

СОЦИОЛОГИЯ И ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 342.518

Е.Г. Дьякова

«ЧЕСТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ» ИЛИ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРОБЛЕМАТИЗАЦИЯ ДИСКУРСА СОВЕЩАТЕЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ И АМЕРИКАНСКОЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ТРАДИЦИЯХ

Статья посвящена сравнительному анализу дискурса о совещательно-консультативных органах при органах исполнительной власти США и Российской Федерации. В дискурсе постоянно воспроизводятся проблемы, которые не находят эффективного разрешения. В США это проблема того, как «честно сбалансировать» в консультативных органах экспертов и представителей заинтересованных сообществ, а в России – проблема обеспечения независимости общественных советов от тех органов власти, при которых они функционируют.

Ключевые слова: государственное управление; консультативно-совещательные органы; дискурс; совещательные комиссии; «честная сбалансированность»; общественные советы; самостоятельность.

Функционирование при исполнительной власти совещательно-консультативных органов, чья деятельность направлена на экспертизу властных решений и обеспечение взаимодействия власти и граждан, является общемировой практикой.

Количество консультативных органов во всем мире постоянно растет. Это происходит в различных управленческих системах, функционирующих в рамках национальных административных традиций. Однако сравнительный анализ деятельности совещательно-консультативных органов в разном административном и политическом контексте практически отсутствует. В отечественной литературе, пожалуй, исключение составляет статья В.Н. Руденко [1].

В отечественной литературе деятельность общественных советов (представляющих собой российский вариант совещательно-консультативных органов) анализируется преимущественно в функциональном аспекте. Общественные советы, наряду с Общественными палатами, рассматриваются как органы общественного контроля, поэтому основное внимание уделяется тому, насколько существующая нормативно-правовая база обеспечивает выполнение ими данной функции (см., например, [2–8]). Большинство опубликованных работ на данную тему носит правовой характер и отличается ярко выраженной описательностью (при почти полном отсутствии перекрестных ссылок – каждый автор начинает исследование как бы «заново»). Отметим, что «правовой уклон» характерен и для анализа деятельности консультативных органов в зарубежной литературе (так, как будет показано ниже, американские исследователи занимаются в первую очередь анализом правоприменения Федерального акта об общественных советах 1972 г.). Но при этом анализ заметно отличается большей глубиной и обобщенностью.

При этом следует отметить, что отечественными и зарубежными исследователями накоплен определенный опыт изучения деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Российской Федерации «изнутри», методами качественной социологии. Мы имеем в виду прежде всего работы А.Г. Гарифуллиной

[9], исследовавшей работу консультативных органов при федеральных органах власти экономического блока, а также исследования М.Б. Горного [10], А.А. Стародубцева [11], А.В. Тарасенко, Д.И. Дубровского [12] и ряда других авторов. Особый интерес представляет проведенный в диссертационном исследовании К. Оуэн [13] сравнительный анализ официального дискурса, связанного с общественными советами (что, по сути, является темой описанных выше правовых исследований), и дискурса неформального, используемого членами общественных советов в Москве, Санкт-Петербурге и Самаре. К. Оуэн впервые обратила внимание на содержательную специфику официального дискурса, который, по ее мнению, представляет собой гибрид неолиберальной риторики и традиционного советского дискурса «народного контроля».

Учитывая все вышесказанное, представляется целесообразным провести сравнительный анализ дискурса о совещательно-консультативных органах, ориентируясь прежде всего на то, какие проблемы чаще всего называются и анализируются при обсуждении деятельности общественных советов. Нами была высказана гипотеза, что проблемы, которые устойчиво воспроизводятся в дискурсе об общественных советах, с одной стороны, отражают национальную административную специфику, а с другой – являются принципиально не решаемыми в рамках данной административной системы / традиции. Чтобы проверить эту гипотезу, мы провели сравнительный анализ ключевых проблем, которые доминируют в дискурсе об общественных советах в США и Российской Федерации, причем воспроизводятся не только в общественных дискуссиях, но и на уровне правотворчества и правоприменения.

Особую актуальность предлагаемому нами подходу придает постоянно возрастающая роль совещательно-консультативных органов в процессе принятия и реализации решений исполнительных органов власти. Данная тенденция связана с поиском новых форм государственного управления, отвечающих потребностям современного общества [14], и реализуется в рамках парадигмы «общественно-государственного

управления» («good governance»). Концептуальной основой парадигмы является признание совместной ответственности государства и гражданского общества за решение социальных проблем [15].

Устойчивое присутствие совещательно-консультативных органов в структуре государственного управления свидетельствует о том, что они выполняют важные функции. По выражению Ф. Виберта, они занимаются тем, что он назвал «эмпирией публичной политики». По его мнению, в современных условиях сложилось четкое различие между процессами сбора информации и мобилизации профессионального знания, за которые отвечают консультативные посреднические институты, и процессами принятия решений на основе этой информации и знаний, которые осуществляются в сфере публичной политики [16].

Поэтому сравнительный анализ того, каким образом совещательно-консультативные органы выполняют свои функции в различных административных системах, и того, какие проблемы порождает их функционирование, представляет значительный исследовательский интерес.

В США в 2017 г. только на федеральном уровне действовало 1 050 совещательных комиссий («advisory committees»), к работе в которых было привлечено около 68 000 человек [17]. Их деятельность регулировалась уже упоминавшимся Федеральным актом о совещательных комиссиях (The Federal Advisory Committee Act, FACA) 1972 г. [18].

Одной из основных целей разработчиков Акта было максимальное сокращение числа совещательных комиссий и установление жесткого контроля за их деятельностью со стороны Президента и Конгресса. Такое отношение к совещательным структурам в американской административной традиции связано с тем, что они плохо вписываются в базовый концепт представительной демократии, предполагающей разделение властей: членов совещательных комиссий никто не избирал, тем не менее они оказывают влияние на действия / решения органов власти. Традиционно в связи с этим в дискурсе воспроизводятся опасения о «захвате сегментов формального государственного аппарата частными группами и ассоциациями» [19]. Несмотря на то что совещательным органам задним числом приписали весьма почтенную родословную, возведя их к самому Джорджу Вашингтону (учредившему некогда комиссию для рассмотрения причин восстания из-за виски) [20], отношение к ним остается настороженным.

FACA отчасти достиг своей цели. Благодаря его принятию количество комиссий удалось сократить с 1 800 в 1971 г. до 1 242 в 1974 г. и до 816 в 1978 [21]. Однако затем количество консультативных органов на федеральном уровне, несмотря на все усилия, стало увеличиваться, пока не стабилизировалось на указанном выше уровне – около 1 000. При этом если в 1974 г. в совещательных комиссиях было 22 000 членов, то к 2016 г. их количество возросло до 68 000. Иными словами, размер средней комиссии вырос в три раза.

В рамках американской модели государственного устройства совещательные комиссии выступают как

механизм получения и использования органами власти экспертного знания, накопленного гражданским обществом. Если использовать формулировку FACA, они создаются «в целях получения советов и рекомендаций» [21], направленных на повышение качества государственного управления и укрепление поддержки принимаемых решений.

Поэтому центральным для формирования и деятельности совещательных структур является вопрос о том, какого рода экспертов им следует привлекать. Экспертное знание может носить двоякий характер: наряду с экспертами-профессионалами, являющимися носителями специализированного (в том числе научного) знания о той или иной сфере деятельности органов власти, существуют «эксперты-миряне», которые располагают житейским опытом, связанным с данной сферой, включая опыт решения проблем и защиты своих интересов. «Эксперты-миряне», таким образом, выражают интересы и / или являются представителями «заинтересованных сообществ». Эксперты обоих типов обладают важной информацией, необходимой для принятия эффективных управленческих решений, однако советы и рекомендации они дают принципиально разного типа [22]. Разница в том, что от экспертов-профессионалов ожидают «независимых и незаинтересованных советов», основанных на их знаниях, в то время как «эксперты-миряне» представляют «точку зрения или перспективу внешних заинтересованных сообществ или стейкхолдеров» [17].

В 2017 г. соотношение экспертов-профессионалов и экспертов-мирян в совещательных комиссиях на федеральном уровне составляло примерно два к одному [ibid.]. Как правило, эксперты-профессионалы имели статус специальных сотрудников правительства (special government employee), в то время как «эксперты-миряне» – статус представителей (representative).

В Федеральном акте о совещательных комиссиях содержится специальное требование, чтобы состав любой комиссии был «честно сбалансирован с позиций представленности разных интересов и исполняемых функций» [17]. За соблюдением принципа честной сбалансированности следят Управление государственной службы в составе администрации Президента (The General Services Administration, GSA), а также Счетная палата (The Government Accountability Office, GAO) при Конгрессе США, контролирующие деятельность совещательных комиссий.

Однако вопрос является настолько сложным и спорным, что регулярно порождает судебные иски общественных организаций против органов власти с обвинениями в том, что отказ от включения представителя той или иной организации в состав комиссии нарушает принцип честной сбалансированности. Как показал Э. Старк, проблема связана с тем, что органы власти и заинтересованные сообщества придерживаются прямо противоположных взглядов на то, как понимать «представленность» и «интересы» [23]. Так, общественные организации полагают, что их представители в совещательных комиссиях выражают позицию заинтересованного сообщества, в то время как сотрудники органов власти настаивают, что они выражают не более, чем позицию самой организации.

Таким образом, основной функцией совещательных комиссий в США является экспертная, а центральной проблемой, вокруг которой вращается обсуждение их деятельности, – проблема представленности. О том, что это действительно так, свидетельствует не только количество продуцируемых ею судебных исков, но и неоднократные (и неудачные) попытки конкретизировать § 3:2 FACA, уточнив, что же такое «честная сбалансированность». Определение остается все таким же расплывчатым, а проблема постоянно воспроизводится в ходе дискуссий о роли совещательных комиссий.

В Российской Федерации консультативные органы вписаны в принципиально иной контекст государственного управления, поэтому проблема представленности не только не является центральной, но, как будет показано ниже, даже сколько-нибудь внятно не формулируется. При этом децентрализованное гражданское участие активно поощряется, для чего создаются специальные площадки (хотя наиболее важные политические решения принимаются за пределами органов гражданского участия).

Потребность в гражданском участии в отечественных условиях зачастую недооценивается: ряд исследователей полагает, что общественные советы как институты гражданского участия носят чисто имитационный характер [24, 25]. Высказывается также мнение, что развитие системы общественных советов является вынужденным следствием низкого качества отечественной системы государственного управления [26], а не проявлением общемировой тенденции.

Безусловно, такая точка зрения имеет под собой определенную почву. Так, А.Г. Барбашев, посвятивший смене управленческих парадигм особую статью, отметил, что в государствах, где нет традиции участия гражданского общества в управлении, возможна ситуация, когда экспертные органы «превращаются в компрадорские структуры, исполняющие заказ государства и способные в лучшем случае отстаивать собственные групповые или даже индивидуальные интересы» [27].

Дополнительную сложность ситуации придает то, что общественные советы вписаны не просто в иной властный контекст: в этом контексте они выполняют иные функции. Официально главной задачей общественных советов считается контроль за деятельностью органов исполнительной власти (т.е. функция, которую в США исполняют органы законодательной власти). В нормативно-правовых документах статус общественных советов определяется как «постоянно действующие совещательно-консультативные органы общественного контроля» [28].

Обилие надзорных структур, контролирующих деятельность других государственных структур, предвещает собой отечественную административную специфику, и очень плохо укладывается, а по мнению Д. Христиана – вообще не укладывается в разработанные в европейском (и американском) контексте теории государственного управления [29].

Современные общественные советы воспринимаются как преемники советских комитетов народно-общественного контроля [30] (данные термины

первоначально использовались как взаимозаменяемые; существовала точка зрения, что народный контроль является высшей формой общественного контроля [31]). Превращение надзора в форму гражданского участия являлось одной из основных характеристик советской системы государственного управления. Не случайно его активное развитие связано с эпохой Н.С. Хрущева, на практике попытавшегося реализовать марксистский тезис об отмирании государства и сделавшего ставку на самостоятельность масс. При этом, исходя из тезиса об общенародном характере государства, вопрос о самостоятельности органов народного контроля не ставился. Наоборот, подчеркивалось, что его эффективность обусловлена тем, что он носит общественно-государственный характер, а органы народного контроля интегрированы в систему государственных органов.

Субъекты контроля в СССР понимались чрезвычайно широко: утверждалось, что «право общественного контроля принадлежит любому гражданину Советского Союза, независимо от того, состоит ли он в какой-либо общественной организации или нет» [32]. При таком подходе вопрос о представленности в органах народного контроля тех или иных сообществ выводился за скобки.

Это отразилось и в последующем законодательстве, регулирующем деятельность органов народного контроля: ни Положение об органах народного контроля в СССР 1968 г. [33], ни закон СССР «О народном контроле в СССР» 1979 г. [34] не содержали ничего подобного американскому принципу «честного представительства».

В «Положении» имелось только указание на то, что в группы и посты народного контроля в учреждениях и на предприятиях (т.е. на самом низовом уровне) «избираются передовые, наиболее активные и авторитетные рабочие, колхозники, служащие, студенты, а также пенсионеры и домашние хозяйки, как коммунисты, так и беспартийные» [33]. Фактически в данном пункте перечислялись все основные социальные группы советского общества (не были забыты даже домохозяйки). Аналогичным образом, когда речь заходила о более высоком уровне, т.е. о комитетах народного контроля, указывалось, что «в состав этих комитетов входят... представители партийных, советских, профсоюзных, комсомольских и других организаций, рабочие, колхозники и служащие, работники печати, деятели науки и культуры, руководящие работники органов народного контроля» [Там же].

В Законе о народном контроле в СССР в разделе II о порядке формирования соответствующих органов было указано, что народными контролерами должны быть «наиболее активные и авторитетные рабочие, колхозники, служащие, учащиеся высших и средних специальных учебных заведений, а также пенсионеры и домашние хозяйки» [34], т.е. перечислялся уже знакомый нам список. Таким образом, 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).

Это, вполне естественно, порождало проблемы, связанные с низкой компетентностью народных контролеров. В очень поздней, 1984 г., диссертации С.С. Толкачевой данный вопрос был рассмотрен достаточно подробно. В качестве практической рекомендации автор предлагала «привлечении[е] специалистов к контролю (постоянно или временно) и их сочетании[е] с неспециалистами, но обладающими организаторскими способностями» [35].

В постсоветскую эпоху формирование совещательных органов при органах исполнительной власти происходило достаточно стихийно, и, как правило, по инициативе самих органов власти на основе самостоятельно разработанных нормативно-правовых актов. Переход к формированию общественных советов как общегосударственной политике связан с принятием закона «Об Общественной палате Российской Федерации», в котором впервые были упомянуты общественные советы при федеральных органах исполнительной власти [36]. Следующим шагом стало принятие в 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором общественные советы были определены в качестве субъектов общественного контроля (наряду с общественными палатами всех уровней) [37].

Если в США постоянно воспроизводящейся проблемой, связанной с консультативными органами, является проблема «честной представленности», то в отечественных условиях это проблема самостоятельности и независимости от того органа власти, при котором консультативный орган был создан. Здесь наблюдается явное отличие от советского времени, когда такая проблема вообще не могла быть легально сформулирована изнутри и ставилась только внешними наблюдателями [38] (а также пропагандистами, разоблачавшими взгляды буржуазных фальсификаторов, отрицавших эффективность народного контроля [39]).

Очень быстро общим местом стало утверждение, что эффективной работе общественных советов препятствует то, что они не обладают реальной самостоятельностью и формируются согласно интересам соответствующего органа. Приведем типичный пример – высказывание регионального активиста, сделанное в сентябре 2017 г.: «Советы создаются под себя властными структурами... Председателями и членами этих советов являются сами чиновники. Парадоксальность ситуации в том, что чиновник контролирует сам себя. Профильные бюджетники (члены Советов) – однозначно зависимые люди». Далее говорится о невозможности «неудобным» гражданам, говорящим неприятные власти вещи, попасть в состав Совета» [40]. Аналогичные высказывания делаются на самом высоком уровне: в марте 2017 г. на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам президент России В.В. Путин, рассуждая о проблеме независимой оценки качества государственных услуг, отметил: «Мы с вами представляем, как формируются общественные советы. Это часто бывают такие управляемые структуры, создание которых смысла никакого не имеет» [41].

Соответственно, постоянно ставится задача обеспечить самостоятельность общественных советов.

Активную работу в этом отношении ведет Общественная палата РФ, которая осуществляет представительство интересов гражданского общества на федеральном уровне.

Уже в первоначальной редакции закона «Об Общественной палате РФ» Совет Общественной палаты РФ получил право обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе [42]. В дальнейшем права Общественной палаты были сильно расширены. Президент РФ своим Указом от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставил задачу перейти к открытому формированию составов общественных советов из организаций и экспертов, независимых от органов государственной власти. С этой целью было предложено повысить роли Общественной палаты РФ при формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

В 2014–2015 гг. Общественная палата РФ совместно с Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства занималась разработкой нормативно-правовой базы, направленной на то, чтобы максимально ограничить полномочия исполнительной власти при формировании общественных советов и тем самым повысить их самостоятельность. С июня 2015 г. начал действовать Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение) [43] (это была уже вторая версия Стандарта, первая была принята в 2014 г.).

Согласно Стандарту 75% кандидатур в общественный совет при федеральном органе исполнительной власти должны были выдвигаться Общественной палатой РФ, оставшиеся 25% – Экспертным советом при Правительстве РФ. Однако о специфике двух этих групп кандидатов не говорилось ничего: мы не можем утверждать, что Общественная палата выдвигает «экспертов-мирян», а Экспертный совет – экспертов-профессионалов. Указывалось только, что списки кандидатов формируются на основании конкурсного отбора на основе заявок, поступивших от некоммерческих неправительственных организаций. Затем данные списки дополнительно согласовывались с Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства и направлялись руководителю федерального органа власти. В соответствии со Стандартом сам орган исполнительной власти мог лишь утверждать предложенный ему состав общественного совета, никак не влияя на отбор членов.

Вопрос об экспертной квалификации членов общественных советов в Стандарте решался не на основе оппозиции «миряне» – «профессионалы», а на основе универсальных и специфических требований к кандидатам в общественные советы. Набор универсальных требований к кандидатам в общественные советы был тождествен тому, который предъявляется будущим членом Общественной палаты РФ (например, постулировалось отсутствие неснятых судимостей). Федеральные органы исполнительной власти получили право формулировать специфиче-

ские требования к кандидатам в члены совета, предусматривающие наличие у них квалификации, необходимой, чтобы разбираться в сфере полномочий соответствующего органа власти. Данные требования вряд ли можно считать отечественным аналогом американской «честной сбалансированности», поскольку они исходили из того, что все члены общественного совета должны обладать специфической квалификацией.

Напрямую проблемы представительства касался только один пункт Стандарта, в котором было указано, что «состав общественного совета формируется с учетом представительства профессиональных объединений и иных социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий данного федерального органа» [28]. Фактически разработчики попытались указать на необходимость представительства в общественных советах заинтересованных сообществ, но предложенную формулировку трудно назвать удачной: единственным более или менее четко определенным заинтересованным сообществом оказался отраслевой профсоюз, все остальные попали под рубрику «иных социальных групп».

При этом возможности Общественной палаты как официального представителя гражданского общества были достаточно ограниченными. Стандарт с самого начала имел невысокий статус: он был утвержден Протоколом Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства (на основе заочного голосования), поэтому, строго говоря, не являлся обязательным для органов исполнительной власти.

На основе Стандарта с 2016 г. на федеральном уровне началась «перезагрузка» (термин, введенный секретарем Общественной палаты РФ в 2014–2017 гг. А.В. Бречаловым) общественных советов. На 01 июня 2018 г. по новым правилам было сформировано 36 общественных советов. Таким образом, реформирование общественных советов было проведено далеко не всеми федеральными ведомствами (которых в России 51).

В апреле 2018 г. Правительственная комиссия одобрила приоритетные направления деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в 2018 г. [43]. На первом месте в списке приоритетов оказались обсуждение публичной декларации целей и задач федерального органа исполнительной власти и оценка ее реализации, обсуждение ведомственного плана по противодействию коррупции и оценка его исполнения, в то время как «обсуждение социально значимых вопросов в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти по темам, которые волнуют общество, а также обсуждение инициатив и решений федерального органа исполнительной власти по этим вопросам» (т.е. темы, в наибольшей степени волнующие представителей заинтересованных сообществ, где, скорее всего, возможно расхождение позиций экспертов-профессионалов и экспертов-мирян) оказались на последнем, десятом месте.

Однако в мае 2018 г. президент России Владимир Путин подписал указ о новой структуре правительства, который упразднил Комиссию по координации

деятельности открытого правительства [44]. В результате Стандарт фактически прекратил действие.

Поэтому в июле 2018 г. Общественной палатой РФ был утвержден новый Стандарт [45]. В нем сохранилась подконтрольность процесса выдвижения членов общественных советов Общественной палате. Согласно пунктам 3.21 и 3.22 Стандарта «Общественная палата направляет руководителю федерального органа исполнительной власти список кандидатов в состав общественного совета для его утверждения», причем «исключение отдельных кандидатов из направленного Общественной палатой списка федеральным органом исполнительной власти не допускается».

Что касается состава общественных советов, то в Стандарте 2018 г. заинтересованные сообщества перечислены более подробно, что приближает Стандарт к советскому Положению об органах народного контроля пятидесятилетней давности. В число заинтересованных сообществ разработчики стандарта включили «представительства общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, социальных групп, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий данного федерального органа исполнительной власти» [45].

Параллельно в Стандарт было включено и другое определение, в котором было введено различие экспертов-профессионалов и «экспертов-мирян»: «правом выдвижения кандидатов в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями и направлениями деятельности которых являются представление или защита (содействие защите) общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений» [Там же].

Таким образом, Стандарт 2018 г. продолжил тенденцию к превращению общественных советов в структуры, независимые от органа власти, но подконтрольные Общественной палате. При этом составу общественных советов было уделено заметно большее внимание.

Однако следует учитывать, что юридический статус Стандарта 2018 г. еще ниже, чем статус Стандарта 2015 г.: он утвержден Советом Общественной палаты и поэтому для органов исполнительной власти имеет чисто рекомендательный статус.

Сам факт принятия Стандартов 2014–2018 гг. подтолкнул региональные Общественные палаты к усилению своей роли в процессе формирования общественных советов при региональных органах исполнительной власти (ОИВ). В отличие от Общественной палаты РФ, они достаточно успешно включали свои новые полномочия в региональное законодательство.

Так, например, в Свердловской области Общественная палата обрела новые полномочия только в конце 2016 г., но полномочия эти были закреплены не решением исполнительной власти, а региональным законом «Об общественном контроле в Свердловской области» [46]. В соответствии с законом половина

членов общественных советов при ОИВ назначается региональной Общественной палатой из числа членов и консультантов-экспертов Общественной палаты. Еще четверть назначается руководителем соответствующего органа исполнительной власти, а оставшаяся четверть избирается на конкурсной основе из числа кандидатур, выдвигаемых негосударственными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность на территории Свердловской области.

Особый интерес представляет статус консультанта-эксперта. В соответствии с Положением о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области [47] консультантами-экспертами могут быть:

– представители общественных организаций, активно участвующие в развитии гражданского общества;

– граждане, ранее осуществлявшие полномочия члена Общественной палаты;

– представители общественных объединений, допущенные к выборам в Общественную палату, но не избранные в ее состав.

Нетрудно заметить, что, с точки зрения разработчиков постановления консультанты-эксперты – это прежде всего представители заинтересованных сообществ, т.е. скорее «эксперты-миряне», чем эксперты-профессионалы.

С мая 2017 г. в Свердловской области началась перезагрузка общественных советов. О том, что данный процесс еще далек от завершения, свидетельствует осуществленный нами анализ состава общественных советов при ОИВ: всего на 01 апреля 2018 г. доля членов и консультантов-экспертов региональной Общественной палаты составляла 30,1% от общего числа членов 30 общественных советов, т.е. была заметно ниже, чем предусмотрено областным законом.

Проанализированный нами нормотворческий процесс отражает позицию Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат как института, призванного официально представлять интересы гражданского общества. Отсюда стремление разра-

ботчиков нормативно-правовых актов в свою очередь превратить общественные советы в представительства Общественных палат при органах исполнительной власти, осуществляющие функции контроля за их деятельностью.

Как показал реализованный нами исследовательский проект «Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)» (проект был поддержан Фондом президентских грантов (Договор № 17-2-008921), сами члены общественных советов могут иметь иной взгляд на свою роль и функции и весьма сдержанно относиться к предложенной Общественной палатой модели формирования совещательных органов. Более того, они могут стремиться к максимальной интеграции общественного совета в структуру соответствующего органа власти. Однако в нормативно-правовых актах такая позиция отражения не получает.

Таким образом, проблема, которая постоянно воспроизводится в отечественных условиях, представляя собой своеобразный административный «замкнутый круг», связана с обеспечением независимости совещательно-консультативных органов от исполнительных органов власти, при которых они функционируют. Данная проблема решается в духе отечественной административной традиции: через контроль за формированием и деятельностью общественных советов со стороны структуры, внешней по отношению к органам исполнительной власти. В роли такой структуры выступают Общественные палаты всех уровней.

В целом можно сделать следующий вывод: то, какая проблема выступает в дискурсе о совещательно-консультативных органах в качестве ключевой, т.е. постоянно воспроизводится в общественных дискуссиях и процессе правотворчества и правоприменения, зависит от целого комплекса факторов, определяющих характер административной традиции: типа государственного устройства, характера политического режима, господствующего типа административной культуры и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 116–124.
2. Исаева Е.А. Механизм формирования общественных советов при органах власти в субъектах России: сравнительно-правовое исследование // Власть. 2015. № 11. С. 48–53.
3. 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.
4. Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21–24.
5. Липчанская М.А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 27–30.
6. Носкова М.В. Об актуальных вопросах деятельности общественных советов в Российской Федерации // Вопросы управления. 2016. № 4 (41). С. 39–44.
7. 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.
8. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. 2015. № 3. С. 129–133.
9. Гарифуллина А.Г. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного знания : дис. ... канд. полит. наук. М., 2013.
10. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86). С. 14–24.
11. Сунгуров А.Ю. Общественные советы как институт мониторинговой демократии? Опыт Красноярского края // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 48–54.
12. Тарасенко А.В., Дубровский Д.И., Стародубцев А.А. Навести мосты между обществом и государством : общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. СПб. : Реноме, 2011. 48 с.

13. Owen C. «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. University of Exeter, 2014. 312 p.
14. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145–170.
15. Osborne S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8, № 3. P. 377–387.
16. Vibert F. The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers. Cambridge : Cambridge Univ. Press., 2007. 212 p.
17. U.S. General Services Administration (GSA): Federal Advisory Committee Act Overview. URL: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-act-faca-management-overview> (access date: 01.08.2018).
18. The Federal Advisory Committee Act. URL: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (access date: 01.08.2018).
19. McConnell G. Private Power and American Democracy. New York : Random House, 1966. P. 164.
20. Ginsberg W.A. Federal Advisory Committees: An Overview. Washington, D.C. : Congressional Research Service, 2009. URL: <https://fas.org/spp/crs/misc/R44232.pdf> (access date: 01.08.2018). P. 2.
21. Cardoso M.H. The Federal Advisory Committee Act in Operation // Administrative Law Review. 1981. Vol. 33, № 1. P. 5.
22. Brown M.B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly. 2008. № 61 (4). С. 547–561.
23. Stark A. What is Balanced Committee? Democratic Theory, Public Law, and the Question of Fair Representation on Quasi-Legislative Bodies // Ethnicity and Group Rights. New York : Univ. Press, 1997. P. 377–418.
24. Markus S. Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme // Polity. 2007. Vol. 3 (39). P. 277–304.
25. Petrov N., Lipman M., Hale H. Over-managed Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes // Carnegie Papers, Russia and Eurasia Program. 2010. № 106.
26. Hedberg M. Top-Down Self-Organization: State Logics, Substitutional Delegation, and Private Governance in Russia // Governance. 2016. № 1 (29). P. 67–83.
27. Барбашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
28. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение): заочное голосование Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. Протокол № 3. Ст. 1, п. 1.3. URL: https://www.oprf.ru/files/2015dok/standart_OS_FOIV17082015.pdf (дата обращения: 01.08.2018).
29. Christian D. The Supervisory Function in Russian and Soviet History // Slavic Review. 1982. Vol. 41, № 1. P. 73–90.
30. Owen C. A Genealogy of Kontrol in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // Slavic Review. 2016. Vol. 75, № 2. P. 331–353.
31. Мальков В.В. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Изд-во МГУ, 1963. 18 с.
32. Попова Е.П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении // Правоведение. 1961. № 3. С. 147–152.
33. Положение об органах народного контроля в СССР: Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета министров СССР от 19 декабря 1968 г. № 1020. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6965.htm (дата обращения: 01.08.2018).
34. О народном контроле в СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814&page=1> (дата обращения: 01.08.2018).
35. Толкачева С.С. Совершенствование народного контроля – важное направление развития социалистической демократии в условиях зрелого социализма (на материалах БССР) : дис. ... канд. филос. наук. Минск, 1984. 192 с.
36. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz5OQpCZTBQ> (дата обращения: 01.08.2018).
37. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (дата обращения: 01.08.2018).
38. Adams J.S. Citizen Inspectors in the Soviet Union: the People's Control Committee // Praeger Publishers. N.Y., 1977. 232 p.
39. Марченко М.Н. Политическая организация советского общества и ее буржуазные фальсификаторы. М. : МГУ, 1973. 143 с.
40. Наволоцкая А.В. Общественные советы при власти: реальность или фейк? URL: <http://infonarod.ru/info/obshchestvennye-sovety-pri-vlasti-realnost-ili-feyk> (дата обращения: 01.08.2018).
41. Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 марта 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54079> (дата обращения: 01.08.2018).
42. Об Общественной палате Российской Федерации первоначальная редакция: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ Ст. 20, п. 1. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/5168669/paragraph/13183:1/> (дата обращения: 01.08.2015).
43. Приоритетные направления деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в 2018 году: Протокол № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 19 апреля 2018 г. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/4ce/4ce027809c70799f36f081393a90590.pdf> (дата обращения: 01.08.2018).
44. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215, п. 4а. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297953/ (дата обращения: 01.08.2018).
45. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение): решение совета Общественной палаты Российской Федерации от 5 июля 2018 г. № 55-С. URL: http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2018/08/Standart_Utverzhdenyuy_var_05.07.2018.pdf (дата обращения: 01.08.2018).
46. Об общественном контроле в Свердловской области: закон Свердловской области от 19 декабря 2016 г. № 151-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429088309> (дата обращения: 01.08.2018).
47. Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области: решение Совета Общественной палаты Свердловской области от 27 февраля 2015 г. URL: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения: 01.08.2018).

Статья представлена научной редакцией «Социология и политология» 16 октября 2018 г.

“Fairly Balanced” or Independent: Problematization of the Discourse on Consultative Bodies in the Russian and American Administrative Traditions

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 438, 97–105.

DOI: 10.17223/15617793/438/13

Elena G. Dyakova, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: gf-urfo@bk.ru

Keywords: public administration; consultative bodies; discourse; advisory committee; “fair balance”; public councils; independence.

The article deals with the problem of reflecting the national administrative tradition in the design and activities of advisory/ consultative bodies under executive authorities. Despite the fact that the number and importance of such bodies are constantly growing worldwide, there is practically no comparative analysis of the functioning of such bodies in different administrative traditions. The article fills this gap on the basis of a comparative analysis of the discourse on advisory bodies in the United States and the Russian Federation. The materials for the analysis were legal acts, expert literature prepared by the authorities and academic research. The author put forward the hypothesis that problems that are consistently reproduced in the discourse of advisory bodies, be it American advisory committees or Russian public councils, reflect the national administrative specifics and prove to be fundamentally unresolved within the framework of the given administrative system. Based on the analysis of the Federal Act on Advisory Committees (FACA) of 1972, as well as works about the practice of its enforcement, it was shown that in the US, advisory committees act as a mechanism for obtaining and using an expert knowledge accumulated by civil society. Therefore, the central problem of discourse is the question of the ratio of professional experts who are carriers of specialized (including scientific) knowledge and “lay experts” who have life experience related to this field, including experience of protecting their interests. It is shown that this problem has not received a satisfactory solution. In the Russian Federation, advisory bodies are inscribed in a fundamentally different government context. An analysis of the Russian discourse on public councils, including federal and regional legislation (on the example of the Sverdlovsk Region) showed that the main objective of public councils is to monitor the activities of executive bodies (that is, the function that the legislative bodies exercise in the US). Therefore, the main problem is the problem of independence of public councils from the authorities under which they function. This problem is solved in the spirit of the Russian administrative tradition through monitoring the formation and activity of public councils by the structure external to the executive authorities. The role of such a structure is played by Public Chambers of all levels. Based on the analysis of the activities of the Public Chamber of the Russian Federation on “resetting” public councils under federal executive bodies (2015--2017) and the activities of the Public Chamber of the Sverdlovsk Region on “resetting” public councils under regional executive bodies (2017--2018), the author came to the conclusion that the problem has not received a satisfactory solution yet. The study conducted by the author shows that the problem that appears in the discourse on advisory/consultative bodies as a key issue and is constantly reproduced in public discussions and in the process of lawmaking and law enforcement depends on a whole range of factors that determine the nature of the national administrative tradition: the type of state structure, the nature of the political regime, the dominant type of administrative culture, etc.

REFERENCES

- Rudenko, V.N. (2007) Konsul'tativnye obshchestvennye sovety v sisteme deliberativnoy demokrati [Consultative public councils in the system of deliberative democracy]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 4 (61). pp. 116–124.
- Isaeva, E.A. (2015) The mechanism of the formation of public councils under government bodies in the regions of Russia: comparative legal research. *Vlast' -- The Authority*. 11. pp. 48–53. (In Russian).
- Kazartseva, G.A. & Semenov, A.I. (2015) Public council as a tool for openness of the public government in the activities of the federal bailiff service of Russia. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika*. 3. pp. 24–30.
- Kuleshova, N.N. (2011) O sovremennom sostoyanii obshchestvennogo kontrolya v Rossii [On the current state of public control in Russia]. *Yuridicheskaya nauka*. 2. pp. 21–24.
- Lipchanskaya, M.A. (2009) Deyatel'nost' obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti kak forma uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva [The activity of public councils under the federal executive authorities as a form of citizen participation in the management of state affairs]. *Problemy v rossiyskom zakonodatel'stve. Yuridicheskii zhurnal*. 4. pp. 27–30.
- Noskova, M.V. (2016) On Topical Issues of Public Councils in the Russian Federation. *Voprosy upravleniya – Management Issues*. 4 (41). pp. 39–44. (In Russian).
- Nuzhnova, S.L. (2015) The development of civil society through the establishment and functioning of the institute of public councils at the state bodies. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. 1. pp. 115–121. (In Russian).
- Shcherbina, M.V. (2015) Public Councils at the Executive Authorities: the Social Assessment and Control. *Vlast' -- The Authority*. 3. pp. 129–133. (In Russian).
- Garifullina, A.G. (2013) *Soveshchatel'nye organy pri federal'nykh vedomstvakh: politicheskaya rol' ekspertnogo znaniya* [Advisory bodies at federal departments: a political role of expert knowledge]. Political Science Cand. Diss. Moscow.
- Gornyy, M.B. (2011) Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga [Public advisory structures under the authorities: the experience of St. Petersburg]. *Teleskop – Telescope*. 2 (86). pp. 14–24.
- Sungurov, A.Yu. (2013) Social Councils as Institutes of Surveillance Democracy? Experience of Krasnodar Krai. *Sotsium i vlast' – Society and Power*. 6 (44). pp. 48–54. (In Russian).
- Tarasenko, A.V., Dubrovskiy, D.I. & Starodubtsev, A.A. (2011) *Navesti mosty mezhdru obshchestvom i gosudarstvom: obshchestvenno-konsul'tativnye struktury v regionakh Severo-Zapada* [To build bridges between society and the state: socially consultative structures in the regions of the North-West]. St. Petersburg: Renome.
- Owen, C. (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. University of Exeter.
- Obolonskiy, A.V. (2014) The crisis of bureaucratic state's effectiveness and the search for the way out: USA's experience (the evolution of theory and practice of public administration during the last decade). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*. 2. pp. 145–170.
- Osborne, S. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*. 8(3). pp. 377–387.
- Vibert, F. (2007) *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- U.S. General Services Administration (GSA). (n.d.) *Federal Advisory Committee Act Overview*. [Online] Available from: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-act-faca-management-overview>. (Accessed: 01.08.2018).
- U.S. General Services Administration (GSA). (2013) *The Federal Advisory Committee Act*. [Online] Available from: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf>. (Accessed: 01.08.2018).
- McConnell, G. (1966) *Private Power and American Democracy*. New York: Random House.
- Ginsberg, W.A. (2009) *Federal Advisory Committees: An Overview*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. pp. 2. [Online] Available from: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44232.pdf>. (Accessed: 01.08.2018).
- Cardoso, M.H. (1981) The Federal Advisory Committee Act in Operation. *Administrative Law Review*. 33(1). pp. 5.
- Brown, M.B. (2008) Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees. *Political Research Quarterly*. 61(4). pp. 547–561.
- Stark, A. (1997) What is Balanced Committee? Democratic Theory, Public Law, and the Question of Fair Representation on Quasi-Legislative Bodies. In: Shapiro, I. & Kymlicka, W. (eds) *Ethnicity and Group Rights*. New York: New York University Press.
- Markus, S. (2007) Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme. *Polity*. 3(39). pp. 277–304.

25. Petrov, N., Lipman, M. & Hale, H. (2010) Over-managed Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes. *Carnegie Papers, Russia and Eurasia Program*. 106.
26. Hedberg, M. (2016) Top-Down Self-Organization: State Logics, Substitutional Delegation, and Private Governance in Russia. *Governance*. 1 (29). P. 67–83.
27. Barbashev, A.G. (2016) Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya – Public Administration Issues*. 3. pp. 163–194. (In Russian).
28. Oprf.ru. (2015) Standart deyatelnosti obshchestvennykh sovetrov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti (Tipovoe polozenie): zaochnoe golosovanie Pravitel'svennoy komissii po koordinatsii deyatelnosti otkrytogo pravitel'stva ot 24 iyunya 2015 g. Protokol № 3 [The standard of activity of public councils under the federal executive bodies (Model Provision): in absentia voting of the Government Commission for the Coordination of Activities of Open Government of June 24, 2015. Protocol No. 3] Art. 1. p. 1.3. [Online] Available from: https://www.oprf.ru/files/2015dok/standart_OS_FOIV17082015.pdf. (Accessed: 01.08.2018).
29. Christian, D. (1982) The Supervisory Function in Russian and Soviet History. *Slavic Review*. 41(1). pp. 73–90.
30. Owen, C. (2016) A Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance. *Slavic Review*. 75(2). pp. 331–353.
31. Mal'kov, V.V. (1963) *Obshchestvennyy kontrol' i ego rol' v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Public control and its role in the Soviet public administration]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
32. Popova, E.P. (1961) O ponyatii obshchestvennogo kontrolya v sovetskom gosudarstvennom upravlenii [On the concept of public control in the Soviet government]. *Pravovedenie*. 3. pp. 147–152.
33. Libussr.ru. (1968) *Polozhenie ob organakh narodnogo kontrolya v SSSR: Postanovlenie Tsentral'nogo Komiteta KPSS i Soveta ministrov SSSR ot 19 dekabrya 1968 g. № 1020* [Regulation on the organs of people's control in the USSR: Resolution of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR of December 19, 1968, No. 1020]. [Online] Available from: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6965.htm. (Accessed: 01.08.2018).
34. Zaki.ru. (1979) *O narodnom kontrole v SSSR: Zakon SSSR ot 30 noyabrya 1979 g.* [On the people's control in the USSR: Law of the USSR of November 30, 1979]. [Online] Available from: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814&page=1>. (Accessed: 01.08.2018).
35. Tolkacheva, S.S. (1984) *Sovershenstvovanie narodnogo kontrolya – vazhnoe napravlenie razvitiya sotsialisticheskoy demokrati v usloviyakh zrelogo sotsializma (na materialakh BSSR)* [Improving people's control as an important direction in the development of socialist democracy under conditions of mature socialism (on the materials of the BSSR)]. Philosophy Cand. Diss. Minsk.
36. Garant.ru. (2005) *Ob Obshchestvennoy palate Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ* [On the Public Chamber of the Russian Federation: Federal Law of April 4, 2005, No. 32-FZ]. [Online] Available from: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz50QpCZTBQ>. (Accessed: 01.08.2018).
37. Publication.pravo.gov.ru. (2014) *Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ* [On the foundations of public control in the Russian Federation: Federal Law of July 21, 2014, No. 212-FZ]. [Online] Available from: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010>. (Accessed: 01.08.2018).
38. Adams, J.S. (1977) *Citizen Inspectors in the Soviet Union: the People's Control Committee*. N.Y.: Praeger Publishers.
39. Marchenko, M.N. (1973) *Politicheskaya organizatsiya sovetskogo obshchestva i ee burzhuznyye falsifikatory* [The political organization of the Soviet society and its bourgeois falsifiers]. Moscow: Moscow State University.
40. Navolotskaya, A.V. (2017) *Obshchestvennyye sovety pri vlasti: real'nost' ili feyk?* [Public councils in power: reality or fake?]. [Online] Available from: <http://infonard.ru/info/obshchestvennyye-sovety-pri-vlasti-realnost-ili-feyk>. (Accessed: 01.08.2018).
41. Kremlin.ru. (2017) *Zasedanie Soveta po strategicheskomu razvitiyu i prioritnym proektam ot 21 marta 2017 g.* [Session of the Council for Strategic Development and Priority Projects of March 21, 2017]. [Online] Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54079>. (Accessed: 01.08.2018).
42. Garant.ru. (2005) *Ob Obshchestvennoy palate Rossiyskoy Federatsii pervonachal'naya redaktsiya: Federal'nyy zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ* [On the Public Chamber of the Russian Federation, the original edition: Federal Law of April 4, 2005, No. 32-FZ]. Art. 20. pp. 1. [Online] Available from: <http://ivo.garant.ru/#/document/5168669/paragraph/13183:1/>. (Accessed: 01.08.2015).
43. Open.gov.ru. (2018) *Prioritnyye napravleniya deyatelnosti obshchestvennykh sovetrov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti v 2018 godu: Protokol № 3 zaochnogo golosovaniya Pravitel'svennoy komissii po koordinatsii deyatelnosti otkrytogo pravitel'stva ot 19 aprelya 2018 g.* [Priority areas of activity of public councils at federal executive bodies in 2018: Minutes No. 3 of in absentia voting by the Government Commission for the Coordination of Open Government Activities April 19, 2018]. [Online] Available from: <http://open.gov.ru/upload/iblock/4ce/4ce02780c9c70799f36f081393a90590.pdf>. (Accessed: 01.08.2018).
44. Consultant.ru. (2018) *O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 15 maya 2018 g. № 215* [On the structure of federal executive bodies: Decree of the President of the Russian Federation dated May 15, 2018, No. 215]. p. 4a. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297953/. (Accessed: 01.08.2018).
45. Minsport.gov.ru. (2018) *Standart deyatelnosti obshchestvennogo soveta pri federal'nom organe ispolnitel'noy vlasti (Tipovoe polozenie): reshenie soveta Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii ot 5 iyulya 2018 g. № 55-S* [The standard of activity of the public council under the federal executive body (Model Regulations): decision of the Council of the Public Chamber of the Russian Federation of July 5, 2018, No. 55-S]. [Online] Available from: http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2018/08/Standart_Utverzhennyy_var_05.07.2018.pdf. (Accessed: 01.08.2018).
46. Docs.cntd.ru. (2016) *Ob obshchestvennom kontrole v Sverdlovskoy oblasti: zakon Sverdlovskoy oblasti ot 19 dekabrya 2016 g. № 151-OZ* [On public control in Sverdlovsk Oblast: the law of Sverdlovsk Oblast of December 19, 2016, No. 151-OZ]. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru/document/429088309>. (Accessed: 01.08.2018).
47. Opso66.ru. (2015) *Polozhenie o konsul'tantakh-ekspertakh Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti: reshenie Soveta Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti ot 27 fevralya 2015 g.* [Regulations on expert consultants of the Public Chamber of Sverdlovsk Oblast: decision of the Council of the Public Chamber of Sverdlovsk Oblast]. [Online] Available from: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf. (Accessed: 01.08.2018).

Received: 16 October 2018