционал и результаты работы Общественных палат и советов серьезно отличались друг от друга в различных регионах. Некоторые из них создавались только формально, в рамках сложившейся моды на общественные палаты, другие действительно представляли настоящие общественные объединения (Козлова, Гавриков, 2017). Естественно, ведущую роль в создании и в организации деятельности региональных общественных Палат играли власти регионов, которые в большинстве случаев видели в этих общественных органах инструменты легитимизации собственных решений (Евстифеев, 2017а).

Анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, действовавших до принятия Федерального закона, показал, что региональные Общественные палаты имели различные правовые статусы, создавались и действовали на основе различных нормативно-правовых актов: одни создавались на основе специальных законов субъектов Федерации, другие формировались по инициативе общественности, третьи создавались решением руководителя региона. Принципы формирования региональных общественных палат также различались. В этих условиях заметным было стремление региональных властей взять под контроль деятельность региональных палат через влияние на их состав и обеспечение их деятельности.

Новый этап консолидации и интеграции общественных палат регионов начался в 2011 г., когда в Общественной палате Российской Федерации был сформирован Совет по взаимодействию с

<sup>1</sup> Деятельность общественных институтов, 2018. URL: [https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie\\_deyatelnosti\\_obshhestvennykh\\_institutov/](https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennykh_institutov/) (дата обращения: 15.09.2018).

Общественными палатами, действующими в субъектах Российской Федерации. Перед Советом была поставлена задача наладить эффективное взаимодействие с Общественными палатами субъектов Российской Федерации, оказывать им информационную, методическую и иную поддержку в реализации возложенных на них задач.

Кроме этого, при Общественной палате Российской Федерации в том же 2011 г. был сформирован Координационный комитет общественных советов. В основе деятельности Комитета лежали принципы коллегиальности и добровольности, он являлся совещательным органом, состоящим из представителей общественных советов министерств, служб и ведомств Российской Федерации. Комитет был призван осуществлять координацию общественных советов, осуществлять выработку единых подходов по основным вопросам организации эффективной деятельности, интегрировать усилия общественных советов при разработке, реализации и экспертизе межведомственных программ и проектов.

Опыт работы указанных совещательных органов показал необходимость разработки специального закона, регулирующего деятельность региональных общественных палат. С инициативой разработки такого «рамочного» законопроекта выступила Общественная палата РФ. Эту инициативу активно поддержали другие институты гражданского общества, в том числе и из регионов, и в 2016-м году закон, устанавливающий общие принципы формирования и деятельности Общественных палат субъектов Федерации, был принят.

Состояние региональных Общественных палат в РФ можно проанализировать с помощью ежегодных докладов ОП РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, докладов ОП субъектов РФ о состоянии гражданского общества в субъектах Российской Федерации, а также информации,

опубликованной на сайтах палат.

Анализ ежегодных докладов региональных Общественных палат показывает, что взаимодействие институтов гражданского общества с другими субъектами социальной и политической деятельности находятся на стадии становления, то есть на этапе эпизодических взаимодействий, еще не ставших системными. Механизмы взаимодействия некоммерческого сектора с органами государственной власти пока не обрели институциональный статус. Диалог между институтами гражданского общества и органами власти не приобрел характер институциональной нормы, не регламентирован устоявшимися правилами, которые регулировали бы это взаимодействие.

Несомненно, создание и активная работа Общественных палат в регионах привело к активизации деятельности институтов гражданского общества. В деятельности региональных общественных палат уже имеется немало примеров разработки и продвижения общественных инициатив, выработки содержательных рекомендаций.

Анализ показывает, что по состоянию на сентябрь 2018 г. во всех субъектах Российской Федерации сформированы и работают Общественные палаты. На сайте Общественной палаты РФ имеются ссылки на сайты региональных общественных палат. На сайтах размещена информация о самой палате, составе, направлениях деятельности, о проводимых мероприятиях, а также публикуются ежегодные доклады о состоянии гражданского общества в регионе.

Федеральным законом установлено единое для всех понимание целей и задач региональных общественных палат. Так, в соответствии со ст. 1 Закона общественная палата субъекта Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, и некоммерческих организаций, со-

зданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися на территории субъекта Российской Федерации, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом формирование региональных Общественных Палат строится следующим образом. Одна треть членов Общественной палаты региона назначается решением руководителя региона из числа представителей общероссийских общественных организаций, которые действуют на территории региона, другая треть назначается региональным парламентом. Далее сформированная на две трети Общественная палата выбирает последнюю треть состава из числа представителей общественных организаций региона. При этом порядок отбора этих членов и процедура подсчета голосов устанавливаются региональным законом. Финансирование региональной общественной палаты происходит за счет средств бюджета региона и в размерах, определяемых региональными властями. Региональные общественные палаты участвуют в формировании состава Обще-

ственной палаты Российской Федерации, делегируя в нее 85 представителей.

Региональные законы об Общественной палате во многом дублируют федеральный закон в части целей, задач и основных функций палат. Основной целью всех Общественных палат является содействие развитию гражданского общества и его институтов в субъектах Российской Федерации.

Выполнение норм Федерального закона позволило справиться с проблемами формирования региональных общественных палат и нормализовало ситуацию с функциями палат. Однако и здесь еще остались проблемы на региональном уровне.

По мнению экспертов Общественной Палаты РФ, во многих регионах общественные палаты по-прежнему не имеют собственной повестки и в диалоге с властями не сопровождают социальные конфликтные ситуации. Главным источником указанных проблем в деятельности общественных палат субъектов Федерации является отсутствие у органов власти прямых обязательств перед такими институтами-посредниками. Решения общественных палат носят исключительно рекомендательный характер; отсутствуют механизмы действенного реагирования органов власти на запросы общественных организаций и инициативных групп, сформулированные, как правило, в виде резолюций мероприятий (Доклад..., 2017: 16).

В связи с этим целесообразными можно признать предложения Общественной Палаты РФ о закреплении нормы об участии ОП РФ в процессе формирования региональных общественных палат. Одним из вариантов укрепления самостоятельности общественных палат в регионах могло бы стать участие Общественной палаты Российской Федерации в их формировании, например, с помощью введения специальных квот для федеральной Общественной палаты при формировании региональных палат.

Кроме того, *Общественная палата Российской Федерации* планирует активнее использовать такой важный механизм взаимодействия и консолидации гражданского общества, как Совет *Общественной палаты Российской Федерации* по взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации (*Совет общественных палат России*). Расширенное заседание Совета состоялось 2 ноября 2017 года в рамках итогового форума «*Сообщество*» в Москве. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «*Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации*», вступивший в силу в январе 2017 года, установил новый порядок формирования региональных общественных палат, а также предоставил им дополнительные финансовые и организационные возможности для реализации общественных инициатив.

В целях сокращения оставшихся разрывов и различий в деятельности региональных палат и привлечения населения к решению местных проблем *Общественная палата Российской Федерации* начала проект «*#ЧТОНЕТАК*». Проект предполагал проведение в регионах открытых круглых столов и дискуссий с участием глав субъектов Российской Федерации и представителей общественности, в том числе и из числа критически настроенных к региональной власти (Доклад..., 2017: 15). Следует отметить, что, несмотря на активное продвижение проекта и большой интерес к нему со стороны общественности, региональные органы власти выражали к нему настороженное отношение.

На наш взгляд, основной нерешенной проблемой остается проблема оценки деятельности общественных палат. Отсутствие адекватных инструментов и шкал измерения и оценки развития институтов гражданского общества приводит к тому, что сегодня в публицистике, да и в научной литературе, доминируют описательные характеристики региональных обще-

ственных палат и оценочные суждения с большой долей субъективности.

Проблема оценки эффективности организации традиционно решается в рамках направлений менеджмента и экономической науки, с применением ряда известных и хорошо отработанных инструментов. Эффективность общественных организаций – гораздо более комплексное понятие, требующее применения как количественных, так и качественных показателей, выработанных в рамках различных научных направлений.

Обычно, эффективность организации оценивается с точки зрения полученных результатов, выраженных как в количественном, так и в качественном виде. Научный подход к определению эффективности деятельности любого органа требует предварительной работы по определению набора критериев, достижение или недостижение которых позволяло бы сделать вывод об эффективной или неэффективной деятельности. В своей совокупности критерии должны определять результаты, которые должна достигнуть организация. Однако, институты гражданского общества, конечно, обладают определенной спецификой и определение эффективности работы *Общественных палат* не может строиться только на принципах, разработанных в рамках классического менеджмента.

В политической науке принято выделять, по крайней мере, четыре методологических подхода к исследованию взаимодействия органов власти с обществом, общественными организациями, экспертными и научными сообществами (Zaytsev, 2016). Это структурный подход (structural approach), сетевой подход (network approach), системы политического консультирования (Policy Advisory System approach), «пограничный» подход (Boundary work approach).

Изучение литературы показывает, что последние три подхода акцентируют свое внимание на различных моделях участия экспертов и консультантов в приня-

тии политических решений, ставя своей задачей описать условия и характеристики этого влияния и оценить его вклад в принятие решений. При этом за рамками этих исследований остаются такие общественные органы как общественные палаты. С одной стороны, это можно объяснить тем, что с точки зрения этих подходов такие общественные органы рассматриваются либо как почти не влияющие на принятие политических решений, либо как открыто бутафорские или имитационные институты.

Напротив, структурный подход может предложить иной взгляд на деятельность общественных палат регионов и на их взаимодействие с органами власти (Hall, 1988). Этот подход предполагает рассмотрение общественных институтов, реализующих взаимодействие власти, экспертного сообщества и гражданских общественных организаций с точки зрения совмещения концепций публичной политики (public policy) и концепций «обучающихся политик» (learning policy), «социального обучения» (social learning), «организационного обучения» (Lindblom, Charles, Cohen, 1979). В данных концепциях взаимодействии между общественными институтами и органами власти рассматриваются не только как процесс разрешения конфликтов различных групп и выработки конкретных политических решений, но и как процесс приобретения и использования новых знаний (Сунгуров, 2017). В соответствии с этими концепциями любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (advocacy group). В эти группы также входят и представители экспертного сообщества (носители знаний). Именно эти не всегда стабильные группы являются теми акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации (Морякина, Сунгуров, 2017).

В рамках данного подхода уже имеется достаточно большое количество работ, в которых анализируется деятельность консультативных советов различного уровня, созданных для практической реализации взаимодействия органов власти и общества, включая научные и экспертные сообщества. Однако, не отрицая объяснительную ценность данного подхода, необходимо отметить, что в его рамках пока не имеется сколько-нибудь общепринятой системы оценки и сравнения результатов взаимодействия общественных организаций и органов власти.

В России наиболее популярным и разработанным является подход, основанный на оценке способностей общественной палаты аккумулировать и трансформировать общественные требования в управленческие решения.

Автор ряда научных работ, посвященных развитию некоммерческого сектора, А.В. Тарасенко, предлагает оценивать эффективность общественной палаты через показатели социально-экономического и политического развития регионов и показатели деятельности самих общественных палат (Тарасенко, 2009).

Среди групп факторов, влияющих на деятельность общественных палат, А. Тарасенко выделяет следующие:

*1. Социально-экономические и политические факторы:*

- уровень социально-экономического развития региона;
- индекс человеческого развития.
- уровень конкуренции в политической сфере региона,
- уровень электоральной поддержки руководителя региона.

*2. Факторы, относящиеся к функционированию Общественной палаты:*

- способ формирования ОП,
- источники финансирования ОП,
- процентное соотношение НКО в руководящем составе;
- руководство совещательного органа,
- положение в политической системе.

В рамках этого же подхода Ш.Ш. Ка-



кабадзе предлагает оценивать эффективность институтов гражданского общества их способностью обеспечивать реальное равновесие интересов (Какабадзе, 2009). Иными словами, в основу оценки ставится дихотомия между реальным согласованием интересов различных акторов и ситуацией, в которой допускается принудительный характер взаимодействия и даже принуждение, игнорирование интересов того или иного участника взаимодействия. Таким образом, делает вывод Какабадзе, в наиболее общем виде, эффективность институтов определяется их вкладом в демократизацию политических взаимодействий и в сохранение политической и социальной стабильности.

Заслуживает внимание и система показателей, разработанная отделом Общественной палаты РФ по взаимодействию с региональными Общественными палатами, общественными наблюдательными комиссиями и НКО (Потанина, 2015: 65). Среди этих показателей:

1. Вовлеченность палаты в социальную, экономическую и политическую жизнь региона.
2. Присутствие палаты в информационном поле (радио, телевидение, газеты, интернет), ее узнаваемость среди населения (PR работы палаты должен стать одной из основных задач).
3. Развитые взаимоотношения с органами исполнительной и законодательной власти, органами местного самоуправления.
4. Конкретные результаты деятельности, которые должны выражаться не только в количестве проведенных мероприятий, а в конкретных делах (экспертиза, законотворчество, акции, рекомендации власти, выигранные судебные процессы, защита конкретных людей и т.д.)
5. Активное экспертное сообщество.
6. Ресурсная деятельность по развитию третьего сектора региона в целом.
7. Разнообразие форм деятельности палаты.
8. Наличие Аппарата палаты, обеспе-

чивающего организацию работы палаты, и финансирование.

Как видно из всей этой группы показателей, большинство из них носят вторичный и комплексный характер, зависящий от целого ряда показателей социально-экономического развития региона. Тем не менее, данная система показателей при дальнейшем развитии в сторону большей точности и открытости может быть полезной.

Российский исследователь И. Брянцев на основе изучения деятельности нескольких общественных палат регионов предлагает оценивать эти органы по трем направлениям (Брянцев, 2017): во-первых – способ формирования Общественной палаты, как переговорной площадки, который закрепляет право органов власти влиять на процесс её формирования, отдавая предпочтение тем или иным общественным организациям. Во-вторых, условия участия в осуществлении общественного контроля. В-третьих, роль общественной палаты в процессе предоставления субсидий НКО для реализации социально-значимых проектов.

Данные показатели берут за основу три функции общественных палат – представительство интересов общества, общественный контроль и участие в перераспределении бюджетных средств.

Опыт изучения деятельности общественных палат регионов показывает, что для оценки их деятельности и для проведения сравнений необходимо также привлекать более точные инструменты, обладающие параметрами, позволяющие проводить количественные сравнения. Одним из таких подходов мог бы стать подход, основанный на введении точных цифровых показателей и критериев эффективности, позволяющих «оцифровать» некоторые элементы деятельности Общественных палат. Речь идет о методах, разрабатываемых в рамках концепций интеллектуального капитала (Corporate Reporting of Intangible Assets, 2012).

С точки зрения авторов данных концепций, интеллектуальный капитал представляет собой неосязаемую, нематериальную ценность, которая, тем не менее, в современный период оказывает значительное влияние на формирование общей стоимости и капитализации как отдельных компаний, так и регионов, и национальных государств. С этой точки зрения, потенциал взаимодействия экспертного сообщества и органов власти на региональном уровне также может быть оценен как вклад в интеллектуальный капитал региона.

На сегодняшний день разработано довольно много методов оценки интеллектуального капитала (Andriessen, 2004), однако все они плохо адаптированы для сферы публичных отношений (Dumay, Guthrie, Puntillo, 2015). Одним из наиболее приемлемых инструментов оценки в данной сфере может быть монитор нематериальных ресурсов, разработанный международной компанией Selemі, специализирующейся в области оценки знаний и интеллектуального капитала. Монитор нематериальных активов Selemі выделяет три направления анализа нематериальных активов: клиенты (направление, касающееся внешних структур взаимоотношений с клиентами и поставщиками, торговых марок, контрактов и репутации или имиджа), организация (внутренняя корпоративная структура, состоящая из патентов, принципов, договоров на поставку, моделей и компьютерных и административных систем), люди (общая компетентность служащих, их способность действовать в самых разных обстоятельствах).

Исследование деятельности общественных палат в четырех российских регионах (г. Санкт-Петербург, Владимирская область, Тверская область, Саратовская область), проведенное в рамках проекта «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах» позволило апробировать применение данного метода оценки интеллектуального капитала региона для оценивания

потенциала взаимодействия органов власти и общественных органов (Евстифеев, 2017б). Контент-анализ отчетов общественных палат указанных регионов, проведенный в ходе исследования, показал, что наибольшей содержательной нагруженностью с точки зрения выполнения функций общественных органов обладает деятельность Палат, направленная вовне, на общество, в большинстве случаев – взаимодействие

Таким образом, в основу модели, адаптированной к сфере взаимодействия органов власти и общества, был взят блок «клиенты», под которым понимается структура взаимоотношений органов власти и экспертов, формы и содержание договоренностей, репутация, имидж органа власти в обществе. Блоки, касающиеся организации и персонала, требует отдельной разработки и в данной статье пока не рассматриваются. Однако, они учитываются при создании матрицы клиентов, то есть классификации «клиентов» – участников взаимодействия с органами власти.

Применение методов анализа акторов и ивент-анализа позволило провести дифференциацию членов общественных палат регионов с точки зрения распределения интеллектуального капитала. С этой точки зрения членов Общественных палат можно условно определить, как «клиентов» организации, вносящих важную долю интеллектуального капитала в нематериальные активы органа власти. Таким образом, можно выделить три категории «клиентов», позволяющих развивать внешнюю, внутреннюю структуры и общую компетентность сотрудников и организации в целом.

Первая категория – «клиенты», улучшающие имидж, то есть те эксперты, которые пользуются в регионе хорошей репутацией и могут кому-нибудь порекомендовать сотрудничество с органов власти. Такие «клиенты» необходимы для привлечения внимания к позитивным сторонам деятельности организации, их дей-

ствия улучшают внешнюю структуру организации.

Вторая категория – «клиенты», улучшающие организацию. Это эксперты, которые требуют поиска новых решений и тем самым заставляют орган власти совершенствовать прежние методы работы или внедрять новые. Такая группа экспертов улучшает внутреннюю структуру организации и формы ее взаимодействия с внешней средой.

Третья категория – «клиенты», повышающие компетентность. Это эксперты и граждане, взаимодействие с которыми требует от органа власти приобретения новых навыков, компетенций. Эта группа экспертов помогает изменять эффективность работы органов власти и повышать компетентность государственных служащих и органов власти в целом.

Оценка числа «клиентов» в разрезе выделенных трех групп может быть основой для анализа использования интеллектуального капитала региона. Дополнительным критерием оценки может стать фиксация и индексирование взаимодействий общественных органов и экспертного сообщества с присвоением каждому взаимодействию соответствующего индекса.

Изучение практики работы (ивент-анализ, анализ акторов) и документов (контент-анализ ежегодных отчетов за последние пять лет) Общественных палат указанных регионов показывает, что в документах находят отражение в основном описание взаимодействия с первой группой экспертов, которые демонстрируют высокую степень лояльности к органу власти и готовы эту лояльность транслировать во внешнюю среду. Эта же тенденция проявляется и в информации об общественных палатах, попадающей в публичную сферу. В гораздо меньшей степени в деятельности общественных палат представлены «клиенты» второй и третьей групп. Более глубокое изучение вопроса методами включенного наблюдения показало, что при формировании Общественных палат и

общественных советов эксперты второй и третьей групп рассматриваются органами власти как менее приемлемые по сравнению с экспертами первой группы. Организационно и технически это реализуется через существующие способы формирования Общественных Палат, регламенты их работы и регламенты взаимодействия с внешней средой. Очевидно, что это создает определенную стабильность во взаимоотношениях с экспертами, но, с другой стороны, снижает возможности использования интеллектуального капитала, что, в свою очередь, приводит к снижению эффективности деятельности органов власти и отставанию в овладении новыми необходимыми компетенциями.

**Заключение (Conclusions).** Таким образом, изучение практики работы региональных общественных палат показало, что основными общими проблемами для них являются способы формирования, наделение функциями и их реализация, методы оценки эффективности работы. После принятия рамочного Федерального закона от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» можно говорить о некоторой универсализации принципов создания и деятельности региональных общественных Палат.

Вместе с тем, есть основания говорить о том, что принципы формирования и реализация функционала общественных палат регионов находятся под сильным влиянием администраций субъектов Федерации, что снижает самостоятельность общественных палат. Самостоятельность региональных общественных палат может укрепить нормативное закрепление участия Общественной палаты Российской Федерации в их формировании, например, с помощью введения специальных квот для федеральной Общественной палаты при формировании каждой региональной палаты.

Изучение методов оценки эффективности работы региональных общественных

палат показало, что до сегодняшнего дня отсутствуют общепринятые адекватные инструменты и шкалы измерения и оценки развития институтов гражданского общества, что приводит к доминированию в публицистике и в научной литературе описательных характеристик и оценочных суждений с большой долей субъективности при рассмотрении деятельности региональных общественных палат.

Полагаем, что в данной ситуации необходима серьезная экспертная дискуссия и диалог методами оценки эффективности региональных общественных палат и о путях повышения их самостоятельности и независимости.

Одним из инструментов оценки эффективности региональных общественных палат могли бы стать методы, разрабатываемые в рамках концепций интеллектуального капитала, адаптированные к институтам гражданского общества. Целесообразно было бы создать рабочую группу из членов Общественной палаты РФ, региональных общественных палат и экспертов для совместной работы по формированию общих подходов к оценке эффективности деятельности общественных палат.

### Список литературы

Брянцев И. И. Специфика интеграции акторов публичной политики в системе взаимодействия власти и общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12, № 3. С. 137-149.

Евстифеев Р.В. (а) Локальная идентичность и построение эффективного взаимодействия местных сообществ и органов власти в российских городах // Теории и проблемы политических исследований. 2017. № 6. С. 16-27.

Евстифеев Р. В. (б) Использование концепции интеллектуального капитала для оценки потенциала взаимодействия экспертного сообщества и органов власти на региональном уровне // Время больших перемен: политика и политики. Материалы Всероссийской научной конференции РАПН. Москва, РУДН, 24-25 ноября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 130-132.

Зайцев А. В. Институционализация диалога государства и гражданского общества в сфере публичной политики современной

России: дис. ... д-ра полит. наук. Казань, 2017. 432 с.

Какабадзе Ш. Ш. Институционализация согласования интересов в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. 144 с.

Козлова Н. Н., Гавриков В. П. Общественная палата Тверской области как субъект социально-экономического развития региона // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». Тверь, 2017. № 3. С. 127-138.

Кульназарова А. В. Динамика коммуникативного взаимодействия государства и общества в российском сегменте сети Интернет (2000-2016 гг.): дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2017. 142 с.

Морякина А. Р., Сунгуров А. Ю. Общественные советы и общественные палаты: опыт Санкт-Петербурга // Материалы научно-общественного форума «Отечественные традиции государственного управления и современность», Великий Новгород, 14 сентября 2017 г. М.: Издательский дом ГУУ, 2017. С. 60-66.

Потанина Е. А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России (на примере Мурманской области): дис. ... канд. полит. наук. Архангельск, 2015. 198 с.

Соколов А. В. Сетевой политический протест в России: субъекты, тенденции и технологии: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2018. 445 с.

Сунгуров А. Ю. Фабрики мысли и экспертное сообщество в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и на Северном Кавказе // Политическая концептология. Ростов-на-Дону, 2017. № 2. С. 115-137.

Тарасенко А. В. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России: дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2009. 155 с.

Andriessen D. Making Sense of Intellectual Capital: designing a Method for the Valuation of Intangibles. Elsevier Butterworth-Heinemann, 2004.

Dumay J., Guthrie J., Puntillo P. IC and public sector: a structured literature review // Journal of Intellectual Capital. 2015. Vol. 16, Issue: 2. Pp. 267-284.

Corporate Reporting of Intangible Assets: A Progress Report. OECD, 2012.

Guthrie J., Dumay J. New frontiers in the use of intellectual capital in the public sector //

Journal of Intellectual Capital. 2015. Vol. 16, Iss 2. Pp. 258-266.

Hall, Peter A. Policy paradigms, social learning and the state, 'a paper presented to the International Political Science Association. Washington, D.C., 1988.

Lindblom, C. E. and Cohen D. K. Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. New Haven: Yale University Press, 1979.

Zaytsev D. Policy Advice in Russia in 1990s-2000s: from Shaping Political Discourse to Policy Change, 2016 [Электронный ресурс]. URL:

//[https://www.hse.ru/data/2016/09/29/1122368938/Zaytsev\\_Policy%20Advice%20in%20Russia\\_Draft.pdf](https://www.hse.ru/data/2016/09/29/1122368938/Zaytsev_Policy%20Advice%20in%20Russia_Draft.pdf). (дата обращения: 10.09.2018).

### References

Bryantsev, I. I. (2017), "Specificity of the integration of public policy actors in the system of interaction between government and society", *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, 12(3), 137-149. (In Russian).

Evstifeev, R. V. (2017a), "Local identity and building effective interaction of local communities and authorities in Russian cities", *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy*, (6), 6-27. (In Russian).

Evstifeev, R. V. (2017b), "Using the concept of intellectual capital to assess the potential of interaction between the expert community and authorities at the regional level", *Vremya bol'shih peremen: politika i politiki. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii RAPN* [Time for big changes: politics and politicians. Materials of the All-Russian Scientific Conference of the RAPS], RUDN, Moscow, Russia, 130-132. (In Russian).

Zaitsev, A. V. (2017), "Institutionalization of the dialogue between the state and civil society in the sphere of public policy of modern Russia", D. Sc. Thesis, political sciences, Kazan State University, Kazan, Russia. (In Russian).

Kakabadze, Sh. Sh. (2009), "Institutionalization of the coordination of interests in modern Russia", PhD Sc. Thesis, political sciences, Higher School of Economy, Moscow, Russia. (In Russian).

Kozlova, N. N. and Gavrikov, V. P. (2017), "Public Chamber of the Tver region as a subject of social and economic development of the region", *Vestnik TvGU. Seriya "Ekonomika i upravlenie"*, (3), 127-138. (In Russian).

Kul'nazarova, A. V. (2017), "Dynamics of communicative interaction between the state and society in the Russian segment of the Internet (2000-2016)", PhD Sc. Thesis, political sciences, RANEPa, Sankt-Peterburg, Russia. (In Russian).

Moryakina, A. R. and Sungurov, A. Yu. (2017), "Public councils and public chambers: the experience of St. Petersburg", *Materialy nauchno-obshchestvennogo foruma «Otechestvennye traditsii gosudarstvennogo upravleniya i sovremennost»*, *Velikiy Novgorod, 14 sentyabrya 2017 g.* [Materials of the scientific and public forum "National Traditions of Public Administration and Modernity", Veliky Novgorod, September 14, 2017], Moscow, Russia, 60-66. (In Russian).

Potanina, E. A. (2015), "Regional Public Chamber as a social institution of civil society of modern Russia (on the example of the Murmansk region)", PhD Sc. Thesis, political sciences, Northern (Arctic) Federal University, Arkhangelsk, Russia. (In Russian).

Sokolov, A. V. (2018), "Network political protest in Russia: subjects, trends and technologies", D. Sc. Thesis, political sciences, RANEPa, Moscow, Russia. (In Russian).

Sungurov, A. Yu. (2017), "Think tanks and expert community in Moscow, St. Petersburg, Nizhny Novgorod and the North Caucasus", *Politicheskaya kontseptologiya*, (2), 115-137. (In Russian).

Tarasenko, A. V. (2009), "Regional advisory bodies as a channel for articulating public interests in modern Russia", PhD Sc. Thesis, political sciences, Perm State University, Perm, Russia. (In Russian).

Andriessen, D. (2004), *Making Sense of Intellectual Capital: designing a Method for the Valuation of Intangibles*, Elsevier Butterworth-Heinemann.

Dumay, J., Guthrie, J. and Puntillo, P. (2015) "IC and public sector: a structured literature review", *Journal of Intellectual Capital*, 16 (2), 267-284.

Corporate Reporting of Intangible Assets: A Progress Report (2012), OECD.

Guthrie, J. and Dumay, J. (2015), "New frontiers in the use of intellectual capital in the public sector", *Journal of Intellectual Capital*, 16 (2), 258-266.

Hall, Peter A. (1988), *Policy paradigms, social learning and the state. A paper presented to the International Political Science Association*, Washington, D.C.

Lindblom, Charles E. and Cohen, D. K., (1979), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven.

Zaytsev, D. (2016), *Policy Advice in Russia in 1990s-2000s: from Shaping Political Discourse to Policy Change* [Online], available at: [https://www.hse.ru/data/2016/09/29/1122368938/Zaytsev\\_Policy%20Advice%20in%20Russia\\_Draft.pdf](https://www.hse.ru/data/2016/09/29/1122368938/Zaytsev_Policy%20Advice%20in%20Russia_Draft.pdf). (Accessed 15 September 2018).

**Конфликты интересов: у авторов нет конфликта интересов для декларации.**

***Conflicts of Interest: The author has no conflict of interest to declare.***

**Евстифеев Роман Владимирович**, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

**Roman V. Evstifeev**, Doctor of Political Sciences, Leading Researcher, Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.