

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14515/monitoring.2019.6.09

Правильная ссылка на статью:

Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 6. С. 180—201. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.6.09>.

For citation:

Dyakova E. G., Trakhtenberg A. D. (2019) Public councils under executive bodies: experts, controllers or community advocates? *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 6. P. 180—201. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.6.09>.



Е. Г. Дьякова, А. Д. Трахтенберг ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ЭКСПЕРТЫ, КОНТРОЛЕРЫ ИЛИ МИРСКИЕ ЧЕЛОБИТЧИКИ?

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ЭКСПЕРТЫ, КОНТРОЛЕРЫ ИЛИ МИРСКИЕ ЧЕЛОБИТЧИКИ?

PUBLIC COUNCILS UNDER EXECUTIVE BODIES: EXPERTS, CONTROLLERS OR COMMUNITY ADVOCATES?

ДЪЯКОВА Елена Григорьевна — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник, Институт философии и права Уральского отделения РАН, Екатеринбург, Россия
E-MAIL: gf-urfo@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0003-1665-0668>

Elena G. DYAKOVA¹ — Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher
E-MAIL: gf-urfo@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0003-1665-0668>

ТРАХТЕНБЕРГ Анна Давидовна — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, Институт философии и права Уральского отделения РАН, Екатеринбург, Россия
E-MAIL: cskiit@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-3530-9361>

Anna D. TRAKHTENBERG¹ — Cand. Sci. (Pol. Sci.), Senior Researcher
E-MAIL: cskiit@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-3530-9361>

¹ Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Аннотация. В статье рассматривается, каким образом члены общественных советов при исполнительных органах власти конструируют собственную идентичность. Авторы описывают и анализируют глобальную нормативную модель совещательно-консультативных органов как структур, обеспечивающих органы государственной власти внешней экспертизой. Показано, как в процессе адаптации на отечественной почве эта неолиберальная модель была скрещена с советской моделью надзора за деятельностью власти как формой гражданского участия, что сформировало модель общественных советов как субъектов общественного контроля.

На основе эмпирического исследования сделан вывод, что члены общественных советов видят себя не экспертами (в соответствии с глобальной нормативной моделью) и не субъектами общественного контроля, а посредниками между властью и народом, чья функция состоит в доведении до органов власти жалоб и озабоченности рядовых граждан, то есть ориентированы на традиционную модель отношения власти и общества.

Ключевые слова: совещательно-консультативные органы, нормативная модель, экспертиза, общественные советы, общественный контроль, гражданское участие

Благодарность. Авторы выражают благодарность Фонду президентских грантов за поддержку проекта «Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)»

Abstract. The article discusses how members of public councils under executive bodies construct their own identity. The authors describe and analyze the global normative model of advisory committees as structures that provide public authorities with external expertise. The article shows how this neoliberal model was merged with the Soviet model of the supervision over the authorities' activity as a form of civic participation, when being adopted at the national level. This, in turn, formed a model of public councils as subjects of public control.

Based on empirical evidence, the authors conclude that the members of public councils view themselves not as experts (in accordance with the global normative model) or not as subjects of public control but rather as mediators between the government and the people, with a function of bringing citizens' complaints to the notice of authorities. Thus, they reproduce the traditional model of the relationship between state power and society.

Keywords: advisory committees, normative model, expertise, public councils, public control, civic participation

Acknowledgments. The authors express gratitude to Presidential Grants Foundation for the support of the project "Public councils under executive bodies: formation and effectiveness (Sverdlovsk region case study)" (contract no. 17-2-008921). The article is based on the findings of this

(договор № 17-2-008921), по итогам которого была подготовлена статья. Также авторы благодарят О. В. Рыбакову и О. А. Коневу (Фонд «Социум», г. Екатеринбург) за помощь в организации интервьюирования.

project. The authors would also like to say thanks to O.V. Rybakova and O.A. Koneva (Socium Foundation, Yekaterinburg) for their assistance in the organization of interviews.

Введение

Функционирование совещательно-консультативных органов при органах исполнительной власти является общемировой тенденцией. Хотя сейчас наличие таких органов в системе государственного управления считается само собой разумеющимся, в свое время они были радикальной управленческой инновацией. Они начали активно формироваться в ведущих странах мира в первой половине XX века в связи с переходом к социальному государству и расширением и усложнением функций исполнительных органов власти. Ни классической теорией представительной демократии, ни веберовской моделью рациональной бюрократии такие органы не предусматривались.

В настоящее время совещательно-консультативные органы — неотъемлемый и хорошо легитимированный элемент глобального административного дискурса. Однако их легитимация заняла значительное время. Популярные схемы обоснования необходимости совещательно-консультативных органов как инструментов для решения ключевой для системы государственного управления проблемы «принципал — агент» разрабатывались почти полвека. Наиболее активно эта работа велась в США, где было особенно сильно противодействие модели невыборных органов, претендующих на роль, которую в соответствии с классической теорией демократии могут исполнять только представительные органы и СМИ.

Неслучайно в классических дебатах Г. Файнера и К. Фридриха, посвященных судьбе представительной демократии в новую эпоху, в числе прочих был поставлен вопрос о том, каким образом взаимодействие с обществом через совещательные/экспертные органы может и должно сочетаться с взаимодействием через выборные представительные органы. К. Фридрих, ориентированный на континентальную (немецкую) управленческую традицию, был сторонником резкого усиления роли экспертных органов («содружества ученых») при принятии решений органами исполнительной власти [Friedrich, 1935]. В противоположность ему Г. Файнер, для которого идеалом оставалась «Вестминстерская система», подчеркивал важность «внешнего воздействия» (общественного и политического контроля за деятельностью исполнительной власти) и выражал опасения, что «содружество ученых» без такого воздействия будет в своей самонадеянности пренебрегать интересами общества [Finer, 1941].

Это противоречие было разрешено благодаря созданию нормативной модели совещательно-консультативных органов при органах исполнительной власти. В формулировке американского Акта о совещательных комиссиях 1972 г. совещательные органы — это «полезные и благодетельные средства обеспечения федерального правительства экспертными рекомендациями, идеями и разнообразными мнения-

ми»¹. При этом исследователи выделяют две основные группы экспертов: наряду с экспертами-профессионалами, являющимися носителями специализированного, в том числе научного знания о той или иной сфере, в совещательно-консультативные органы привлекаются эксперты-миряне, представляющие точку зрения заинтересованных сообществ и выступающие как носители уникального повседневного опыта существования в той сфере, в которой действует тот или иной орган власти [Brown, 2008; подробнее см. Дьякова, 2019].

Нормативная модель совещательных органов как структур, обеспечивающих внешнюю экспертизу для органов исполнительной власти, господствует в академической литературе. (Совещательным органам при других ветвях власти — законодательной и судебной — уделяется значительно меньше внимания). Эта модель используется для самых радикальных выводов, включая тезис о том, что совещательные органы представляют собой «новую ветвь власти и основу для нового разделения властей» [Vibert, 2007].

Альтернативные модели формируются путем отрицания нормативной. Например, Р. Ван Шенделен полагал, что эксперты стремятся не столько давать оценку и делиться опытом, сколько влиять на процесс принятия решений, то есть не ограничиваются технической экспертизой («policy advice»), а осуществляют экспертизу политическую («politics advice»). Но завершил он свое исследование утверждением, что «ни одна демократия не может функционировать без технократов», поэтому основная задача состоит в том, чтобы подчинить частные интересы экспертов общему интересу [van Schendelen, 2002: 38], что полностью восстанавливает нормативную модель.

Нормативная модель активно используется не только в академических исследованиях, но и в глобальном административном дискурсе и в порожденных им практиках. Однако адаптация этой модели на национальном уровне требует реконтекстуализации и включения в уже существующую административную традицию. В нашей статье мы рассмотрим, каким образом была осуществлена реконтекстуализация в постсоветской России. Наши выводы опираются как на анализ нормативно-правовой базы, так и на результаты качественного социологического исследования, проведенного в рамках проекта «Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)».

Совещательно-консультативные органы в постсоветской России: нормативная модель

В постсоветской России система совещательно-консультативных органов стала формироваться в 2000-е годы. Эти органы получили название «общественные советы». Первоначально они возникали на инициативной основе, по решению соответствующего органа исполнительной власти. В «инициативные» общественные советы, как правило, входило значительное число государственных служащих, в том числе руководителей структурных подразделений соответствующих органов власти.

Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы привело к тому, что создание общественных советов утратило инициативный характер, а функции по их формированию в значительной мере перешли от органов исполнительной власти

¹ The Federal Advisory Committee Act, 1972. Sec. 2a. URL: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (accessed: 06.12.2019).

к Общественной палате, репрезентирующей российское гражданское общество. Уже при создании Общественной палаты РФ Совет Общественной палаты получил право обращаться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе². Впоследствии полномочия Общественной палаты были существенно расширены (подробнее см. [Дьякова, Трахтенберг, 2016]). Согласно последней редакции Федерального закона № 32-ФЗ Общественная палата «в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти»³.

Основная функция общественных советов была определена законодателем заметно позже — только в 2014 г., после принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В п. 1 ст. 9 общественные советы наряду с общественными палатами названы субъектами общественного контроля. В ст. 4 общественный контроль определяется как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций»⁴. Ряд правоведов сразу же обратили внимание на тавтологический характер данного определения: «контроль — это деятельность субъектов контроля» [Гаганов, 2014; Герасимова, Ландау, 2015]. Отход от глобальной нормативной модели был налицо: основной функцией общественных советов был назван общественный контроль, а не экспертиза.

Дальнейшая конкретизация понятий «общественные советы» и «общественный контроль» проводилась при активном участии Общественной палаты РФ. В разработанном по ее инициативе Стандарте деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти было указано, что общественные советы как совещательно-консультативные органы общественного контроля рассматривают проекты общественно значимых нормативных правовых актов и участвуют в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценки эффективности государственных закупок⁵. В 2018 г. Общественная палата РФ приняла новый вариант Стандарта, где данное определение было полностью воспроизведено⁶. Параллельно с 2016 г. по инициативе Общественной палаты РФ

² Об Общественной палате Российской Федерации см.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 7 апреля. URL: <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshhestv-palata-dok.html> (дата обращения: 06.12.2019).

³ Статья 20. Участие членов Общественной палаты в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти // Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12139493/9e3305d0d08ff111955ebd93afd10878/> (дата обращения: 06.12.2019).

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. URL: <https://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html> (дата обращения: 06.12.2019).

⁵ Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти [Типовое положение] (утв. Протоколом № 3 Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года). П. 2.1. URL: <http://base.garant.ru/71517980/> (дата обращения: 05.12.2019).

⁶ Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти [Типовое положение] (утв. Решением совета Общественной палаты РФ от 05 июля 2018 года № 55-С). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/ (дата обращения: 05.12.2019).

проводилась «перезагрузка» ряда общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в соответствии с требованиями Стандарта⁷.

После принятия в 2016 г. Федерального закона № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», региональные общественные палаты официально получили право осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти (ст. 11, п. 7.1)⁸. Данное положение федерального закона стало предпосылкой для значительного повышения роли региональных общественных палат в формировании общественных советов.

Так, в Свердловской области удалось, наконец, принять закон «Об общественном контроле в Свердловской области»⁹, в соответствии с которым региональная Общественная палата получила полномочия назначать половину от общего числа членов любого общественного совета (еще четверть состава совета предлагает руководитель органа власти, а четверть формируется на конкурсной основе). Был создан специальный институт «экспертов Общественной палаты», из числа которых, наряду с собственно членами палаты, и стала формироваться ее квота в общественных советах.

Региональный закон разрабатывался свыше трех лет. Свердловская область оказалась последним из шести субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, где такой закон был принят (в ХМАО-Югре закон об общественном контроле был принят еще в 2014 г., в остальных субъектах Федерации — в 2015 г.).

Сложности с принятием закона были связаны с тем, что повышение роли Общественной палаты встречало значительный ведомственный отпор. До этого общественные советы в соответствии с постановлением губернатора области формировались на основе решения, принимаемого руководителями исполнительных органов «при участии Общественной палаты», причем механизмы данного участия прописаны не были (подробнее см. [Дьякова, Трахтенберг, 2016]). Результатом принятия закона стала перезагрузка общественных советов под контролем региональной Общественной палаты. На 1 апреля 2018 г. доля представителей региональной Общественной палаты составила 30,1% от общего числа членов общественных советов, в настоящее время она приближается к половине.

В целом общественные советы функционируют практически при всех органах федеральной и региональной исполнительной власти, включая те, полномочия которых не предполагают прямого взаимодействия с гражданами. При этом основной функцией общественных советов на всех уровнях [за]является общественный контроль.

Таким образом, заложенная в отечественном законодательстве нормативная модель существенно отличается от глобальной, ориентированной на экспертные функции совещательно-консультативных органов.

⁷ Развитие системы Открытого правительства будет продолжено в новом формате // Экспертный совет при Правительстве РФ. 2018. 16 мая. URL: <https://open.gov.ru/events/5517645/> (дата обращения: 05.12.2019).

⁸ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 28 июня. URL: <https://rg.ru/2016/06/28/palata-dok.html> (дата обращения: 05.12.2019).

⁹ Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 года № 151-03 «Об общественном контроле в Свердловской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429088309/> (дата обращения: 05.12.2019).

Совещательно-консультативные органы в постсоветской России: обзор литературы

Преобладающим направлением анализа деятельности общественных советов при органах исполнительной власти является правовой анализ. В большинстве работ авторы подробно описывают существующую нормативно-правовую базу, даже не пытаясь подвергнуть рефлексии лежащую в ее основе модель общественных советов как субъектов общественного контроля [см., напр., Исаева, 2015; Казарцева, Семенов, 2015; Носкова, 2016; Нужнова, 2015; Плотников, 2013; Щербина, 2015]. Также бросается в глаза почти полное отсутствие перекрестных ссылок — каждый автор начинает описание нормативно-правовой базы как бы заново. При этом, по справедливому замечанию Е. А. Огневой, единого понимания категории «общественный контроль» в российской юридической науке нет [Огнева, 2015: 34].

Поэтому не вызывает удивления, что внутри одного и того же текста авторы могут легко переходить от модели общественных советов как субъектов общественного контроля к совсем другой модели. Например, С. Л. Нужнова, описав, какие функции общественные советы должны выполнять согласно законодательству, затем критически замечает, что «заложенный законодателем порядок организации общественных советов, а также практика функционирования уже действующих советов свидетельствуют о существовании ряда проблем, которые сводят на нет основную цель создания данного института гражданского общества, а именно — обеспечение эффективной взаимосвязи граждан и власти» [Нужнова, 2015: 118]. Оказывается, что основная функция общественных советов — не общественный контроль, а консультации с общественностью по различным вопросам. Такое расхождение между явно декларируемой (официальной) и неявной нормативной моделью достаточно типично для работ правоведов.

Что касается социологов и политологов, занимающихся изучением совещательно-консультативных органов, то они, как правило, используют не модель общественного контроля, а глобальную нормативную модель.

Ряд авторов пришли к выводу, что общественные советы как институты гражданского общества в отечественных условиях носят чисто имитационный характер [Горный, 2011; Markus, 2007; Petrov, Lipman, Hale, 2010]. В методологическом плане такой подход к анализу институтов гражданского общества предполагает отсутствие контекстуализации и учета специфики национальной административной культуры [Lorch, 2017; Monga, 2009].

Однако большинство исследователей склонны полагать, что общественные советы являются сравнительно эффективным инструментом взаимодействия гражданского общества с органами власти и решения проблемы «принципал — агент». Сошлемся прежде всего на работы ряда петербургских авторов, которые вслед за А. Ю. Сунгуровым рассматривают общественные советы как инструмент делиберации¹⁰, то есть как площадку для рационального обсуждения актуальных проблем заинтересованными сторонами и выработки совместной позиции от-

¹⁰ На основе сравнительного анализа деятельности общественных советов в разных странах мира тезис о том, что их можно рассматривать именно как институт-медиатор, обеспечивающий возможность делиберации, ранее сформулировал В. Н. Руденко [Руденко, 2006].

носителем наиболее эффективных путей их решения [Сунгуров, 2013; Сунгуров, 2018; Сунгуров и др., 2012; Сунгуров, Карягин, 2017; Тарасенко, Дубровский, Стародубцев, 2011]. На наш взгляд, такой подход к общественным советам можно считать одной из интерпретаций нормативной модели, где акцент сделан не на источниках экспертного знания, а на механизмах его использования (и производства).

Близкой к А. Ю. Сунгурову и другим Санкт-Петербургским исследователям позиции по вопросу о роли общественных советов придерживается С. Г. Маковецкая. В ее работах формирование общественных советов рассматривается как институциональный механизм реформирования публичного управления в направлении со-управления [Маковецкая, Сулимов, 2012]. Основной задачей при переходе к со-управлению С. Г. Маковецкая считает изменение соотношения переговорных сил государственных служащих и негосударственных субъектов [Маковецкая, 2016]. Особо подчеркивается общественно-полезный, неполитический характер процесса делиберации, участников которого следует отличать от обычных просителей, закрытых профессионалов, лоббистов и протестующих. С последним выводом нельзя не согласиться: участники процесса делиберации — эксперты, использующие свой социальный капитал для продвижения своей позиции.

Г. А. Гарифуллина, напротив, ориентируется на альтернативную по отношению к нормативной модель общественных советов как инструментов лоббирования частных интересов. В целом Г. А. Гарифуллина выделяет три основных модели совещательно-консультативных органов. Она полагает, что от нормативной экспертной модели следует отличать делиберативную модель и лоббистскую модель [Гарифуллина, 2011]. Как показано выше, речь скорее идет о разных разновидностях [включая альтернативную] базовой нормативной модели.

Для подтверждения своей позиции Г. А. Гарифуллина проанализировала деятельность 169 совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти. В результате комплексного анализа всех характеристик совещательных органов — количество советов при ведомстве, годы их создания, статус совета и личность руководителя совета, состав — автор пришла к выводу, что общественные советы были заняты в первую очередь лоббированием. Наиболее представлен в этих органах был крупный бизнес (около 40 % членов советов), причем представители бизнеса, как правило, доминировали в процессе обсуждения/делиберации [Гарифуллина, 2013].

Следует отметить, что большинство изученных А. Г. Гарифуллиной советов были созданы в период с 2005 по 2009 гг. (то есть до принятия закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») и действовали преимущественно в сфере управления промышленностью, чем и объяснялся их «лоббистский» уклон.

В итоге А. Г. Гарифуллина, как и Р. Ван Шенделен, вернулась к глобальной нормативной модели. Ее работа завершается рекомендацией формировать общественные советы за пределами сферы «политики групп интересов», в области социальной и внутренней политики (именно по этому пути и пошли как федеральные, так и региональные органы власти с 2014 г.). Характерно, что Г. А. Гарифуллина

вообще не рассматривает функцию общественного контроля как присущую совещательным органам.

Еще одно эмпирическое исследование деятельности общественных советов было проведено К. Оуэн [Owen, 2014]. Она, в отличие от всех предыдущих авторов, учла в своих работах модель общественного контроля. По ее мнению, применительно к общественным советам целесообразно говорить о синтезе советского и неолиберального дискурсов гражданского участия на основе представления о необходимости объединения граждан для того, чтобы совместными усилиями решать поставленные государством задачи. «Общественный контроль» как функция общественных советов рассматривается ею именно как наследие советской административной традиции [ibid.; Owen, Bindman, 2017].

Таким образом, при анализе общественных советов исследователи ориентируются на глобальную нормативную модель. Модель общественных советов как субъектов общественного контроля в эмпирических исследованиях фактически не применяется, и даже в работах юристов, занимающихся анализом нормативно-правовой базы общественного контроля, сосуществует с глобальной моделью совещательно-консультативных органов как органов внешней по отношению к органам исполнительной власти экспертизы.

Постановка проблемы и описание методов исследования

На наш взгляд, при исследовании деятельности общественных советов большинство исследователей (за исключением К. Оуэн) не в полной мере учитывают специфику отечественной административной традиции, в том числе при взаимодействии граждан с органами власти. Отечественная система государственного управления предполагает множество надзорных структур с пересекающимися полномочиями, контролирующими деятельность органов исполнительной власти [Christian, 1982; Розов, 2011]. Надзорные структуры обеспечивают дополнительные каналы информации о деятельности нижестоящих чиновников, хотя эта информация не всегда отличается идеальной достоверностью.

В советское время появилась новая форма надзора — народный контроль. Превращение надзора в форму гражданского участия было вполне логичным с точки зрения марксистской теории отмирания государства в ее ленинской интерпретации. В «Государстве и революции» В. И. Ленин уверенно заявлял, что по мере развития диктатуры пролетариата «все более упрощающиеся функции надзора и отчетности будут выполняться всеми по очереди, будут затем становиться привычкой и, наконец, отпадут, как *особые* функции особого слоя людей», в чем и будет состоять отмирание государства [Ленин, 1969: 50]. Не случайно наиболее активное развитие системы общественного контроля связано с эпохой Н. С. Хрущева, на практике попытавшегося реализовать тезис об отмирании государства и сделавшего ставку на самодеятельность масс (см., например, [Мальков, 1963; Попова, 1961]). Советская система была ориентирована на максимальный охват всех социальных слоев, без выделения заинтересованных сообществ, поскольку предполагалось, что в эффективной деятельности общенародного государства заинтересованы все члены общества.

Современные общественные советы могут рассматриваться как преемники данной традиции. Однако поскольку постсоветская система государственного управления, сформированная в рамках модели нового государственного менеджмента [Барабашев, Клименко, 2010], кардинально отличается от советской, интеграция в эту систему надзора как формы гражданского участия выглядит весьма проблематичной.

Поэтому нами была выдвинута гипотеза, что существующая нормативно-правовая база дает членам общественных советов возможность в значительной мере самостоятельно конструировать объект своей деятельности. Точнее, они самостоятельно решают, с кем себя идентифицировать — с экспертами, [общественными] контролерами, лоббистами, либо еще с какими-либо ролями внутри системы государственного управления. В процессе конструирования члены общественных советов опираются на модель взаимодействия власти и граждан, которая в отечественном варианте достаточно далека от классической модели «государство — гражданское общество».

Чтобы проверить эту гипотезу, мы решили проанализировать, как члены общественных советов говорят о тех органах, в которых состоят, какие функции общественных советов они считают основными, а какие — второстепенными. Наш подход близок к подходу К. Оуэн, которая также анализировала дискурсивные практики членов общественных советов, однако ее интересовало, как при этом изменяется официальный дискурс, в то время как нас — как происходит самоидентификация.

В 2018 г. мы провели серию фокусированных интервью с членами общественных советов при исполнительных органах власти Свердловской области.

Отбор участников интервью проводился из полного списка членов общественных советов при органах исполнительной власти, подготовленного нами на основе данных, представленных на официальных сайтах соответствующих органов. Всего на 1 апреля 2018 г. в 31 общественном совете при органах исполнительной власти Свердловской области состояло 302 члена. В исследовании приняло участие 58 человек.

Следует отметить, что Свердловская область, точнее, город Екатеринбург, обладает очень неплохой ресурсной базой для формирования общественных советов. В Екатеринбурге действует Уральское отделение РАН и свыше 20 вузов, представлены крупные добывающие компании, строительный комплекс, бизнес высоких технологий, активен «третий сектор». Также для Екатеринбурга характерен достаточно высокий уровень открытости органов исполнительной власти, особенно в сравнении с другими субъектами федерации, входящими в состав Уральского федерального округа.

С целью конструирования выборки был проведен анализ данных, которые приводятся о членах общественных советов на официальных сайтах соответствующих органов власти. Эти данные позволили судить об их социальном положении и косвенно о том, какие «заинтересованные сообщества» они представляют.

В аналитических целях органы исполнительной власти Свердловской области были разбиты на четыре группы: управление социальной сферой, управление экономикой (как промышленностью, так и сельским хозяйством), обслуживание внутренних потребностей системы государственного управления и охрана

природы. При отборе учитывалось, что органы управления социальной сферой и управления экономикой численно преобладают среди РОИВ Свердловской области. Поэтому среди участников члены общественных советов социальной сферы составили 34,4 %, а члены общественных советов сферы управления экономикой — 36,2 % от общего числа опрошенных. 19,1 % участников опроса были членами общественных советов в сфере охраны природы, а оставшиеся 10,3 % — членами общественных советов при органах, обслуживающих внутренние потребности управления. (Если участник состоял в нескольких советах одновременно, его просили самостоятельно определить совет, участие в котором он считает основным и о котором намерен дать интервью, и включали его в соответствующую подгруппу).

60,7 % участников интервью составляли мужчины, 39,3 % — женщины. Подавляющее большинство (91,7 %) участников интервью имели высшее образование. 46,7 % участников были в возрасте от 30 до 49 лет, 23,3 % — в возрасте от 50 до 59 лет, а 30 % — старше 60 лет. Выборка интервьюируемых в целом отражала структуру генеральной совокупности (см. след. раздел). По сравнению с генеральной совокупностью участники интервью отличались повышенной активностью: состояли только в одном общественном совете 67,2 %. 19,7 % участников интервью указали, что состоят в двух советах, а 13,1 % — в трех и более. В целом в исследовательском проекте принимали участие наиболее активные члены общественных советов при органах исполнительной власти Свердловской области.

Нами был разработан вопросник, в который вошел 21 вопрос, отражавший основные аспекты деятельности общественных советов. Средняя продолжительность фокусированного интервью составляла 45 минут.

Чтобы понять, как участники интервью представляют себе главные функции общественных советов, им был предложен ассоциативный тест. Участников интервью просили указать, какое первое слово приходит им в голову, когда они слышат словосочетание «общественный совет». Как правило, участники, назвав ассоциацию, дополнительно развернуто обосновывали свое мнение. Полученные ответы были проанализированы и сведены в смысловые блоки.

Также был осуществлен анализ региональной нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность общественных советов.

Результаты исследования

Подавляющее большинство членов общественных советов (91,1 %) состояли только в одном совещательно-консультативном органе. 6,5 % состояли в двух общественных советах, 2,4 % — в трех и более. Имелся представитель общественной организации, который состоял в пяти (!) общественных советах (причем в одном из них являлся председателем).

Как видно из таблицы 1, две пятых (41,1 %) членов общественных советов составляли руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций. Пятая часть (20,5 %) членов общественных советов — это руководители и сотрудники образовательных и исследовательских учреждений. На третьей позиции по частоте включения в общественные советы оказались представители частного бизнеса по профилю общественного совета.

Таблица 1. Социальный состав общественных советов при РОИВ Свердловской области

Социальное положение	%
Руководитель или сотрудник некоммерческой неправительственной организации	41,1/1
Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ	20,5/2
Руководитель или сотрудник частного предприятия по профилю общественного совета	15,4/3
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета	5,8
Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета	3,8
Пенсионер	2,1
Руководитель или сотрудник СМИ	1,7
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета	0,7

Сравнительный вес этих трех групп экспертов зависел в первую очередь от сферы полномочий того органа власти, при котором действовал общественный совет — см. таблицу 2.

Таблица 2. Социальный состав общественных советов при РОИВ Свердловской области в зависимости от сферы полномочий РОИВ

Социальное положение	%%				
	Все	Социальная сфера	Экономика	Государственное управление	Охрана природы
Руководитель или сотрудник некоммерческой организации [по основному месту работы]	41,1/1	48,2/1	36,7/1	54,0/1	19,4/2
Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ	20,5/2	20,5/2	21,9/3	6,0	38,7/1
Руководитель или сотрудник частного предприятия по профилю общественного совета	15,4/3	7,2	25,8/2	6,0	9,7
Руководитель или сотрудник частного предприятия не по профилю общественного совета	8,9	7,2	7,8	10,0/2	16,1/3
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета	5,8	9,6/3	1,6	8,0/3	9,7
Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета	3,8	4,8	3,9	4,0	0,0
Пенсионер	2,1	0,0	1,6	6,0	3,2
Руководитель или сотрудник СМИ	1,7	2,4	0,8	4,0	0,0
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета	0,7	0,0	0,0	2,0	3,2

* Примечание: Коэффициент Крамера 0,259, вероятность ошибки: 0,1%.

Как видно из таблицы 2, руководители и сотрудники частных предприятий чаще всего входили в состав общественных советов при органах власти, занимающихся управлением экономикой. В таких советах эта группа составляла до трети (33,6%) от общего числа членов (если суммировать долю представителей частных предприятий по профилю и не по профилю общественного совета). В то же время в общественных советах социальной сферы доля представителей частного сектора была в два с лишним раза ниже (14,4%).

Как и следовало ожидать, руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций являлись самой многочисленной группой в общественных советах при тех органах власти, в чьи полномочия входила социальная сфера (48,2%, в советах экономической направленности — 36,7%).

В общественных советах при органах власти, занимающихся природоохранной деятельностью, самой многочисленной группой оказались представители академического сообщества (руководители и сотрудники вузов и НИИ — 38,7%; представителей общественных организаций — 19,4%, бизнеса — 25,8%).

Таким образом, при формировании общественных советов в них стремились включать как профессионалов-экспертов из академической среды, так и экспертов-«мирян» — представителей «заинтересованных сообществ» из сфер бизнеса и гражданского общества.

Четко выраженная ориентация на экспертов была характерна только для общественных советов при природоохранных органах исполнительной власти. Сложно сказать, является ли она отражением направленной политики отбора или того обстоятельства, что природозащитная деятельность в Свердловской области (в отличие от соседней Челябинской) не входит в число приоритетов гражданского общества.

На нормативно-правовом уровне задачи общественных советов в Свердловской области понимаются вполне стандартно. В соответствии с Типовым положением об общественном совете при областном или территориальном исполнительном органе государственной власти Свердловской области, задачей общественного совета является в первую очередь осуществление общественного контроля деятельности исполнительного органа. Все остальные задачи, включая обеспечение участия институтов гражданского общества в процессе подготовки проектов правовых актов и их реализации, повышение прозрачности и открытости деятельности исполнительного органа стоят следом за этой задачей¹¹.

Однако ассоциативный тест на словосочетание «общественный совет» дал несколько иные результаты (см. табл. 3).

Словосочетание «общественный контроль» оказалось основной ассоциацией только в четверти (23,7%) случаев. При этом участники интервью испытывали явные трудности, пытаясь определить, что такое общественный контроль. Эти попытки зачастую порождали круг в определении:

¹¹ Об утверждении Типового положения об общественном совете при областном или территориальном исполнительном органе государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в Постановление Правительства Свердловской области от 07.02.2014 N 65-ПП «Об утверждении Порядка образования общественных советов при областных исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (с изменениями на 15 января 2019 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446455988> (дата обращения: 15.12.2019).

«Общественный контроль предполагает совершенно конкретные мероприятия общественного контроля по проведению профилактики коррупционных нарушений, по информированию граждан, ну, и так далее и тому подобное. Мы за этим следим. Это взбадривает государственный орган».

Таблица 3. **Результаты ассоциативного теста: «Общественный совет — это...», %**

Позитивные ассоциации	78,9
«Связь с народом», в том числе:	39,4
Народ, «мысли народа»	10,5
«Взаимодействие общественности между собой», «круг общественников»	7,9
Помощник органов власти	7,9
Учет общественного мнения	7,9
Обратная связь	5,2
Общественный контроль	23,7
Экспертиза, эксперты	5,2
Борьба с коррупцией	2,7
Другое	7,9
Негативные ассоциации	7,9
Нейтральные ассоциации	13,1

В следующем высказывании интервьюируемый явно стремился смягчить обязательную контрольную составляющую в деятельности совета и переставить акценты с контроля на «со-управление» (если использовать терминологию С. Г. Маковецкой):

«[Общественный совет]... не является контролирующим органом с карательными функциями. Это, все-таки, достаточно доброжелательный орган. Который в какой-то мере мог бы оказать и помощь... Я думаю, это как один из элементов развития гражданского общества, привлечение общественников к работе... Вовлечение их в то, что осуществляется государством через исполнительные органы власти. Общественный совет — это именно такой орган, который через общественные организации, через активных, так скажем, членов общества может участвовать в работе исполнительных органов власти».

В ходе 58 интервью был приведен только один пример (!) осуществления общественного контроля, причем он носил явно пародийный характер (посещая бухгалтерию государственного учреждения, член общественного совета поинтересовался, на какие средства главный бухгалтер приобрела бриллиантовые серьги).

Остальные участники не смогли привести ни одного конкретного примера осуществления общественного контроля и фактически при дальнейшем обсуждении просто забывали об этой функции общественных советов.

Ассоциации «экспертиза», «эксперты» также оказались мало популярными (указали эти ассоциации 5,2% участников, преимущественно члены советов экономической направленности). Характерно, что при этом участники были склонны противопоставлять функцию экспертизы и функцию общественного контроля:

«Мы должны как экспертное сообщество инициировать предложения серьезные, направленные на развитие... отрасли — как раз во имя интересов в первую очередь человека и государства... Поэтому, почему мы должны заниматься только контролем? Почему мы не должны как эксперты, как опытные эксперты, как представители бизнеса, почему мы не должны помогать развивать... отрасль? И вносить весомый вклад!»

Для участников интервью наиболее значимой оказалась не контролирующая или экспертная, а посредническая функция общественных советов как инструментов донесения позиций народа (именно народа в целом, а не более узкого круга заинтересованных сообществ) до власти. Об этом свидетельствуют такие ассоциации, как «народ» и «мысли народа», «круг общественников», «помощник органов власти», «учет общественного мнения» и «обратная связь», которые в сумме набрали 39,4 %.

Приведем несколько характерных пояснений:

«Общественный совет как-то должен представлять общественное мнение. Для того чтобы министерство, принимая свои какие-то административные решения, учитывало и общественное мнение. Потому что взгляд администрации, взгляд народа не всегда совпадает на один и тот же вопрос. То есть мы как представители народа, получается, при министерстве... Понимаете? Должны доносить мнение народа!»

«Общественный совет — это орган, который смотрит, с другой стороны. Министерство — это все-таки орган управления, и у него свои задачи. Как уже эти задачи реализуются на практике, это уже взглядом со стороны, взглядом общественности, тут бывают разные взгляды. Для того чтобы донести этот взгляд до министерства и постараться найти какие-то совместные пути работы... Во всяком случае пытаться поставить вопросы, которые, может, еще не так видны министерству.»

«Советы доносят проблемы общества до чиновников и государства, освещают болезненные точки, а также те трудности, которые мешают реализации законов. Для развития демократии. Чтобы государство услышало мнение народа от руководителей НКО и граждан, имеющих определенный авторитет в обществе.»

Один из участников сформулировал данную позицию даже резче, указав, что общественные советы не просто доносят до власти мнение народа, но призваны содействовать решению социальных конфликтов:

«Это минимизация конфликтов между властью и народом. Это и есть главная задача. Если власть перестает чувствовать народ, то народ не верит власти. Это самая большая трагедия для любой страны. Я считаю, что общественный совет, его цель — сделать так, чтобы таких конфликтов не было. Чтобы они не доходили до точки кипения. Довести до власть имущих, что если они и дальше так будут делать, то это приведет к социальному взрыву. А это никому не надо. Ни власти, ни народу!»

Результаты интервьюирования свидетельствуют о том, что для большинства участников интервью общественный совет — это механизм, обеспечивающий донесение до органов власти позиции общества («народа»), и в этом смысле выполняющий посреднические функции. Судя по результатам теста, участники интервью не были склонны рассматривать себя как чисто технических экспертов. Они видели себя помощниками власти, доносящими до нее общественное мнение и содействующими выработке правильных управленческих решений. На словах признавая, что главной функцией общественных советов является общественный контроль,

они на практике рассматривали общественные советы как «промежуточное звено между народом/обществом и исполнительной властью», и главной функцией считали не контроль за деятельностью власти, а осуществление обратной связи.

Сильнее всего такая позиция была выражена у членов общественных советов, представлявших некоммерческие организации, в советах социальной сферы, слабее всего — у членов общественных советов, представлявших бизнес, в советах сферы управления экономикой. Иными словами, представители некоммерческих организаций ощущали себя «помощниками власти» в большей степени, чем представители бизнеса.

Общие выводы

Анализ деятельности общественных советов показывает, что в Российской Федерации происходит не простой перенос глобальных моделей общественно-государственного управления и практик формирования совещательных органов, а их трансформация с учетом отечественных традиций повышения эффективности деятельности органов власти.

С одной стороны, законодатели, мысля в логике гражданского участия как надзора, определяют общественные советы как органы общественного контроля. С другой стороны, сами члены общественных советов видят себя скорее как посредников между властью и народом, чья функция состоит в доведении до органов власти жалоб и озабоченности рядовых граждан. Экспертная функция совещательно-консультативных органов отходит на задний план. Можно сказать, что члены общественных советов в первую очередь воспринимают себя, если использовать старинное русское выражение, как «мирских челобитчиков», а не внешних независимых экспертов (хотя последняя составляющая в их идентификации также присутствует, особенно у представителей бизнеса). Очевидно, такое позиционирование представляется им наиболее разумным и ответственным поведением.

В какой мере оно на самом деле таково? Насколько рациональна «челобитная» идентичность членов общественных советов?

Объем статьи не позволяет углубиться в дискуссию о том, как соотносятся практики государства модерна и отечественная традиция «служивого народа». Мы не согласны с Э. Киннаном, О. Капелли и А. Гетти [Capelli, 2008; Keenan, 1986; Гетти, 2016], утверждающими, что российская политическая и административная культура наделена неизменными и не способными к изменению глубинными особенностями, поэтому система государственного управления в России носит принципиально домодерный характер. По этой же причине мы не склонны полностью поддерживать модель «сословного государства» С. Г. Кордонского [Кордонский, 2008] и модель этакратии О. И. Шкаратана [Шкаратан, 2015], которые также исходят из тезиса об уникальности отечественной государственности. Мы скорее склоняемся к более умеренной позиции М. Дэвида-Фокса с его тезисом про множественные модерности, которые способны переплетаться между собой, смешиваться с элементами традиции и создавать разного рода гибридные образования [Дэвид-Фокс, 2016].

На наш взгляд, проведенное нами эмпирическое исследование подтверждает данный тезис. В условиях постсоветской России неолиберальная концепция сове-

щательно-консультативных органов как элемента системы государственного управления была преобразована с учетом потребностей и возможностей как органов власти, так и представителей общественности. В связи с этим возникает вопрос, насколько правомерно экстраполировать выводы, полученные на основе анализа деятельности общественных советов в Свердловской области, на Россию в целом.

Вполне возможно, что «челобитная составляющая» может быть выражена сильнее или слабее в зависимости как от характера регионального административного режима (степени его открытости), так и от ресурсной базы, на основе которой формируются общественные советы. Можно предположить, что в менее успешных в экономическом плане и более закрытых в плане политическом регионах ресурсная база будет уже, а «челобитная составляющая» — заметнее. Для проверки данной гипотезы требуются дополнительные эмпирические исследования.

Однако в целом можно сделать вывод, что трансформация неолиберальной нормативной модели консультативных органов «сверху» и «снизу» позволила общественным советам достаточно успешно функционировать в системе российской власти.

Список литературы (References)

Барабашев А. Г., Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36—72. Barabashev A. G., Klimenko A. V. (2010) Retrospective Analysis of the Major Trends of Modernization of the Public Administration and Civil Service System. *Public Administration Issues*. No. 3. P. 36—72. (In Russ.).

Гаганов А. Общественный контроль в России // Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии). 2014. 22 июля. URL: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii> (дата обращения: 15.12.2019).

Gaganov A. (2014) Public Scrutiny in Russia. *Sulakshin Center (Center for Scientific Political Thought and Ideology)*. URL: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii> (accessed: 15.12.2019). (In Russ.).

Гарифуллина Г. А. Совещательные органы при исполнительной власти — институт диалога с бизнесом? // Бизнес. Общество. Власть. 2011. № 6. С. 31—32.

Garifullina G. A. (2011) Advisory Bodies under the Executive Branch — Institute for Dialogue with Business? *Business. Society. Power*. No. 6. P. 31—32. (In Russ.).

Гарифуллина А. Г. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного знания. Диссертация на соискание ученой степени канд. полит. наук. М. : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013.

Garifullina A. G. (2013) Advisory Bodies under Federal Agencies: The Political Role of Expert Knowledge. Ph. D. Thesis. Moscow: National Research University Higher School of Economics. (In Russ.).

Гетти А. Практика сталинизма : Большевики, бояре и неумирающая традиция. М.: РОССПЭН, 2016.

Getty A. (2014) *Practicing Stalinism: Bolsheviks, Boyars, and the Persistence of Tradition*. New Haven: Yale University Press.

Герасимова Е. В., Ландау И. Л. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта: Гуманитарные и общественные науки. 2015. Вып. 9. С. 5—16.

Gerasimova E. V., Landau I. L. (2015) Legal Regulation of Public Scrutiny in the Russian Federation. *Bulletin of the Immanuel Kant Baltic Federal University: Humanities and Social Sciences*. Vol. 9. P. 5—16. (In Russ.).

Горный М. Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86). С. 14—24.

Gorny M. B. (2011) Public Advisory Councils under the Authorities: The Experience of Saint Petersburg. *Telescope*. No. 2 (86). P. 14—24. (In Russ.).

Дьякова Е. Г. «Честная сбалансированность» или самостоятельность: проблематизация дискурса о совещательно-консультативных органах в отечественной и американской административных традициях // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 438. С. 97—105. <http://doi.org/10.17223/15617793/438/13>.

Dyakova E. G. (2019) “Fairly Balanced” or Independent: Problematization of the Discourse on Consultative Bodies in the Russian and American Administrative Traditions. *Tomsk State University Journal*. No. 438. P. 97—105. (In Russ.). <http://doi.org/10.17223/15617793/438/13>.

Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Общественные советы при исполнительных органах власти: рецепция федерального законодательства на региональном уровне (на примере Уральского федерального округа) // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 68—77.

Dyakova E. G., Trakhtenberg A. D. (2016) Public Councils Attached to Executive Bodies: The Reception of Federal Law at the Regional Level (Using the Example of the Ural Federal District). *Russian Juridical Journal*. No. 2. P. 68—77. (In Russ.).

Дэвид-Фокс М. Модерность в России и СССР: отсутствующая, общая, альтернативная или переплетенная? // Новое литературное обозрение. 2016. № 4 (140). С. 19—44.

David-Fox M. (2016) Russian — Soviet Modernity: None, Shared, Alternative, or Entangled? *New Literary Review*. No. 4 (140). P. 19—44. (In Russ.).

Исаева Е. А. Механизм формирования общественных советов при органах власти в субъектах России: сравнительно-правовое исследование // Власть. 2015. Т. 23. № 11. С. 48—53.

Isaeva E. A. (2015) The Mechanism of the Formation of Public Councils under Government Bodies in the Regions of Russia: Comparative Legal Research. *The Authority*. Vol. 23. No. 11. P. 48—53. (In Russ.).

Казарцева Г. А., Семенов А. И. Общественные советы как инструмент повышения эффективности государственного управления в сфере деятельности ФСПП России // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 3. С. 24—30.

Kazartseva G. A., Semyonov A. I. (2015) Public Council as a Tool for Openness of the Public Government in the Activities of the Federal Bailiff Service of Russia. *Law and Order: History, Theory, Practice*. No. 3. P. 24—30. (In Russ.).

Кордонский С. Г. Сословная структура постсоветской России. М. : Институт Фонда «Общественное мнение», 2008.

Kordonsky S. G. (2008) The Estate-Based Social Structure of Post-Soviet Russia. Moscow: Institute of the “Public Opinion” Foundation. (In Russ.).

Ленин В. И. Государство и революция // Полное собрание сочинений. М. : Издательство политической литературы, 1969. Т. 33. С. 1—120.

Lenin V. I. (1969) State and Revolution. Lenin V. I. *Complete Set of Works*. Moscow: Politizdat. Vol. 33. P. 1—120. (In Russ.).

Маковецкая С. Г., Сулимов К. А. Государство и гражданское общество России в контексте управления/соуправления/самоуправления. Препринт. Пермь : Центр гражданского анализа и независимых исследований, 2012.

Makovetskaya S. G., Sulimov K. A. (2012) The State and the Civil Society of Russia in the Context of Governance/Co-Governance/Self-Governance. Preprint. Perm: Centre for Civil Analysis and Independent Research. (In Russ.).

Маковецкая С. Г. Участие объединений граждан и бизнеса в со-управлении социальной сферой: институциональные возможности, издержки и барьеры доступа. Пермь : Центр гражданского анализа и независимых исследований, 2016.

Makovetskaya S. G. (2016) Participation of Associations of Citizens and Business in the Co-Management of the Social Sphere: Institutional Capacity, Costs and Barriers to Access. Perm: Centre for Civil Analysis and Independent Research. (In Russ.).

Мальков В. В. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юр. наук. М. : Издательство МГУ, 1963.

Malkov V. V. (1963) Public Scrutiny and Its Role in the Soviet Governance. Abstract of a Ph. D. Thesis. Moscow: Moscow State University Publishing House. (In Russ.).

Носкова М. В. Об актуальных вопросах деятельности общественных советов в Российской Федерации // Вопросы управления. 2016. № 4 (41). С. 39—44.

Noskova M. V. (2016) On Topical Issues of Public Councils Activity in the Russian Federation. *Management Issues*. No. 4 (41). P. 39—44. (In Russ.).

Нужнова С. Л. Развитие гражданского общества посредством становления и функционирования института общественных советов при государственных органах // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1. С. 115—121.

Nuzhnova S. L. (2015) The Development of Civil Society through the Establishment and Functioning of the Institute of Public Councils at the State Bodies. *State and Municipal Government. Scientific Notes of the North-Caucasian Academy of Public Administration (SKAGS)*. No. 1. P. 115—121. (In Russ.).

Огнева Е. А. Общественный контроль в системе защиты права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование.

Диссертация на соискание ученой степени канд. юридич. наук. М. : Российская академия народного хозяйства и государственной службы, 2015.

Ogneva E. A. (2015) Public Scrutiny within the System of Human Rights Protection in the Russian Federation: Constitutional and Legal Research. Ph. D. Thesis. Moscow: Russian Academy of National Economy and Public Service. (In Russ.).

Плотников А. А. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 2. С. 105—111.

Plotnikov A. A. (2013) Public Scrutiny and Its Potential in Resistance against Corruption. *Northern (Arctic) Federal University Bulletin. Series: Humanities and Social Sciences*. No. 2. P. 105—111. (In Russ.).

Попова Е. П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении // Правоведение. 1961. № 3. С. 147—152.

Popova E. P. (1961) On the Concept of Public Scrutiny in the Soviet Governance. *Jurisprudence*. No. 3. P. 147—152. (In Russ.).

Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2006. Т. 2. № 3. С. 143—155.

Rudenko V. N. (2006) Consultative Public Councils: Features of Organization and Activity. *Political Expertise: POLITEX*. Vol. 2. No. 3. P. 143—155. (In Russ.).

Розов Н. С. Специфика российской власти, ее ментальные структуры, ритуальная практика и институты // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С. 29—41.

Rozov N. S. (2011) The Specifics of the Russian Authority, Its Mental Structures, Ritual Practice and Institutions. *Polis. Political Studies*. No. 1. P. 29—41. (In Russ.).

Сунгуров А. Ю. Общественные советы как институт мониторинговой демократии? Опыт Краснодарского края // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 48—54.

Sungurov A. Yu. (2013) Public Councils as Institute of Surveillance Democracy? Experience of Krasnodar Krai. *Society and Power*. No. 6 (44). P. 48—54. (In Russ.).

Сунгуров А. Ю. Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 130—142. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>.

Sungurov A. Yu. (2018) Expert Community and Power: Models of Interaction and Problems of Civil Responsibility. *Polis. Political Studies*. No. 4. P. 130—142. (In Russ.). <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>.

Сунгуров А. Ю., Захарова О. С., Петрова Л. А., Распопов Н. П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 165—178.

Sungurov A. Yu., Zakharova O. S., Petrova L. A., Raspopov N. P. (2012) Mediator Institutions and Their Development in Contemporary Russia. Public Chambers and Consultative Councils: Federal and Regional Experience. *Polis. Political Studies*. No. 1. P. 165—178. (In Russ.).

Сунгуров А. Ю., Карягин М. Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 144—159. <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>.

Sungurov A. Yu., Karyagin M. E. (2017) Russian Expert Community and Government: Main Forms of Interaction. *Polis. Political Studies*. No. 3. P. 144—159. (In Russ.). <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>.

Тарасенко А. В., Дубровский Д. И., Стародубцев А. А. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. Санкт-Петербург : Реноме, 2011.

Tarasenko A. V., Dubrovsky D. I., Starodubtsev A. A. (2011) To Build Bridges between the Society and the State: Socially-Consultative Structures in the Regions of the North-West. Saint Petersburg: Renome. (In Russ.).

Шкаратан О. И. Социальная система, обращённая в прошлое (часть 1) // Социологический журнал. 2015. Т. 21. № 3. С. 88—104. <https://doi.org/10.19181/socjour.2015.21.3.2379>.

Shkaratan O. I. (2015) Social System, Facing to the Past (part 1). *Sociological Journal*. Vol. 21. No. 3. P. 88—104. (In Russ.). <https://doi.org/10.19181/socjour.2015.21.3.2379>.

Щербина М. В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. 2015. Т. 23. № 3. С. 129—133.

Shcherbina M. V. (2015) Public Councils at the Executive Authorities: the Social Assessment and Control. *The Authority*. Vol. 23. No. 3. P. 129—133. (In Russ.).

Brown M. B. (2008) Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees. *Political Research Quarterly*. Vol. 61. No. 4. P. 547—561. <https://doi.org/10.1177/1065912907313076>.

Capelli O. (2008) Pre-Modern State-Building in Post-Soviet Russia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 24. No. 4. P. 531—572. <https://doi.org/10.1080/13523270802510487>.

Christian D. (1982) The Supervisory Function in Russian and Soviet History. *Slavic Review*. Vol. 41. No. 1. P. 73—90. <https://doi.org/10.2307/2496636>.

Finer H. (1941) Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*. Vol. 1. No. 4. P. 335—350. <https://doi.org/10.2307/972907>.

Friedrich C. J. (1935) Responsible Public Service under the American Constitution. Friedrich C. J., Beyer W. C., Spero S. D., Miller J. F., Graham G. A. *Problems of the American Public Service*. New York: McGraw-Hill. P. 3—74.

Keenan E. L. (1986) Muscovite Political Folkways. *Russian Review*. Vol. 45. No. 2. P. 115—181. <https://doi.org/10.2307/130423>.

Lorch J. (2017) Civil Society and Mirror Images of Weak States: Bangladesh and the Philippines. London: Palgrave Macmillan.

Markus S. (2007) Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme. *Polity*. Vol. 39. No. 3. P. 277—304.

Monga C. (2009) Uncivil Societies: A Theory of Sociopolitical Change. Policy Research Working Paper No. WPS 4942. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4942>.

Owen C. A.M. (2014) «Obshchestvennyi Kontrol» (Public Scrutiny) from Discourse to Action in Contemporary Russia: The Emergence of Authoritarian Neoliberal Governance. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Politics. Exeter: University of Exeter.

Owen C., Bindman E. (2017) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*. Vol. 13. No. 1. P. 98—120. <https://doi.org/10.1017/gov.2017.13>.

Petrov N., Lipman M., Hale H. E. (2010) Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes. *Carnegie Papers. Russia and Eurasia Program*. No. 106.

van Schendelen R. (2002) The In-Sourced Experts. *Journal of Legislative Studies*. Vol. 8. No. 4. P. 27—39. <https://doi.org/10.1080/13572330200870003>.

Vibert F. (2007) The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491160>.