

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ ВЛАДИМИРСКОЙ И САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)*¹

Брянцев И.И., Евстифеев Р.В.²

Аннотация

Проблемы взаимодействия общественных институтов и органов власти весьма актуальны на современном этапе развития общества и государства в России. Повышение эффективности институтов публичной власти – важнейшая цель политического развития страны. В связи с этим задача по выявлению и внедрению критериев оценки эффективности деятельности государственно-общественных институтов является актуальной для выработки эффективных основ публичной политики в целом. Недостаток адекватных инструментов и шкал измерения эффективности общественных палат приводит к доминированию описательных характеристик и оценочных суждений при рассмотрении деятельности региональных общественных палат, попытка проанализировать проблемы и подходы к оценке эффективности деятельности которых предпринята в статье. На основе результатов проведенного исследования, включающего анализ документов, материалов СМИ, серии экспертных полуструктурированных интервью, авторами сделаны выводы

* Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-03-00328 «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах» (рук. Евстифеев Р.В).

² *Брянцев Иван Иванович* – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС. Адрес: 410031, Саратов, ул. Соборная, д. 23/25. E-mail: iibry@yandex.ru
Евстифеев Роман Владимирович – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник, Владимирский филиал РАНХиГС. Адрес: 600017, Владимир, ул. Горького, д. 59А. E-mail: roman_66@list.ru

о том, что основными критериями оценки эффективности деятельности региональных общественных палат являются, во-первых, способ формирования общественной палаты как переговорной площадки и института представления интересов общества, а во-вторых, условия участия в осуществлении общественного контроля. Указанные критерии напрямую связаны с проблемами представительства интересов в общественной палате, с зависимостью ее деятельности как от личностных факторов, так и от политической конъюнктуры. Делается вывод, что повышение эффективности деятельности данного института возможно через усиление самостоятельности региональных общественных палат и независимости от администраций субъектов Федерации, через целенаправленные изменения в направлении более открытой и демократичной процедуры формирования состава палаты и реализации функций общественного контроля.

Ключевые слова: общественная палата; эффективность; взаимодействие; публичная политика; политическое представительство.

Проблемы взаимодействия общественных институтов и органов власти весьма актуальны на современном этапе развития общества и государства в России. В Докладе за 2017 г. Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации отмечалась возрастающая роль третьего сектора в экономике и общественно-политической жизни, что характерно и для мирового опыта, и для современной России. Однако в отличие от системы государственного управления, перемены в гражданском обществе происходят гораздо быстрее и динамичнее, часто они бывают противоречивыми. Поэтому органы власти не всегда готовы к эффективному взаимодействию с общественными структурами (см.: Доклад..., 2017, с. 10).

Общественные организации призваны аккумулировать запросы и интересы граждан, агрегировать их и доставлять во властные институты. Именно с этой целью на уровне Федерации и в субъектах Российской Федерации созданы и динамично развиваются общественные институты влияния граждан на власть – общественные палаты регионов. По данным опросов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) деятельность Общественной палаты РФ стабильно одобряют около 40% респондентов, что в целом выше показателей одобрения деятельности политических партий, судебной системы, профсоюзов (Деятельность..., 2019).

Это говорит о серьезном потенциале самой идеи общественных палат. Вместе с тем, несмотря на большой накопленный практический опыт работы региональных общественных палат, можно отметить, что в данном случае быстро развивающиеся социально-политические практики опережают процессы научного осмысления. Изучение проблем, форм и методов взаимодействия региональных органов власти и институтов гражданского общества только начинается, особенно это касается актуального вопроса оценки эффективности деятельности региональных общественных палат.

Обоснование проблемы

Общественные палаты в некоторых субъектах РФ начали появляться за несколько лет до создания Общественной палаты Российской Федерации (2005 г.). И изначально наблюдались довольно большое разнообразие и неоднородность этих общественных институтов. С принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» начинается новый период развития региональных общественных палат, связанный с универсализацией их деятельности.

Таким образом, в 2005–2016 гг. в субъектах Российской Федерации существовали свои особенности формирования и организации работы региональных общественных палат. А с момента вступления в силу нового Федерального закона (с 1 января 2017 г.) начался период централизованной регламентации порядка формирования и функций региональных общественных палат. На сегодняшний день общественные палаты сформированы и работают во всех субъектах Российской Федерации.

В Федеральном законе установлено единое для всех понимание целей и задач региональных общественных палат. Однако для оценки деятельности данных органов, в дополнение к юридическим формулировкам, необходима разработка специфических критериев и показателей, по которым можно было бы определить эффективность работы общественной палаты региона. На сегодняшний день эта задача остается нерешенной, что заставляет и федеральные органы власти, и региональные администрации вести активные и не всегда эффективные поиски адекватных инструментов и измерительных шкал для такой оценки. Это приводит к тому, что сегодня в официальных документах, в публицистике, да и в научной литературе доминируют описательные характеристики региональных общественных палат и оценочные суждения, основанные на отрывочных и несистемных знаниях об объекте.

Вместе с тем очевидно, что повышение эффективности институтов публичной власти в целом является важнейшей целью политического развития страны. При этом можно выделить отдельные институты в пространстве публичной политики, которые играют не последнюю роль в повышении эффективности институтов публичной власти. Одним из таких ключевых элементов в системе публичной власти является Общественная палата Российской Федерации и вся система региональных общественных палат и общественных советов, действующих во всех субъектах Российской Федерации. В связи с этим задача по выявлению и внедрению критериев оценки эффективности деятельности региональных общественных палат актуальна для выработки эффективных основ публичной политики в целом.

Научные результаты и дискуссия

Оценка эффективности деятельности организации – довольно традиционная задача в рамках менеджмента и экономической науки. Однако измерение эффективности деятельности общественных организаций

(в нашем случае – государственно-общественных органов) – гораздо более комплексная задача, решение которой предполагает применение как количественных, так и качественных показателей, выработанных в рамках различных научных направлений.

Научный подход к определению эффективности деятельности любой организации требует проведения большой предварительной работы по определению набора критериев и параметров оценки. В своей совокупности эти критерии и параметры должны определять результаты, которых должна достигнуть организация. Однако оценка эффективности работы общественных палат как институтов гражданского общества, обладающих несомненной спецификой, требует существенных дополнений и корректировок принципов и методик, разработанных в рамках классического менеджмента.

Для решения данной задачи в политической науке выработано по крайней мере четыре методологических подхода (см. об этом: Zaytsev, 2019): структурный подход (*structural approach*), сетевой подход (*network approach*), подход системы политического консультирования (*Policy Advisory System approach*), «пограничный» подход (*Boundary work approach*).

В рамках трех последних подходов внимание исследователей акцентируется на разнообразных моделях участия экспертов и консультантов в принятии политических решений. Здесь главная задача исследователя – описание условий и характеристик этого участия, оценки его влияния и вклада в принятие решений. Отметим, что при этом за рамками исследований остаются такие общественные органы, как общественные палаты. С одной стороны, это можно объяснить тем, что с точки зрения этих подходов подобные общественные органы рассматриваются либо как почти не влияющие на принятие политических решений, либо как откровенно бутафорские или имитационные институты.

Более продуктивной, на наш взгляд, будет исследовательская стратегия П. Холла (Hall, 1993). Развивая идеи Ч. Линдблома и Д. Коэна (Lindblom & Cohen, 1979), он предложил структурный подход, предполагающий 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*) и «организационного обучения». Исследователи рассматривают взаимодействие между общественными институтами и органами власти не только как процесс разрешения конфликтов различных групп и выработки конкретных политических решений, но и как процесс приобретения и использования новых знаний и, соответственно, получения нового качества политических решений (см. об этом: Сунгуров, 2017). Таким образом, изменения или реформы – это результат совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (*advocacy group*), включая представителей экспертного сообщества (см.: Морякина, Сунгуров, 2017).

В рамках данного подхода уже имеется достаточно большое количество работ. В них 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 сложилась общепринятая система оценки и сравнения результатов взаимодействия общественных организаций и органов власти (см. об этом: Евстифеев, 2018).

Отметим, что в России уже имеется опыт оценки деятельности общественных палат регионов. Так, автор ряда научных работ по развитию некоммерческого сектора А.В. Тарасенко предлагает оценивать эффективность общественной палаты (далее – ОП) 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 некоммерческих организаций (далее – НКО) в руководящем составе;
 - руководство совещательного органа;
 - положение в политической системе.

В рамках этого же подхода Ш.Ш. Какабадзе предлагает оценивать эффективность институтов гражданского общества их способностью обеспечивать реальное равновесие интересов (Какабадзе, 2009). Иными словами, в основу оценки ставится несоответствие реального согласования интересов различных акторов и принудительного характера взаимодействия, игнорирования 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, с. 65). Среди этих показателей:

1. Вовлеченность общественной палаты в социальную, экономическую и политическую жизнь региона.
2. Присутствие общественной палаты в информационном поле (радио, телевидение, газеты, интернет), ее узнаваемость среди населения (пиар работы общественной палаты должен стать одной из важных задач).

3. Развитые взаимоотношения с органами исполнительной и законодательной власти, органами местного самоуправления.
4. Конкретные результаты деятельности общественной палаты, которые должны выражаться не только в количестве проведенных мероприятий, но и 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, обеспечивающего организацию ее работы и финансирование.

Как видно из всей этой группы показателей, большинство из них носят вторичный и комплексный характер, зависящий от целого ряда факторов социально-экономического развития региона (Евстифеев, 2018). Тем не менее данная система показателей при дальнейшем развитии в сторону большей точности и открытости может быть полезной.

Методология и методы

Цель данной статьи: выявление основных проблем оценки эффективности институтов государственно-общественного управления – региональных общественных палат. Исследование построено на комплексном изучении деятельности двух региональных общественных палат – Владимирской и Саратовской областей – с использованием обобщенных данных, полученных при изучении деятельности подобных институтов в Тверской области и в г. Санкт-Петербурге в рамках межрегионального научного проекта «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах» (при поддержке РФФИ, проект № 17-03-00328).

Сбор данных производился комбинацией методов, выработанных в русле социологической науки (контент-анализ документов и правовых актов, включенное наблюдение) и политической науки (анализ акторов, ивент-анализ, экспертные интервью).

Исходя из описанных научных дискуссий по данной проблеме, основополагающим принципом при изучении указанных общественных палат являлось следующее положение: функционирование общественных палат может рассматриваться как эффективное при условии обеспечения, с одной стороны, стабильности, а с другой – поступательности развития общественной системы.

Осмысление параметров, определяющих качество и эффективность управленческого воздействия, представляет собой одно из актуальнейших исследовательских направлений в сфере публичной политики. Важным элементом эффективного функционирования институтов служит наличие и развитость механизмов участия экспертного сообщества в выработке управленческих решений.

Оценка эффективности как элемент управления в рамках иерархической системы сформированной «вертикали власти» нормативно представлена в следующих документах:

- указы Президента РФ об оценке эффективности:
Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. N 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента РФ от 25.04.2019 N 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;
- постановления Правительства РФ, в которых утверждены методики оценки эффективности;
- нормативно-правовые акты, принятые в субъектах РФ для оценки эффективности различных органов исполнительной власти регионального уровня.

Согласно данным документам, методология оценки эффективности в основном базируется на оценке экономической эффективности использования ресурсов, переданных на тот или иной управленческий уровень. При этом целеполаганием занимается верхний иерархический уровень, а эффективность деятельности института проявляется в виде обратной связи как реакция общества на управленческое воздействие. В качестве формируемой институциональной платформы можно рассматривать сформированные и законодательно институтированные формы общественного контроля.

Несколько иначе может выглядеть оценка эффективности как элемент управления в рамках формирования системы *good governance*, основанной на ценностях публичной политики (*public policy*) и концепций «обучающихся политик» (*learning policy*). Данная система рассматривается как формирующаяся в виде сетевой коммуникации система горизонтальных связей между государственными органами и институциями гражданского общества. В этом случае методология оценки эффективности в основном базируется на оценке социальной эффективности. Целеполагание определяется сетевыми приоритетами, которые могут быть операционализированы в виде ресурсов, направляемых участниками сетевого управления на решение проблемы.

Основные институциональные свойства региональной общественной палаты определены Федеральным законом от 23.06.2016 N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее – Закон N 183-ФЗ). Им установлено единое для всех понимание целей и задач региональных общественных палат. В соответствии со ст. 1 Закона N 183-ФЗ общественная палата субъекта Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, и некоммерческих организаций, созданных 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.

Из данной нормы Закона N 183-ФЗ можно вывести важнейшие функции региональной общественной палаты, основанные на главной цели ее деятельности – организации взаимодействия граждан с органами власти. Первая функция – представительство интересов граждан, социальных групп и общества в целом. Вторая функция – осуществление общественного контроля.

Совмещение положений Закона N 183-ФЗ и обозначенных выше подходов к определению эффективности позволяет обосновать модель взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, а также ее критерии эффективности, которыми выступают:

- способ формирования общественной палаты, т.е. качество ее институализации как переговорной площадки, реализующей представительство интересов граждан, социальных групп и общества, включая оценку степени влияния органов власти на процесс формирования палаты;
- условия и результаты участия в осуществлении общественного контроля.

На основе данных критериев возможна выработка регистрируемых показателей, которые влияют на реализацию основных функций общественных палат: это общественный контроль за деятельностью органов власти, участие в выработке и реализации управленческих решений по социально значимым вопросам.

Таким образом, процесс институционализации общественной палаты находится в прямой взаимосвязи с процессом повышения эффективности ее функционирования, которую следует оценивать через формирование системы параметров, характеризующих успешность реализации заявленных в законе целей ее создания. В качестве цели обозначено осуществление общественного контроля органов власти всех уровней на основе взаимодействия с гражданами для учета их потребностей и интересов при реализации государственной политики.

Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный контроль как наблюдение за деятельностью органов власти и общественную

проверку, анализ и общественную оценку издаваемых ими актов и принимаемых решений. Следовательно, данные функциональные особенности общественной палаты будут определять критерии и параметры оценки ее эффективности.

Применение описанных критериев и параметров оценки позволило создать описания двух кейсов функционирования региональных общественных палат во Владимирской и Саратовской областях и сделать выводы о подходах и проблемах оценки эффективности деятельности указанных институтов.

В качестве источников данных были привлечены следующие ресурсы:

- нормативные документы администраций Владимирской и Саратовской областей, региональных парламентов;
- материалы деятельности общественных советов при губернаторах Владимирской и Саратовской областей;
- информация региональных общественных палат, размещенная на официальных сайтах (<http://www.palatavo.ru/news/>; <http://оп64.рф/>);
- ежегодные доклады о состоянии гражданского общества, публикуемые на сайтах общественных палат;
- сообщения и репортажи в СМИ (более 200 публикаций за 10 лет в ведущих региональных СМИ Владимирской и Саратовской областей);
- интервью с респондентами по единой методике (14 полуструктурированных интервью с респондентами – экспертами и членами Общественной палаты Владимирской области разных созывов, 15 полуструктурированных интервью с респондентами – экспертами и членами Общественной палаты Саратовской области разных созывов).

Кейс Саратовской области

Рассмотрим основные периоды работы Общественной палаты Саратовской области, соотнеся их с персоной ее лидера, экспертными оценками и основными наиболее заметными результатами ее работы, которые нашли отражения в СМИ.

Первый период – работа палаты под председательством Ф. А. Григорьева с момента ее создания 26 марта 2008 г. до 26 марта 2010 г. В этот период общественная палата принимала активное участие в общественно-политической жизни Саратовской области; на заседаниях ее комиссий проводился экспертный анализ нормативно-правовых актов; члены палаты участвовали в рабочих группах по подготовке законопроектов (в том числе комплексной антикризисной программы правительства области, экологической программы, программы развития институтов гражданского общества), в рамках которых реализовывались мероприятия по важнейшим направлениям защиты интересов граждан. По инициативе Общественной палаты Саратовской области был организован и проведен при поддержке губернатора Саратовской области П.Л. Ипатова I Гражданский форум Саратовской области, продемонстрировавший высокую эффективность сложившихся принципов взаимодействия общественной палаты, правительства области,

Саратовской областной Думы. Организационная поддержка форума обеспечивалась в рамках принятого распоряжения правительства Саратовской области от 23.05.2008 N 174-Пр «О проведении Гражданского форума Саратовской области»³.

Общественная палата сформировалась и, пройдя в короткий период времени путь становления, превратилась в дееспособный и активный институт гражданского общества региона. Именно так характеризуют этот институт эксперты и СМИ. Заметным результатом оценки усилий первого председателя Общественной палаты Саратовской области стало его включение в марте 2010 г. в состав Общественного совета Приволжского федерального округа по развитию институтов гражданского общества, сформированного при полномочном представителе Президента РФ в ПФО. В этот период принимается резолюция Гражданского форума с ее рекомендациями, которая была переведена в ранг управленческого решения для органов исполнительной власти на основании принятия соответствующего распоряжения правительства Саратовской области, подписанного губернатором П.Л. Ипатовым «Об итогах Гражданского форума Саратовской области» от 17 февраля 2009 г. N 19-Пр. В это распоряжение вошли предложения, разработанные в ходе Гражданского форума. Это беспрецедентный случай, ознаменовавший прорыв во взаимоотношениях институтов гражданского общества и власти. Однако данная практика ни пролонгации, ни преемственности при смене руководителей региона не получила.

Второй этап работы палаты (2010–2012 гг.) непосредственно связан с активностью в общественно-политическом пространстве региона ее нового председателя и характеризуется высоким уровнем политизации взаимоотношений представителей «думской» и «губернаторской» части членов палаты. Эта специфика была, в частности, отмечена в одном из интервью предыдущего председателя палаты (*«Известно, что есть две секции общественников – губернаторские и думские. Так вот, вторые начали диктовать свои условия, создали какую-то инициативную группу, которая непонятно чем занимается... Думаю, что нужно... либо довыбрать оставшееся количество общественных деятелей, либо вообще распустил всех и начать формирование палаты заново»*⁴).

Третий этап (2012–2019 гг.) под председательством А.С. Ландо может быть охарактеризован как этап деятельности палаты в качестве ключевого актора на поле публичной политики Саратовской области. Мероприятия, проводимые в этот период, проходят при активной поддержке профильного ведомства правительства Саратовской области, присутствует критика деятельности отдельных министерств и ведомств, а также их руководителей,

³ Распоряжение правительства Саратовской области от 23.05.2008 N 174-пр (ред. от 01.11.2008) «О проведении гражданского форума Саратовской области». URL: <http://www.zakonprost.ru/content/regional/58/273724> (дата обращения: 15.11.2019).

⁴ «Федор Григорьев расскажет полпреду Президента РФ в ПФО о ситуации с общественной палатой Саратовской области». ИА «Версия Саратов», 31 марта 2010 г. URL: <https://nversia.ru/news/fedor-grigorev-rasskazhet-polpredu-prezidenta-rf-v-pfo-o-situacii-s-obschestvennoy-palatoj-saratovskoy-oblasti/> (дата обращения: 15.11.2019).

но при этом сохраняется и обозначается поддержка политического курса, проводимого губернатором Саратовской области. Лозунг «Мы вместе», выдвинутый на одном из очередных Гражданских форумов, организованном палатой, постоянно продвигался ее председателем в информационном пространстве региона в ходе публичных выступлений и в блогосфере⁵. Значимым в деятельности палаты стало взаимодействие с Общественной палатой РФ, руководители и члены которой стали постоянными гостями и участниками ежегодных Гражданских форумов.

Эксперты оценивают деятельность председателя и палаты, используя диаметрально противоположные характеристики, имеющие порой эмоциональную окраску. Так, на вопрос «Скажите, исходя из своего опыта (на ваш взгляд), какой опыт накоплен общественной палатой за весь период ее существования? Как бы вы этот опыт характеризовали? Как вы считаете, он где-то обобщен? Хранится? Как он передается?» экспертами давались ответы: «Практика <работы палаты> озвучивается в докладе общественной палаты о состоянии гражданского общества. Надо больше обращать внимание <на то, что сделано>, так как нет понимания в гражданском обществе, зачем нужна общественная палата» (ЭС1, 04.10.18)⁶; «Раньше это было народное вече, учились говорить, ставить задачи от имени своих целевых сообществ – важно... Был экспертный совет при правительстве области в законотворческой деятельности. Сейчас все меньше демократии. Заформализовав работу палаты, не сделали шага вперед к гласности. Не изменилось общественное мнение в отношении общественников, в СМИ <присутствует> скепсис» (ЭС5, 29.10.18).

На вопрос «Оцените, насколько общественная палата в своей деятельности отвечает на запросы, возникающие в обществе? Есть ли примеры такого рода деятельности?» экспертами давались следующие ответы: «Для профанации послушаем, кардинально не решаем. На компенсацию проезда денег нет, а на дорогие авто чиновникам есть» (ЭС3, 06.11.18); «Нечетко реагирует на запросы общества, но четко реагирует на запросы власти. Пытается погасить возникающий в обществе конфликт не в пользу общества. Пример – пенсионная реформа: члены общественной палаты были против, но решение было «за». Общественная палата предала интересы общества. Детей войны (разработка регионального закона) также не поддерживали из-за позиции председателя» (ЭС5, 29.10.18); «Создана горячая линия на площадке общественной палаты, размещен телефон обращения на сайте, работали электронные интернет-приемные, в общественной палате проводится прием граждан» (ЭС6, 06.11.18); «Возникает потребность – реагирует, <проводит> рейды, <организует> детские оздоровительные лагеря, дошкольные образовательные учреждения, <осуществляет> контроль качества дорог» (ЭС8, 04.11.18).

⁵ Ландо А. Семь лет созидания. ИА «Взгляд-инфо», 10 апреля 2019 г. URL: <http://www.vzsar.ru/blogs/4438> (дата обращения: 15.11.2019).

⁶ ЭС1, 04.10.18 – здесь и далее: ЭС – эксперт, Саратовская область; ЭВ – эксперт, Владимирская область; № – номер интервью; дата – дата интервью.

На вопрос «Каково ваше мнение, влияет ли региональная общественная палата на жизнь в регионе? Есть ли примеры такого влияния?» получены ответы: «Влияет. Формирует определенный тип поведения граждан при взаимодействии с органами власти, конструктивный, ведет более цивилизованный диалог в рамках правового поля. <Осуществляет> рейды проверок цен на продукты питания, табак, алкоголь – это форма привлечения внимания» (ЭС13, 15.10.18); «Да влияет, инициатор смены времени. Общественная палата обслуживает власть, но... оставим острые вопросы. Не хватает умения и ресурсов донести до населения. Общественные советы при муниципалитетах не работают, зависят от власти» (ЭС4, 07.11.18).

На вопрос «Что, на ваш взгляд, следовало бы изменить в организации работы общественной палаты и общественных советов?» отвечали: «Нужно обновить кадры и <придерживаться> демократического пути формирования палаты» (ЭС10, 30.10.18); «Изменить состав общественных советов и общественной палаты, нужна <ротация>, возрастной и кадровый состав должен быть изменен хотя бы на треть. У тех, кто долго сидит, нулевая эффективность. Общественные советы должны иметь электронные адреса, телефоны, чтобы к ним могли обращаться граждане со своими проблемами <напрямую>. Общественные советы находятся в зоне влияния профильных министерств» (ЭС11, 17.10.18).

Завершением этого этапа можно считать досрочное снятие с себя полномочий и уход из палаты А.С. Ландо.

Четвертым этапом (с 2019 г. по н.в.) можно назвать современный период, начавшийся в 2019 г. в связи с досрочным прекращением полномочий прежнего председателя. Его место занял уже работавший в этой должности Б.Л. Шинчук, который обозначил курс на сохранение статуса общественной палаты как бренда Саратовской области и сделал акцент на ее участие в контроле за реализацией национальных проектов⁷.

Подводя итоги ретроспективного анализа деятельности Общественной палаты Саратовской области, нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что ее деятельность при формально не политическом статусе всегда приобретала «политическую» составляющую, так как в силу своего способа формирования политическими институтами – губернатором и законодательным собранием – не могла не становиться их ресурсом и проводником в пространстве публичной политики. В связи с этим особую роль органы власти всегда отводили персоне председателя общественной палаты. Следует отметить, что само название должности «председатель общественной палаты» появилось в варианте проекта закона, инициированного депутатами законодательного собрания. В первоначальном варианте, в разработке которого активную роль занимала областная федерация профсоюзов и первоначально поддержанном губернатором, эта должность называлась «секретарь общественной палаты», аналогично тому, как она называется

⁷ «Шинчук назвал свою главную задачу на посту председателя общественной палаты» // Интернет-газета «Четвертая Власть», 20 марта 2019 г. URL: <http://www.4vsar.ru/news/117009.html> (дата обращения: 15.11.2019).

ся в Общественной палате Российской Федерации. Таким образом, персона председателя во многом определяла взаимоотношения общественной палаты и органов власти. В связи с этим можно ввести признак персонификации палаты, который также следует рассматривать как фактор, влияющий на ее эффективность в рамках существующего порядка ее формирования, так как фигура председателя в таких условиях является основным технологическим коммуникационным звеном связи с первым лицом исполнительной власти региона.

Кейс Владимирской области

История появления и развития Общественной палаты Владимирской области целиком связана с особенностями развития общественно-политической ситуации в регионе.

Общественная палата Владимирской области существовала при трех губернаторах разной партийной принадлежности, т.е. в трех разных политических региональных режимах. При этом возглавлял общественную палату все эти годы один и тот же человек.

К 2010 г. в Российской Федерации оставалось только два субъекта Федерации, в которых еще не было создано региональных общественных палат. Одним из таких регионов была Чеченская Республика, а вторым – Владимирская область.

Следует отметить, что в области в этот период существовало хрупкое политическое равновесие между политическими силами: с одной стороны – губернатор региона, член КПРФ Н. Виноградов, с другой – местная организация партии «Единая Россия» с доминирующей фракцией в Законодательном собрании области. В основе равновесия лежали политические сети, в которые входили все местные политики, хорошо знающие друг друга еще с позднесоветских времен.

Особую значимость в этот период имели две общественные институции:

1. Общественно-политический консультативный совет при губернаторе, действующий с 1997 г. (с 1997 по 2004 гг. – Политический консультативный совет при губернаторе).
2. Общественная комиссия по правам человека при губернаторе, действующая с 1998 г.

В целом можно отметить, что Общественно-политический консультативный совет и Общественная комиссия по правам человека вместе выполняли почти все значимые функции, которые должна была выполнять региональная общественная палата.

Среди опрошенных экспертов и членов региональной общественной палаты разных созывов доминирует в целом позитивное отношение к деятельности этих двух институтов: для большинства респондентов Общественная комиссия по правам человека и Общественно-политический консультативный совет были важными институтами, в деятельности которых они принимали участие до их ликвидации в 2014 г. Часть респондентов отмечали, что им импонировал подчеркнуто надпартийный характер этих

институтов («Там можно было встретиться и поговорить с любым общественником и политиком» – ЭВ2, 29.08.2019). Правда, некоторые эксперты утверждали, что эти институты работали, прежде всего, в интересах губернатора и часто в противостоянии с местным парламентом: «Заметно было, что на Общественно-политическом консультативном совете часто рассматриваются вопросы как бы в пику депутатам Законодательного собрания» (ЭВ3, 05.09.2018).

Тем не менее можно отметить, что в первом десятилетии XXI в. деятельность этих двух институтов создавала в целом позитивную политическую повестку в регионе и, прежде всего, для губернатора региона, привлекала к плодотворному взаимодействию всех активных общественных деятелей, известных политических фигур, активистов, ученых, экспертов.

Именно это обстоятельство вынудило политических оппонентов действующего губернатора обострить вопрос о создании общественной палаты региона как противовеса указанным институтам. Закон «Об Общественной палате Владимирской области» №177-ОЗ был принят региональным парламентом 25 декабря 2009 г. Стоит отметить, что цели, задачи и функции общественной палаты, прописанные в законе, не вызвали почти никаких дискуссий и конфликтов. Всеми участниками политического процесса и лидерами общественного мнения признавалась необходимость создания палаты, участия общественности в выработке решений возникающих в области проблем, влияния общества на принимаемые органами власти решения. «Нам казалось, что наш голос должен быть услышан, не в парламенте – так хотя бы в общественной палате, нам казалось, что к нам будут прислушиваться, обязаны прислушиваться» (ЭВ6, 10.09.2018).

Однако при формировании палаты неожиданно проявился латентный конфликт между губернатором-коммунистом и региональным отделением партии «Единая Россия». В результате около года палата не могла сформироваться и собраться в полном составе⁸.

В общественном мнении региона этот первый период деятельности палаты четко воспринимался как бесславный и безрезультатный: «...а общественная палата все сидит и выбирает, сидит и выбирает... Короче, общественная палата – это такая новая тусовка и к гражданскому обществу пока никакого отношения не имеет» (ЭВ10, 11.09.2018).

Не вдаваясь в технологические и юридические подробности, отметим, что из патовой ситуации удалось выйти, только изменив областной закон в части методов формирования последней трети членов палаты в декабре 2010 г. В этот период общественной палате удалось избрать, как казалось, компромиссную фигуру председателя, которым стала Н.В. Юдина (доктор филологических наук, профессор, директор владимирского филиала Финансового университета при Правительстве РФ), которая остается председателем палаты до сих пор.

⁸ «Выборы последней трети общественной палаты опять не состоялись». Сетевое издание Vedom.ru, 13 октября 2010 г. URL: <https://vedom.ru/news/2010/10/13/2108-vybory> (дата обращения: 15.11.2019).

Годовой конфликт в палате стал самым значимым явлением старта работы этого общественного института⁹. Попытки начать какую-либо содержательную деятельность не вызывали большого интереса и активности ни со стороны членов палаты, ни со стороны общества.

Второй период деятельности начинается в 2011 г., когда институт оказывается полностью сформированным, однако влияние на ситуацию в регионе со стороны общественной палаты было весьма невелико. Как отметил один из респондентов, в палате собрались *«сильные личности, активные общественники, но сумма оказалась намного слабее каждого из них»* (ЭВ4, 05.09.2018).

Общественной палате не хватало собственной субъектности, которую она изначально разменяла на подчиненность политическим интересам одной из ветвей власти. После думских выборов декабря 2011 г. общественная палата перестала быть центром политического конфликта и заработала исходя из собственной логики, превращаясь в общественный институт. Однако такое «свободное плавание», а точнее – балансирование в ожидании новых конфликтов, привело к тому, что общественная палата старалась не создавать собственную повестку, обрабатывая вопросы, которые по тем или иным причинам оказываются на периферии интересов областного парламента.

Респонденты отмечают, что общественной палате *«удавалось избегать рассмотрения на своих заседаниях острых и актуальных проблем регионального развития, которых было достаточно вне общественной палаты»* (ЭФ8, 03.09.2018).

В общественном сознании жителей области общественная палата региона также не стала значимым институтом гражданского общества. Граждане вполне разумно рассматривали этот орган как декоративный, в котором, в лучшем случае, происходит выяснение отношений между губернатором и Законодательным собранием области, а не реальная работа общественного института¹⁰.

Третий период деятельности начинается в марте 2013 г., когда указом Президента в отставку был отправлен губернатор Виноградов, и на должность губернатора была назначена Светлана Орлова. Назначение нового губернатора практически совпало с окончанием полномочий первого созыва общественной палаты. В апреле 2013 г. без особых проблем был сформирован новый состав, а 16 апреля 2013 г. состоялось первое пленарное заседание общественной палаты второго созыва, на котором председателем палаты была вновь избрана Н. Юдина.

Жесткий стиль управления, привнесенный новым губернатором в регион, заставил руководство общественной палаты быть еще более аккуратным в своих планах, словах, деятельности в целом. Региональный политиче-

⁹ «Бутафорская палатка» // Сетевое издание «Зебра-ТВ», 26 декабря 2012 г. URL: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlasti/butaforskaya-palatka/> (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁰ «Палатные войны-2?» // Сетевое издание «Зебра-ТВ», 29 января 2013 г. URL: <https://zebra-tv.ru/novosti/jizn/palatnye-voyny-2/> (дата обращения: 15.11.2019).

ский режим трансформировался в вертикально ориентированную систему, при которой решения принимались в центре, где были сконцентрированы все рычаги власти, как исполнительной, так и партийной. Результатом такой политики стало превращение общественной палаты в малозаметный и ничего не решающий институт, или, как ее называл один из респондентов, в *«приятное излишество при губернаторе Орловой»*.

Можно отметить, что такое существование палаты привело к тому, что она почти исчезла из материалов СМИ, о ней мало вспоминали и мало кто мог сказать, чем она занимается. Впрочем, это не помешало общественной палате региона весной 2018 г. публично выступить в поддержку выдвижения С. Орловой кандидатом в губернаторы на сентябрьских выборах.

Поражение инкумбента на сентябрьских выборах привело к тому, что Общественная палата Владимирской области полностью «ушла в тень», превратившись в институт-призрак, который юридически существует, состоит из реальных членов, но не имеет совершенно никакого веса и влияния в общественно-политической жизни области.

Респонденты оценивают сегодняшнее состояние Общественной палаты Владимирской области и ее значимость для региона баллами, близкими к нулю. При этом отмечается, что для самих членов палаты общение и взаимодействие друг с другом, с представителями органов власти может быть весьма полезным. Но польза для региона крайне скромна либо незаметна.

Изучение практики работы (ивент-анализ, анализ акторов) и документов (контент-анализ ежегодных отчетов за последние пять лет) Общественной палаты Владимирской области показало, что в ее документах находят отражение в основном описание взаимодействия с акторами, которые демонстрируют высокую степень лояльности к органам власти и готовы эту лояльность транслировать во внешнюю среду (об этом см.: Евстифеев, 2017). Эта же тенденция проявляется и в информации об общественной палате, попадающей в публичную сферу. В гораздо меньшей степени в деятельности общественных палат представлены эксперты, требующие изменений в самом институте, поиска новых решений, и эксперты и граждане, требующие от палаты и от органов власти приобретения новых навыков и компетенций.

Более глубокое изучение вопроса методами включенного наблюдения показало, что при формировании общественной палаты и ее деятельности лояльность членов палаты и экспертов рассматривается как важнейший фактор отбора в том числе и рассматриваемых палатой вопросов. Иными словами, чтобы проблему «заметила» общественная палата, необходимо, чтобы, во-первых, ее высветил подходящий эксперт, имеющий позитивную историю «лояльности», и, во-вторых, чтобы эта проблема была сформулирована в лоялистских терминах, не затрагивающих интересы органов власти (если на то не будет соответствующей санкции). Организационно и технически это реализуется через существующие способы формирования общественной палаты, регламент работы, сложившиеся формы работы. Очевидно, что, с одной стороны, это создает определенную стабильность во взаимоотношениях с экспертами и с органами власти, стабильность в кадровом

составе руководства палаты, но, с другой стороны, превращает общественную палату региона в малозаметный институт, существующий на фронтире взаимодействия общества и государства и в целом никак не помогающий обществу и государству увидеть и понять друг друга.

Выводы

Таким образом, анализ нормативных документов, публицистических материалов, изучение конкретных кейсов функционирования общественных палат, экспертные оценки, полученные в ходе проведения полуструктурированных интервью, позволяют обозначить два ключевых направления оценки эффективности этих органов.

Первое направление – оценка способа формирования общественной палаты, т.е. качества ее институализации как переговорной площадки, реализующей представительство интересов граждан, социальных групп и общества, включая оценку степени влияния органов власти на процесс формирования палаты. В связи с этим возникают проблемы представительства интересов в общественной палате, ее субъектности и зависимости ее деятельности как от личностных факторов, так и от политической конъюнктуры. Не вторгаясь в теоретические споры о проблемах политического представительства вообще, отметим, что в случае региональных общественных палат имеется запрос на целенаправленные изменения в направлении более простой, открытой и демократичной процедуры формирования состава палаты. С этой точки зрения оценка способа формирования общественной палаты, процедуры результатов формирования может служить важным показателем эффективности реализации общественной палатой функции представительства интересов.

Второе направление – оценка условий участия общественной палаты в осуществлении общественного контроля, формы и результаты контроля. Осуществление общественного контроля интегрально отражает степень субъектности общественной палаты и ее влияния на общественное развитие региона. Повышение его эффективности напрямую зависит от уровня экспертной компетентности его участников и открытости деятельности.

В качестве критериев предлагается обозначить наличие нормативно закреплённой процедуры организации контроля и его проведения; охват членов общественной палаты, участвующих в общественном контроле; открытость процедуры общественного контроля.

В качестве параметров, позволяющих получить количественные характеристики процедуры общественного контроля, можно обозначить: наличие плана мероприятий по осуществлению наблюдения и общественной проверки (цифровые показатели количества органов власти, где проводился общественный контроль); наличие в широком доступе публикаций о результатах наблюдений и общественной проверки; наличие в широком доступе реестра издаваемых органами власти актов и принимаемых решений, которые будут рассматриваться общественной палатой с указанием даты и времени их рассмотрения; наличие результатов общественной оценки из-

даваемых органами власти актов и принимаемых решений и их опубликование в СМИ.

Подводя итог, отметим, что формирование региональных общественных палат и реализация ими функций общественного контроля, как правило, находятся под сильным влиянием администраций субъектов Федерации, что снижает самостоятельность общественных палат и делает их весьма чувствительными к политическим процессам, в которые вовлекаются региональные органы власти. Усиление самостоятельности региональных общественных палат может упрочить нормативное закрепление участия Общественной палаты Российской Федерации в их формировании, т.е. введение нового, независимого от региональных властей важного актора данного процесса.

Изучение методов оценки эффективности работы региональных общественных палат показало, что ощущается нехватка адекватных инструментов и шкал 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 по данному вопросу необходима серьезная экспертная дискуссия о методах оценки эффективности региональных общественных палат и о путях повышения их самостоятельности и независимости.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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.
2. 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. – № 4. – С. 87–100.
3. Евстифеев Р.В. 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.
4. Зайцев А.В. Институционализация диалога государства и гражданского общества в сфере публичной политики современной России: Дисс. ... д-ра полит. наук. – Казань, 2017.

5. Какабадзе Ш.Ш. Институционализация согласования интересов в современной России: Дисс. ... к-та полит. наук. – М., 2009.
6. Козлова Н.Н., Гавриков В.П. Общественная палата Тверской области как субъект социально-экономического развития региона // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». – 2017. – № 3. – С. 127–138.
7. Кульназарова А.В. Динамика коммуникативного взаимодействия государства и общества в российском сегменте сети Интернет (2000–2016 гг.): Дисс. ... к-та полит. наук. СПб., 2017.
8. 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.
9. Потанина Е.А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России (на примере Мурманской области): Дисс. ... канд. полит. наук. – Архангельск, 2015.
10. Соколов А.В. Сетевой политический протест в России: субъекты, тенденции и технологии: Дисс. ... д-ра полит. наук. – М., 2018.
11. Сунгуров А.Ю. Фабрики мысли и экспертное сообщество в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и на Северном Кавказе // Политическая концептология. – 2017. – № 2. – С. 115–137.
12. Тарасенко А. В. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России: Дисс. ... канд. полит. наук. – Пермь, 2009.
13. Hall P. Policy paradigms, social learning and the state: The Case of Economic Policymaking in Britain // Comparative Politics. Vol. 25. No. 3 (Apr., 1993). P. 275–296.
14. Lindblom Charles E., Cohen D. K. Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Yale University Press, New Haven. 1979.
15. Zaytsev D. Fluctuating capacity of policy advice in Russia: testing theory in developing country context // Policy Studies. 2019. Vol. 40. No 3–4. P. 353–373. URL: DOI: 10.1080/01442872.2019.1599841 (дата обращения: 04.03.2020).

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017.
2. «Деятельность общественных институтов» // ВЦИОМ, 2019. URL: https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennykh_institutov/ (дата обращения: 10.12.2019).

PROBLEMS OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE INSTITUTIONS OF STATE AND SOCIETY INTERACTION (THE CASES OF REGIONAL PUBLIC CHAMBERS OF THE VLADIMIR AND SARATOV REGIONS)

Ivan I. Bryantsev

PhD in Sociology, Associate Professor, Department of State and Municipal Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) – Stolypin Volga Region Institute of Administration.
Address: 23/25 Sobornaya St., 410031 Saratov, Russian Federation.
E-mail: iibry@yandex.ru

Roman V. Evstifeev

Doctor of Political Sciences, Leading Scientific Researcher, Vladimir branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).
Address: 59A Gorkogo St., 600017 Vladimir, Russian Federation.
E-mail: roman_66@list.ru

Abstract

The problems of interaction between public institutions and authorities are becoming very relevant at the present stage of social development in Russia. Improving the effectiveness of public authorities in general is the most important goal of the country's political development. In this regard, the task of identifying and implementing criteria for assessing the effectiveness of institutions responsible for the state and society interaction is relevant for developing effective public policy frameworks in general. The lack of adequate tools and scales for measuring the effectiveness of public chambers leads to the dominance of descriptive methods and subjective judgments about activities of regional public chambers. The article attempts to consider the problems and approaches to assessing the effectiveness of regional public chambers. Based on the results of the study, including the analysis of documents, media materials, a series of semi-structured expert interviews, the authors conclude that the main criteria for evaluating the effectiveness of regional Public Chambers of activity are, firstly, the way the Public Chamber is formed as a negotiation platform and an institution for representing the interests of society, and, secondly, the conditions for participation in public control. These criteria are directly related to the problems of representation of interests in the Public Chamber, to its subjectivity and the dependence of its activities both on personality factors and on the political situation. Increasing the effectiveness of these institutions is possible by strengthening their independence from the administrations of the region through targeted changes towards a more open and democratic procedure of forming the chamber and performing the functions of public control. In this situation, a serious expert discussion is needed on methods for assessing the effectiveness of regional public chambers and on ways to increase their autonomy and independence.

Keywords: public chamber; efficiency; interaction; public policy; political representation.

Citation: Bryantsev, I.I. & Evstifeev, R.V. (2020). Problemy otsenki effektivnosti institutov gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniya (na primere obshchestvennykh palat Vladimirskoi i Saratovskoi oblastei) [Problems of Evaluating the Effectiveness of the Institutions of State and Society Interaction (The Cases of Regional Public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions)]. *Public Administration Issue*, no 1, pp. 115–136 (in Russian).

REFERENCES

1. Bryantsev, I.I. (2017). Spetsifika integratsii aktorov publichnoy politiki v sisteme vzaimodeistviya vlasti i obshchestva [Specificity of the Integration of Public Policy Actors in the System of Interaction between Government and Society]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, vol. 12, no 3, pp. 137–149.
2. Evstifeev, R.V. (2018). Obshchestvennye palaty subektov Rossiyskoy Federatsii v sisteme upravleniya regiona: osnovnye problemy funkcionirovaniya i otsenki effektivnosti raboty [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]. *Nauchnyy rezul'tat. Sociologiya i upravlenie*, vol. 4, no 4, pp. 87–100.
3. Evstifeev, R.V. (2017). Using the Concept of Intellectual Capital to Assess the Potential of Interaction between the Expert Community and Authorities at the Regional Level. In: *Vremya bol'shikh 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]. Moscow: RUDN.
4. Zaytsev, A.V. (2017). *Institutsionalizatsiya dialoga gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v sfere publichnoy politiki sovremennoi Rossii*. Diss. ... d-ra polit. nauk [Institutionalization of the Dialogue between the State and Civil Society in the Sphere of Public Policy of Modern Russia, (Doc. of Sc. Thesis, Political Sciences)]. Kazan: Kazan State University.
5. Kakabadze, Sh.Sh. (2009). *Institutsionalizatsiya soglasovaniya interesov v sovremennoi Rossii* [Institutionalization of the Coordination of Interests in Modern Russia, Ph.D. Thesis, political sciences]. Moscow: HSE.
6. Kozlova, N.N. & Gavrikov, V.P. (2017). Obshchestvennaya palata Tverskoi oblasti kak sub'ekt sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona [Public Chamber of the Tver Region as a Subject of Social and Economic Development of the Region]. *Vestnik TvGU. Seriya Ekonomika i upravlenie*, no 3, pp. 127–138.
7. Kul'nazarova, A.V. (2017). *Dinamika kommunikativnogo vzaimodeistviya gosudarstva i obshchestva v rossiiskom segmente seti Internet (2000–2016 gg.)*: Diss. ... k-ta polit. nauk [Dynamics of Communicative Interaction between the State and Society in the Russian Segment of the Internet (2000–2016)]. Ph.D. Thesis, political sciences. Sankt-Peterburg.
8. Moryakina, A.R. & Sungurov, A.Yu. (2017). Obshchestvennye sovery i obshchestvennye palaty: opyt Sankt-Peterburga [Public Councils and Public Chambers: The Experience of St. Petersburg]. *Materialy nauchno-obshchestvennogo foruma «Otechestvennye traditsii gosudarstvennogo upravleniya I sovremennost'», Velikij Novgorod, 14 sentyabrya 2017 g.* Moscow.

9. Potanina, E.A. (2015). *Regional'naya obshchestvennaya palata kak sotsial'nyi institut grazhdanskogo obshchestva sovremennoy Rossii (na primere Murmanskoi oblasti)*: Diss. ... kand. polit. nauk [Regional Public Chamber as a Social Institution of Civil Society of Modern Russia (The Case of the Murmansk Region)]. Ph.D. Thesis, Arkhangel'sk: Northern (Arctic) Federal University.
10. Sokolov, A.V. (2018). *Regional'naya obshchestvennaya palata kak sotsial'nyi institut grazhdanskogo obshchestva sovremennoy Rossii (na primere Murmanskoi oblasti)*: Diss. ... kand. polit. nauk [Network Political Protest in Russia: Subjects, Trends and Technologies]. Ph.D. Thesis, Moscow: RANEPa.
11. Sungurov, A.Yu. (2017). Fabriki mysli i ekspertnoe soobshchestvo v Moskve, Sankt-Peterburge, Nizhnem Novgorode i na Severnom Kavkaze [Think Tanks and Expert Community in Moscow, St. Petersburg, Nizhny Novgorod and the North Caucasus]. *Politicheskaya konceptologiya*, no 2, pp. 115–137.
12. Tarasenko, A. V. (2009). *Regional'nye konsul'tativnye organy kak kanal artikulyatsii obshchestvennykh interesov v sovremennoy Rossii*: Diss. ... kand. polit. nauk [Regional Advisory Bodies as a Channel For Articulating Public Interests in Modern Russia], Ph.D. Thesis. Perm: Perm State University.
13. Hall, P. A. (1988). *Policy paradigms, social learning and the state. A paper presented to the International Political Science Association*. Washington, D.C.
14. Lindblom, Ch.E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
15. Zaytsev, D. (2019). Fluctuating Capacity of Policy Advice in Russia: Testing Theory in Developing Country Context. *Policy Studies*, vol. 40, no 3–4, pp. 353–373. Available at: DOI: 10.1080/01442872.2019.1599841 (accessed: 04 March, 2020).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii za 2017 god (2017). [Report on the State of Civil Society in the Russian Federation for 2017]. Moscow: Obshchestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii.
2. Deyatel'nost obshchestvennykh institutov (2018). [Public Institutions' Activity]. Available at: https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshchestvennykh_institutov (accessed: 10 December, 2019).