

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ «НА РАССТОЯНИИ ВЫТЯНУТОЙ РУКИ»: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (на примере Свердловской области)*



Дьякова Елена Григорьевна,

Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
ведущий научный сотрудник,
доктор политических наук, профессор,
Екатеринбург, Россия,
ORCID: 0000-0003-1665-0668,
E-mail: gf-urfo@bk.ru

Для цитирования: Дьякова Е. Г. Консультативно-совещательные органы «на расстоянии вытянутой руки»: институционализация самостоятельности (на примере Свердловской области) // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2019. № 3 (36). С. 120-133. doi: 10.24411/1817-9568-2019-10308

Аннотация

В статье рассматривается, каким образом обеспечивается самостоятельность совещательно-консультативных органов в системе исполнительной власти. В основе лежит подход к анализу институционализированных совещательно-консультативных структур, разработанный в рамках теории policy advice. Целью работы является выявление специфики формирования совещательно-консультативных структур в отечественной административной традиции. В основе анализа лежит пакет нормативно-правовых документов, регулирующих процессы формирования общественных советов как на федеральном, так и на региональном уровнях (на примере Свердловской области).

Анализ показал, что самостоятельность общественных советов обеспечивается путем перемещения ответственности за их формирование от органов исполнительной власти к Общественным палатам как институционализированным представителям гражданского общества. На федеральном уровне расширение полномочий Общественной палаты РФ зафиксировано в законе «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. Конкретизация этих полномочий проводилась через Стандарты деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) 2014, 2015 и 2018 гг., однако невысокий юридический

* В статье использованы результаты исследования, осуществленного на средства Фонда президентских грантов (договор № 17-2-008921 от 26 декабря 2017 г.).

статус Стандартов не позволил полностью обеспечить «перезагрузку» общественных советов при федеральных органах власти в интересах Общественной палаты РФ. На региональном уровне, как показал опыт Свердловской области, Общественным палатам в некоторых случаях удавалось закрепить свои полномочия законодательно. В соответствии с законом Свердловской области от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» региональная Общественная палата получила право формировать половину членов общественных советов из своих членов и экспертов.

Анализ того, каким образом обеспечивается самостоятельность общественных советов в российской административной традиции, был проведен впервые в научной литературе.

Ключевые слова:

policy advice, общественный совет, Общественная палата, самостоятельность, институционализация.

UDC 342.518

DOI: 10.24411/1817-9568-2019-10308

ADVISORY BODIES "AT ARM'S LENGTH": INSTITUTIONALIZATION OF AUTONOMY (On the Example of the Sverdlovsk Region)

Dyakova Elena Grigor'evna,

Institute of Philosophy and Law
of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Leading Researcher,
Doctor of Political Science,
Ekaterinburg, Russia,
ORCID: 0000-0003-1665-0668,
E-mail: gf-urfo@bk.ru

To cite this article: Dyakova, E.G. (2019). Konsul'tativno-soveshhatel'nye organy "na rasstoyanii vytyanutoj ruki": institucionalizaciya samostoyatel'nosti (na primere Sverdlovskoj oblasti) [Advisory Bodies "at Arm's Length": Institutionalization of Autonomy (On the Example of the Sverdlovsk Region)]. *Scientific Journal "Discourse-P"*, 3(36), 120-133. doi: 10.24411/1817-9568-2019-10308

Abstract

The article discusses how the autonomy of advisory bodies in the executive system is ensured. It is based on the approach to the analysis of institutionalized advisory bod-

ies developed within the framework of the theory of policy advice. The aim of the work is to identify the specifics of the formation of advisory bodies in the Russian administrative tradition. The analysis is based on a package of legal documents regulating the formation of public councils at both the federal and regional levels (using the example of the Sverdlovsk region).

The analysis showed that the autonomy of Russian public councils is ensured by shifting responsibility for their formation from executive bodies to the Public Chambers as institutionalized representatives of civil society. At the federal level, the expansion of the powers of the Public Chamber of the Russian Federation is recorded in the law "On the Public Chamber of the Russian Federation" dated April 4, 2005 No. 32-FZ. Specification of these powers was carried out through the Standards of activity of public councils under federal executive authorities (Model Regulations) in 2014, 2015 and 2018. However, the low legal status of the Standards did not fully ensure the "reset" of public councils under federal authorities in the interests of the Public Chamber of the Russian Federation. At the regional level, as the experience of the Sverdlovsk region showed, in some cases the Public Chambers managed to consolidate their powers by law. In accordance with the law of the Sverdlovsk region dated December 19, 2016 No. 151-OZ "On public control in the Sverdlovsk region", the regional Public Chamber received the right to form half of the members of public councils from its members and experts.

An analysis of how the autonomy of public councils in the Russian administrative tradition is ensured was carried out for the first time.

Keywords:

policy advice, public council, public chamber, autonomy, institutionalization.

Введение

Совещательно-консультативные органы начали активно формироваться в ведущих странах мира в первой половине XX века в связи с переходом к социальному государству, расширением и усложнением функций исполнительных органов власти, умножением числа проблем, не имеющих однозначного и очевидного решения (т. н. wicked problems – Rittel & Webber, 1973) и умножением и распространением рисков (Бек, 2000).

В этих условиях обострилась характерная для иерархически организованной системы управления проблема «принципал – агент» (то есть проблема асимметрии между различными уровнями власти по параметру «уровень информированности о ситуации») (Eisenhardt, 1989). Одним из направлений решения проблемы «принципал – агент» стало привлечение внешних экспертов, располагающих информацией о сфере ответственности принципала и способных оценить деятельность агентов в этой сфере ответственности.

В связи с этим в политологии с середины XX формируется понятие «policy advices», то есть экспертных советов и рекомендаций, даваемых по поводу политико-управленческих решений («policy»). «Policy advices» следует отличать от «political advices», то есть советов по поводу завоевания и/или удержания

власти (к сфере «political advices» относится, в частности, политическое консультирование). Иными словами, «policy advices» относится к административной сфере и лежит вне сферы политического per se. В отечественной политической науке четкое разделение policy и politics стало использоваться сравнительно недавно. Соответственно, различие между «policy advices» и «political advices» было впервые введено А.Ю. Сунгуровым в работах 2017–2018 гг. (Сунгуров, Карягин, 2017; Сунгуров, 2018).

Обзор литературы

В результате разделения «policy advices» и «political advices» появился новый объект анализа – «policy advisory systems», то есть институционализированные совещательно-консультативные структуры, привлекающие к решению управленческих проблем, с которыми сталкиваются органы власти, внешних экспертов.

С конца семидесятых годов XX века появились первые модели совещательно-консультативных систем с делением основных акторов на внутренних заказчиков, принимающих решения, внешних экспертов – производителей знания и внешних экспертов – брокеров, которые «упаковывают» знания в удобную для использования внутренними заказчиками форму (Dunn, 1980; Sundquist, 1978).

В 1995 году Дж. Хэллиган предложил модель совещательно-консультативных органов, которая быстро завоевала популярность и начала широко использоваться для описания функционирования таких систем в разных административных контекстах (Halligan, 1995). Именно данная модель была использована в обобщающем отчете о функционировании совещательно-консультативных систем, который был подготовлен под эгидой Организации по экономическому сотрудничеству и развитию на основе анализа таких систем в 17 европейских странах (OECD Public Governance Reviews: 2017).

При создании своей модели Дж. Хэллиган учитывал два основных показателя: степень близости/удаленности совещательно-консультативных структур от органов власти и степень контроля органов власти за деятельностью консультативных структур (Halligan, 1995, p. 140–141). Нетрудно заметить, что оба показателя описывают один и тот же концепт: степень самостоятельности совещательно-консультативных структур.

Дж. Хэллиган выделил промежуточную группу структур, у которых средняя удаленность от органов власти сочетается со средней степенью контроля. Именно к этой группе он отнес консультативные советы при органах исполнительной власти. Для описания позиции экспертов в таких органах по отношению к власти был введен термин «на расстоянии вытянутой руки» («at arm's length of government» – см., напр., OECD, 2017). Такие органы существуют «не полностью внутри, но и не полностью снаружи» органов власти, и главная проблема, решаемая при их формировании, – как сохранить устойчивость такой позиции.

Дж. Хэллиган обратил внимание, что проблема устойчивости решается в разных национальных административных культурах по-разному. Иными словами, консультативно-совещательные системы имеют выраженную на-

циональную специфику. Так, в США консультативные органы существуют в условиях федерализма, фрагментации и системы сдержек и противовесов, что предполагает разнообразие акторов, заключающих между собой сделки и союзы. В Великобритании, в условиях Вестминстерской системы, совещательно-консультативные органы контролируются гораздо жестче.

Тезис о национальной специфике конструирования консультативно-совещательных систем «на расстоянии вытянутой руки» получил дальнейшее развитие в работах представителей Нидерландской школы публичной политики.

Д. Брессерс с соавторами, сравнив совещательно-консультативные системы в Нидерландах, Великобритании и Швеции, пришел к выводу, что степень автономии от органов власти или контроля со стороны органов власти напрямую связана с тем, какие задачи (стратегические или тактические; разовые или комплексные) призваны решать те или иные совещательно-консультативные органы (Bressers et al., 2019). Порядок формирования таких органов во многом обусловлен национальной административной традицией. Если в рамках Вестминстерской системы эволюция совещательных органов осуществлялась путем расширения представительства «экспертов-мирян» из «заинтересованных сообществ», располагающих опытом защиты и лоббирования интересов сообщества (подробнее см.: Дьякова, 2019), то континентальные неокорпоративистские режимы немецкого (социал-демократического) образца, характерные в том числе для Швеции и Нидерландов, эволюционировали в противоположном направлении: в совещательных органах снижалась доля экспертов-мирян и повышалась доля экспертов, представлявших академическое сообщество. Это обосновывалось тем, что присутствие экспертов-мирян порождает бесконечные дискуссии, которые снижают объективность вырабатываемых в их ходе рекомендаций (Bressers et al., 2019, p. 1201). При этом во всех трех случаях органы власти сохраняли достаточно жесткий контроль за отбором экспертов.

Э. Фобе с соавторами посвятила работу анализу системы совещательных органов в Бельгии (Fobe, 2013). В этой стране в 2006 году была проведена реформа, направленная на радикальное сокращение количества совещательных комиссий. При этом основной упор был сделан на участие экспертов-мирян («стейкхолдеров») в принятии стратегических решений: их основанным на личном опыте знаниям придавалось заметно большее значение, чем академической экспертизе. Однако им лишь изредка удавалось обеспечить инструментальное влияние на деятельность органов власти. В основном их вклад носил символический характер, выполняя функцию легитимации деятельности органов власти, несмотря на то, что экспертные органы располагали достаточной степенью самостоятельности, в том числе самостоятельности финансовой.

И, наконец, в уже упоминавшемся обзоре Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, подготовленном при участии таких представителей Нидерландской школы публичной политики, как М. ванн Твист, М. Шульц, Й. Шерпениссе, М. ванн дер Стеен и др., был проанализирован опыт 17 стран мира по организации совещательно-консультативных систем. По итогам обзора был сделан вывод о том, что если в ряде стран автономия совещательных органов и качество предлагаемых ими рекомендаций гарантируются традицией, в других странах эта автономия закреплена законодательно, и совещательные органы по-

лучают четко очерченный мандат, определяющий их роль в процессе принятия решений. При этом существующая в ряде стран нехватка законодательного регулирования приводит к размыванию мандата, что усиливает влияние исполнительной власти на деятельность совещательных органов (OECD, 2017, p. 66).

Таким образом, как показывает обзор литературы, поддержание позиции консультативных органов «на расстоянии вытянутой руки» требует значительных усилий, в том числе законодательного закрепления, и во многом определяется национальной административной традицией.

Постановка проблемы

Проблема обеспечения самостоятельности совещательно-консультативных органов (общественных советов) в современной России является одной из центральных в литературе, посвященной данной теме. При этом большинство исследований носят узко эмпирический характер и фактически сводятся к пересказу нормативно-правовой базы, действовавшей на момент написания текста (см., напр.: Носкова, 2016; Нужнова, 2015; Щербина, 2015). При этом рядом исследователей делаются достаточно радикальные выводы: так, Н. Петров, М. Липман и Г. Хэйл заявили, что в отечественных условиях общественные советы носят чисто имитационный характер (Petrov et al., 2010) и вообще не выполняют никаких функций, кроме легитимирующей.

Анализ эволюции нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность общественных советов, показывает, что все обстоит гораздо сложнее. С одной стороны, общественные советы как совещательный орган унаследовали некоторые черты советских органов народного контроля (Owen, 2014). Как известно, народный контроль в СССР определялся как сочетание государственного и общественного контроля (О народном контроле ..., 1987: I.1), поэтому проблема самостоятельности органов народного контроля не могла быть адекватно сформулирована в рамках соответствующего дискурса.

С другой стороны, формирование системы общественных советов при органах исполнительной власти во многом осуществляется с опорой на глобальную модель инициированной государством институционализации экспертного представительства (подробнее см. Дьякова, Трахтенберг, 2019), требующую пребывания экспертов «на расстоянии вытянутой руки» от органов власти.

Нами была выдвинута гипотеза, что законодатель с целью обеспечения необходимого «расстояния», ищет решение в русле отечественной административной традиции, для которой характерно обилие исполнительных и надзорных структур с пересекающимися полномочиями. В рамках этой традиции, чтобы сохранять позицию «на расстоянии вытянутой руки» от органов исполнительной власти, совещательно-консультативные органы должны находиться в тесной связи с другой структурой, уже занявшей указанную позицию.

Методология исследования

Был проведен анализ федеральной и региональной нормативно-правовой базы (на примере Свердловской области), регулирующей деятельность обще-

ственных советов. Был использован комплекс нормативно-правовых документов, разработанных и утвержденных на федеральном и региональном уровне в 2005–2019 гг.

Также были привлечены результаты фокусированных интервью с руководителями и членами общественных советов при региональных органах исполнительной власти (РОИВ) Свердловской области. Всего было проведено 58 интервью, в том числе с разработчиками регионального закона, регулирующего формирование общественных советов при РОИВ.

Результаты исследования

В нормативно-правовой базе, как на федеральном, так и на региональном уровне, наблюдается отчетливая тенденция к усилению роли и влияния таких совещательно-консультативных органов, как Общественные палаты (как Общественная палата РФ, так и региональные Общественные палаты) на формирование общественных советов.

На федеральном уровне это выражалось в изменениях, вносимых в статью 20 закона «Об Общественной палате Российской Федерации». В первоначальной редакции этого закона Совет Общественной палаты получил право обращаться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе (Об Общественной палате ..., 2005, первоначальная ред.: п. 1, ст. 20). Согласно последней редакции федерального закона Общественная палата «в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти» (Об Общественной палате ..., с изменениями и дополнениями, 2005: п. 1, ст. 20).

Конкретизация того, как именно Общественная палата РФ «принимает участие» в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ), была осуществлена нормативно-правовым актом значительно более низкого уровня. Это был Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение).

Согласно первому варианту Стандарта 2014 г., половина членов общественного совета при ФОИВ должна была выдвигаться некоммерческими организациями, входящими в перечень, предварительно определенный Общественной палатой РФ с учетом мнения федерального органа исполнительной власти. Одну шестую часть состава Общественная палата РФ формировала самостоятельно, еще одну шестую должен был рекомендовать Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, а оставшаяся одна шестая складывалась по итогам открытого голосования с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (Стандарт деятельности ..., 2014).

Видимо, данная процедура была сочтена излишне громоздкой (и требующей согласования интересов слишком многочисленных акторов), потому что в 2015 г. был принят второй вариант Стандарта, в котором Общественная палата РФ существенно усилила свои позиции: она получила право выдвигать уже три четверти кандидатур в общественный совет при ФОИВ. Оставшуюся четверть выдвигал Экспертный совет при Правительстве (Стандарт деятельности ...,

2015). От проведения открытого голосования через Интернет было решено отказаться. Руководитель ФОИВ практически утратил влияние на формирование общественного совета: он просто утверждал предлагаемый ему список. Сам проект Положения об общественном совете, а также требования к его членам, определяемые спецификой работы органа власти, также должны быть обязательно согласованы с Общественной палатой РФ.

Руководство Общественной палаты предпринимало попытки закрепить свои полномочия на уровне федерального закона. Так, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» планировалось дополнить нормой о том, что Общественная палата РФ как организатор конкурса по отбору кандидатов в общественные советы при ведомствах проводит его совместно с Правительством РФ, а окончательный состав общественных советов утверждается совместно Общественной палатой РФ и Экспертным советом при Правительстве (Иванов, 2015).

С 2016 года по инициативе Общественной палаты РФ началась «перезагрузка» ряда общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в соответствии с требованиями Стандарта. Однако руководству Общественной палаты так и не удалось придать Стандарту обязательную юридическую силу. Как утвержденный протоколом Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства¹, он имел рекомендательный характер. Характерно, что «перезагрузка» (формирование в соответствии с требованиями Стандарта) охватила около двух третей общественных советов при ФОИВ.

С ликвидацией Правительственной комиссии в июне 2018 года (Постановление ..., 2018), Совет Общественной палаты утвердил третий вариант Стандарта (Стандарт деятельности ..., 2018), мало отличающийся от предыдущего, и также сохраняющий рекомендательный характер.

Если Общественная палата РФ не сумела законодательно закрепить свое право на формирование общественных советов, региональным общественным палатам это в значительной мере удалось. После принятия в 2016 году федерального закона № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» они официально получили право осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти (Об общих принципах ..., 2016: ст. 11, п. 7.1). Данное положение федерального закона было использовано для повышения роли региональных общественных палат в формировании общественных советов.

Так, в Свердловской области был принят закон «Об общественном контроле в Свердловской области» (Об общественном контроле ..., 2016), 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

¹ Комиссия занималась организацией и оценкой результатов общественной экспертизы нормативно-правовых актов правительства и госорганов. Также она рассматривала предложения, направленные на повышение уровня открытости работы госорганов, улучшение системы общественных советов и осуществление общественного контроля.

Общественной палаты», из числа которых, наряду с членами Общественной палаты, и стала формироваться ее квота в общественных советах. Началась «перезагрузка», и на 01 апреля 2018 года доля представителей региональной Общественной палаты составила 30,1% от общего числа членов общественных советов.

Таким образом, развитие нормативно-правовой базы на региональном уровне привело к тому, что контроль за процессом формирования общественных советов был распределен между органом исполнительной власти и региональной Общественной палатой.

При этом разработчики закона, представлявшие Общественную палату, были не слишком удовлетворены полученным результатом. Об этом в ходе фокусированного интервью рассказал один из разработчиков:

«Чисто в процентном соотношении, получается, что пятьдесят процентов, как минимум, состава совета контролирует исполнительный орган... Хотя формально по законодательству исполнительный орган контролирует двадцать пять процентов. Но поскольку он формирует комиссию, которая забирает еще двадцать пять процентов... Ну, не будем такими уж наивными, понятно, что он сформирует такую комиссию, которая отберет тех кандидатов, которые будут заведомо лояльны к органу исполнительной власти. Вот получается пятьдесят! Ну, если еще и какие-то контакты, личные симпатии используются там дополнительно, то и больше пятидесяти будет процентов».

Характерно, что при этом отмечалась (в негативном контексте) роль неформальных связей представителей общественности и экспертов с сотрудниками органов власти.

Общие выводы

Таким образом, задача обеспечения самостоятельности общественных советов при исполнительных органах власти в отечественной административной традиции была решена путем возложения значительной части ответственности за формирование общественных советов на такой совещательно-консультативный орган, как Общественные палаты. Общественные палаты, в свою очередь, позиционировались как институт, представляющий гражданское общество на федеральном и региональном уровне.

Если на федеральном уровне влияние Общественной палаты РФ на формирование общественных советов при ФОИВ было закреплено подзаконными актами сравнительно невысокого уровня (стандарты, регулирующие процессы формирования, утверждались сначала Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, а после ее роспуска – Советом Общественной палаты РФ), то на региональном уровне, как показывает пример Свердловской области, это влияние могло быть закреплено законодательно.

Безусловно, последний вывод нуждается в уточнении. Даже в пределах Уральского федерального округа возможности региональных общественных палат по влиянию на формирование общественных советов существенно раз-

личаются. Поэтому необходимо дальнейшее изучение регионального законодательства с целью выявить общие тенденции.

Список литературы

1. Бек, У. (2000). *Общество риска. На пути к другому модерну*. М.: Прогресс-Традиция.
2. Дьякова, Е.Г. (2019). «Честная сбалансированность» или самостоятельность: проблематизация дискурса совещательно-консультативных органов в отечественной и американской административных традициях. *Вестник Томского государственного университета*, 438, 97–107.
3. Дьякова, Е.Г., Трахтенберг, А.Д. (2019). Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6, 181–210.
4. Иванов, М. (2015). Общественная палата проконтролирует ведомства вместе с Правительством. *Коммерсантъ*, 131(6611), 3.
5. Носкова, М.В. (2016). Об актуальных вопросах деятельности общественных советов в Российской Федерации. *Вопросы управления*, 4(41), 39–44.
6. Нужнова, С.Л. (2015). Развитие гражданского общества посредством становления и функционирования института общественных советов при государственных органах. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*, 1, 115–121.
7. О народном контроле в СССР: закон СССР от 30 ноября 1979 г. с изм. и доп., внесенными Указом Президиума Верховного Совета СССР от 01 апреля 1987 г. (без даты). *Ведомости Верховного совета СССР*, 14, 180.
8. О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2018 г. № 713. (без даты). Взято с <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806220026?index=1&rangeSize=1>
9. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ, первоначальная редакция. (2005, 7 апреля). Взято с <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>
10. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с изменениями и дополнениями). (без даты). Взято с <http://base.garant.ru/12139493/>
11. Об общественном контроле в Свердловской области: закон Свердловской области от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ. (без даты). Взято с <http://docs.cntd.ru/document/429088309/>
12. Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ. (2016, 28 июня). Взято с: <https://rg.ru/2016/06/28/palata-dok.html>
13. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном

органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05 июля 2018 года № 55-С). Взято с http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/

14. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен Протоколом № 3 Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года). (без даты). Взято с http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu_mert/Стандарт_деятельности.pdf

15. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение) (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4). (без даты). Гарант. Взято с <http://base.garant.ru/70827278/>

16. Сунгуров, А.Ю. (2018). Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности. *Полис*, 4, 130–142. doi: 10.17976/jpps/2018.04.10

17. Сунгуров, А.Ю., Карягин, М.Е. (2017). Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия. *Полис*, 3, 144–159. doi: 10.17976/jpps/2017.03.10

18. Щербина, М.В. (2015). Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль. *Власть*, 3, 129–133.

19. Bressers, D., van Twist, M., van der Steen, V., & Schulz, J. (2018). The Contested Autonomy of Policy Advisory Bodies: The Trade-off Between Autonomy and Control of Policy Advisory Bodies in the Netherlands, the United Kingdom, and Sweden. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 1189–1211). L.: Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1057/978-1-137-55269-3

20. Dunn, W.N. (1980). The two-communities metaphor and models of knowledge use. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1 (4), 515–536.

21. Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management and Review*, 1(14), 57–74.

22. Fobe, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & van Damme, J. (2013). Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use Across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*, 32(3), 225–240. doi: 10.1016/j.polsoc.2013.07.004

23. Halligan, J. (1995). Policy advice and the public sector. In *Governance in a changing environment* (pp. 138–172). Montreal: McGill-Queen's University Press.

24. OECD Public Governance Reviews (2017). *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264283664-en

25. OECD (2017). *Special feature: Policy advisory systems at arm's length from government in Government at a Glance*. Paris, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2017-37-en

26. 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.

27. Petrov, N., Lipman, M., & Hale, H. (2010). Over-managed Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes. *Carnegie Papers, Russia and Eurasia Program*, 106.

28. Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

29. Sundquist, J.L. (1978). Research brokerage: The weak link. In *Knowledge and policy: The uncertain connection* (pp. 126–145). Washington, DC: National Academy of Sciences.

References

1. Bek, U. (2000). *Obschestvo riska. Na puti k drugomu modernu* [Risk Society: Towards a New Modernity]. M.: Progress-Tradiciya.

2. Bressers, D., van Twist, M., van der Steen, V., & Schulz, J. (2018). The Contested Autonomy of Policy Advisory Bodies: The Trade-off Between Autonomy and Control of Policy Advisory Bodies in the Netherlands, the United Kingdom, and Sweden. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 1189–1211). L.: Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1057/978-1-137-55269-3

3. Dunn, W.N. (1980). The two-communities metaphor and models of knowledge use. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 515–536.

4. D'yakova, E.G. (2019). «Chestnaya sbalansirovannost'» ili samostoyatel'nost': problematizaciya diskursa soveschatel'no-konsul'tativnyh organov v otechestvennoi i amerikanskoj administrativnyh tradiciyah [“Fair balance” or independence: problematization of the discourse on advisory bodies in the Russian and American administrative traditions]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 438, 97–107.

5. D'yakova, E.G., & Trahtenberg, A.D. (2019). Obshhestvennye sovery pri organax ispolnitel'noj vlasti: e'ksperty, kontrolery ili mirskie chelobitchiki? [Public councils under executive bodies: experts, supervisors, or mundane petitioners?]. *Monitoring obschestvennogo mneniya: ekonomicheskie i social'nye peremeny*, 6, 180–210.

6. Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management and Review*, 1(14), 57–74.

7. Fobe, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & van Damme, J. (2013). Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use Across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*, 32(3), 225–240. doi: 10.1016/j.polsoc.2013.07.004

8. Halligan, J. (1995). Policy advice and the public sector. In *Governance in a changing environment* (pp. 138–172). Montreal: McGill-Queen's University Press.

9. Ivanov, M. (2015). Obschestvennaya palata prokontroliruet vedomstva vmeste s Pravitel'stvom [The Public Chamber will control the departments together with the Government]. *Kommersant*, 131(6611), 3.

10. Noskova, M.V. (2016). Ob aktual'nyh voprosah deyatel'nosti obschestvennyh sovetov v Rossiiskoi Federacii [On topical issues of public councils activity in the Russian Federation]. *Voprosy upravleniya*, 4(41), 39–44.

11. Nujnova, S.L. (2015). Razvitie grajdanskogo obschestva posredstvom stanovleniya i funkcionirovaniya instituta obschestvennyh sovetov pri gosudarstvennyh organah [Development of civil society through the formation and functioning of the institution of public councils under state bodies]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*, 1, 115–121.

12. O narodnom kontrole v SSSR: zakon SSSR ot 30 noyabrya 1979 g. s izm. i dop., vnesennymi Ukazom Prezidiuma Verxovnogo Soveta SSSR ot 01 aprelya 1987 g. [On the people's control in the USSR: USSR law of November 30, 1979 as amended and supplemented by Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of April 1, 1987]. (n.d.). *Vedomosti Verhovnogo soveta SSSR*, 14, 180.

13. O priznanii utrativshimi silu nekotoryh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federacii: postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federacii ot 21 iyunya 2018 g. № 713 [About invalidation of for some acts of the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of June 21, 2018, No 713]. (n.d.). Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806220026?index=1&rangeSize=1>

14. Ob Obschestvennoi palate Rossiiskoi Federacii: federal'nyi zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ, pervonachal'naya redakciya [On the Public Chamber of the Russian Federation: Federal Law of April 4, 2005 No. 32-ФЗ, the original version]. (2005, April 7). Retrieved from <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>

15. Ob Obschestvennoi palate Rossiiskoi Federacii: federal'nyi zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami) [On the Public Chamber of the Russian Federation: Federal Law of April 4, 2005 No. 32-FZ (as amended)]. (n.d.). Retrieved from: <http://base.garant.ru/12139493/>

16. Ob obschestvennom kontrole v Sverdlovskoi oblasti: zakon Sverdlovskoi oblasti ot 19 dekabrya 2016 goda № 151-OZ [On public control in the Sverdlovsk region: the law of the Sverdlovsk region dated December 19, 2016 No. 151-OZ]. (n.d.). Retrieved from <http://docs.cntd.ru/document/429088309>

17. Ob obschih principah organizacii i deyatel'nosti obschestvennyh palat sub`ektov Rossiiskoi Federacii: federal'nyi zakon ot 23 iyunya 2016 g. № 183-FZ [On the general principles of the organization and activities of public chambers of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of June 23, 2016 No. 183-FZ]. (2016, June 28). Retrieved from <https://rg.ru/2016/06/28/palata-dok.html>

18. OECD Public Governance Reviews (2017). *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. Paris: OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>

19. OECD (2017). *Special feature: Policy advisory systems at arm's length from government in Government at a Glance*. Paris, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2017-37-en

20. 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.

21. Petrov, N., Lipman, M., & Hale, H. (2010). Over-managed Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes. *Carnegie Papers, Russia and Eurasia Program*, 106.

22. Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

23. Scherbina, M. V. (2015). Obschestvennye sovety pri organah ispolnitel'noi vlasti: social'naya ekspertiza i kontrol' [Public councils under executive bodies: social expertise and control]. *Vlast'*, 3, 129–133.

24. *Standart deyatel'nosti obschestvennogo soveta pri federal'nom organe ispolnitel'noi vlasti (Tipovoe polojenie) (utv. resheniem soveta Obschestvennoi palaty RF ot 05 iyulya 2018 goda № 55-S)* [The standard of activity of the public council under the federal executive body (Model Provision) (approved by the decision of the Council of the Public Chamber of the Russian Federation of July 5, 2018 No. 55-C)]. (n.d.). Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/

25. *Standart deyatel'nosti obschestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti (Tipovoe polojenie) (odobreno Protokolom № 3 Pravitel'stvennoi komissii po koordinacii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24 iyunya 2015 goda)* [The standard of activity of public councils under federal executive authorities (Model Provision) (approved by Protocol No. 3 of the Government Commission for the Coordination of Open Government Activities of June 24, 2015)]. (n.d.). Retrieved from http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu_mert/Стандарт_деятельности.pdf

26. *Standart deyatel'nosti obschestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noi vlasti (Tipovoe polojenie) (utv. protokolom zasedaniya Pravitel'stvennoi komissii po koordinacii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 29 maya 2014 g. № 4)* [The standard of activity of public councils under federal executive authorities (Model Provision) (approved by Protocol No. 4 of the Government Commission for the Coordination of Open Government Activities of May 29, 2014)]. (n.d.). Retrieved from <http://base.garant.ru/70827278/>

27. Sundquist, J.L. (1978). Research brokerage: The weak link. In: *Knowledge and policy: The uncertain connection* (pp. 126–145). Washington, DC: National Academy of Sciences.

28. Sungurov, A.Yu. (2018). Ekspertnoe soobshchestvo i vlast': modeli vzaimodeistviya i problemy grajdanskoi otvetstvennosti [Expert community and power: interaction models and issues of civil liability]. *Polis*, 4, 130–142. doi: 10.17976/jpps/2018.04.10

29. Sungurov, A.Yu., & Karyagin, M.E. (2017). Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviya [Russian expert community and authorities: the main forms of interaction]. *Polis*, 3, 144–159. doi: 10.17976/jpps/2017.03.10