

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23

**СИСТЕМЫ КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ СОУПРАВЛЕНИЯ:  
МЕЖДУ УНИФИКАЦИЕЙ И РАЗНООБРАЗИЕМ<sup>1</sup>**

*К. А. Сулимов<sup>2</sup>*

В современной России можно наблюдать весьма разнообразную и чрезвычайно многочисленную совокупность консультативно-совещательных органов (КСО) с участием представителей общества, прямо или косвенно аффилированных с органами власти и другими организациями, выполняющими публичные функции. Они являются объектом особого внимания со стороны академического и экспертного сообщества, но также и государства. Последнее проводит унифицирующую политику, фактически направленную на повышение субъектности КСО. Но государственная политика имеет избирательный характер, то есть касается только отдельных сегментов всей совокупности КСО, и это оказывает на них структурирующее влияние. В статье обосновывается тезис о том, что ключевым условием обеспечения продуктивности КСО является реализованная субъектность заинтересованных участников взаимодействия. В каком модусе она развивается (может развиваться), показано на примере КСО по межнациональным отношениям в субъектах РФ.

*Ключевые слова:* консультативно-совещательные органы; общественные советы; соуправление; публичное управление; субъектность; механизм взаимодействия.

К настоящему времени в России относительно сложились несколько если не систем в строгом смысле этого слова, то сегментов обширной совокупности консультативно-совещательных органов (далее – КСО). Пожалуй, наиболее заметны общественные палаты (федеральные, региональные, муниципальные).

---

<sup>1</sup> Исследование проводится в рамках научно-исследовательского проекта «Консультативно-совещательные органы в контексте реализации государственной национальной политики в современной России: региональные модели и практики» при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 16-03-00121.

<sup>2</sup> Сулимов Константин Андреевич – кандидат политических наук, профессор кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: ksulimov@yandex.ru.

© Сулимов К.А., 2018

ципальные) и общественные советы при органах исполнительной власти (далее – ОИВ) федерального и регионального уровней. Но кроме них существует необычайно многочисленная совокупность коллегиальных органов с участием представителей общества (общественности) при государственных и муниципальных учреждениях (общественные, попечительские, наблюдательные и прочие советы), а также особая разновидность КСО, которая, за неимением устоявшегося общего названия, в этой работе будет обозначаться как «КСО при политиках». Это, например, советы по межнациональным отношениям, по развитию финансового рынка, по противодействию коррупции и пр. (всего семнадцать) при главе государства<sup>1</sup>. И национальная политика, и развитие финансового рынка являются государственными политиками, президент – тоже политик, поэтому есть все основания использовать термин «КСО при политиках». Аналогичные КСО и по сути, а часто и по названиям во множестве существуют при высших должностных лицах регионов и главах муниципалитетов (имеющиеся различия в конфигурации таких КСО по уровням публичной власти определяются различиями в совокупности полномочий по проведению разных политик на разных уровнях). Это перечисление не исчерпывающее. За его пределами, например, остались КСО при legislatures разных уровней, разнообразные экспертные советы при органах государственной власти, хотя различие между ними и общественными советами всегда проблематично.

Эмпирическое разнообразие этих КСО столь велико, что рассмотрение их как некоторого единства может быть поставлено под сомнение в разных отношениях. Например, очевидно, что явно выделяются КСО при учреждениях просто в силу того, что последние не являются органами власти. Кроме того, эти КСО сильно различаются между собой. Это наименее изученная разновидность КСО<sup>2</sup>, в том числе в силу того, что она самая массовая<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Советы при Президенте. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils>.

<sup>2</sup> Наименее изученная именно как совокупность, среди немногих исключений можно указать работы группы исследователей Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС [6; 7].

<sup>3</sup> Согласно данным Официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, в России на начало 2018 г. существует более 169 тысяч учреждений (бюджетных, автономных, казенных), и есть уверенность, что при значительной их части образованы разные КСО (<http://bus.gov.ru/pub/registry>). Точнее об их количестве говорить сложно из-за неполноты и низкого качества доступных данных, фактически единственным источником которых выступают ответы субъектов РФ на запросы в рамках федеральных мониторингов. Но не вызывает сомнений, что количество таких КСО растет. Так, на начало 2013 г. доля учреждений с КСО (только в образовании, здравоохранении и социальной защите) составляла 3,22% от общего количества учреждений (рассчитано по [6]), а в начале 2017 г. (те же сферы плюс культура) уже больше трети (ответы субъектов РФ на запрос Агентства стратегических инициатив, личный архив автора).

При этом она сильно дифференцирована внутри себя по сферам (образование, здравоохранение и т.д.) и типам учреждений<sup>1</sup>.

В имеющейся литературе вся совокупность КСО в России не исследуется как единое целое. Внимание уделяется отдельным сегментам, преимущественно общественным палатам и общественным советам при ОИВ. Но представляется, что рассмотрение совокупности существующих КСО в единстве, во-первых, имеет основания, а, во-вторых, может дать перспективные исследовательские результаты. Одним из оснований является структурное сходство всех этих органов между собой. При этом они, правда, не образуют единое организационное поле в духе Димаджио и Пауэлла [11], но своеобразная структурная эквивалентность налицо, о чем подробнее ниже. Другим, и возможно более важным основанием, является то, что заинтересованные стороны склонны наделять любые КСО идентичной функциональной ролью институционализированного посредника в отношениях между обществом и государством. При этом вполне конвенциональным является утверждение, что с этой ролью КСО, возможно, за отдельными исключениями, не справляются или справляются недостаточно хорошо.

Именно на этом утверждении основывается содержание государственной политики в отношении КСО. Она имеет единый вектор – КСО нужны, но проводится она с использованием разного инструментария и с различной степенью интенсивности. Выделение разных сегментов КСО внутри единой совокупности позволяет видеть эти значимые различия в подходах к их формированию и развитию. Ключевое различие можно описать через противопоставление унификации разнообразию. Явный тренд на унификацию действует в отношении системы общественных советов при ОИВ. Некогда весьма разнообразная по своим ключевым характеристикам эта разновидность КСО ныне серьезно и целенаправленно унифицирована в отношении принципов и процедур формирования, предметов деятельности, субъектного состава. «КСО при политиках», то есть, прежде всего, при высших должностных лицах регионов и главах муниципалитетов, создаваемые в зонах отдельных государственных и муниципальных политик, представляют собой полную противоположность. Помимо очевидного вопроса о том, в чем причина подобно-

---

<sup>1</sup> Например, наблюдательные советы при автономных учреждениях выступают особенной разновидностью КСО, потому что являются одним из органов управления организацией и фактически обладают некоторыми властными полномочиями; но в составе совета обязательно должны быть, как формулирует закон, «представители общественности», при этом их фактическая доля не может быть меньше трети членов совета, потому что количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета не должно превышать одну треть от общего числа. Такое же ограничение действует в отношении количества представителей работников автономного учреждения (Об автономных учреждениях: Фед. закон Рос. Федерации от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ. Ст. 10. Наблюдат. совет автоном. учреждения).

го различия<sup>1</sup>, важным представляется вопрос о том, как именно в разных сегментах конкретизируется роль КСО как институционализированного посредника между обществом и государством, то есть какими содержательным статусом и характером он должен обладать, чтобы соответствовать ожиданиям.

Данная статья имеет целью показать через сравнительный анализ политики в отношении разных сегментов КСО, что политика унификации исходит из стремления усвоить КСО роль самостоятельного субъекта в системе взаимодействий общества и государства, но имеет эффекты, ставящие под вопрос целевую задачу. В первой части обосновывается единство совокупности КСО как в структурном отношении, так и в отношении ожиданий и предпочтений вовлеченных сторон. Далее показано, какими средствами происходит «воспитание субъектности», и на материале разных сегментов КСО обсуждается вопрос о том, какие эффекты она может иметь для соуправления. В заключение обосновывается тезис о том, что ключевым условием обеспечения продуктивности КСО является реализованная субъектность заинтересованных участников взаимодействия. В каком модусе она развивается (может развиваться) показано на примере КСО по межнациональным отношениям в субъектах РФ.

### **«Единство в многообразии»**

В статье термин «консультативно-совещательные органы» используется как обобщающий для широкого спектра разнообразных структур, имеющих различные названия, как правило, включающие слово «совет» с определением: общественный, экспертный, координационный, наблюдательный, попечительский, консультационный. Иногда это просто «советы» с дальнейшим указанием на конкретную сферу и/или аффилиацию, а иногда – «(постоянные) рабочие группы» или различные комиссии. В литературе в качестве обобщающих названий тоже используются различные термины: «общественно-консультативные советы» [1], «консультативные общественные советы» [8], «общественные коллегиальные органы» [7] и т. п.

Представляется, что различия в названиях не имеют принципиального значения при явной структурной эквивалентности этих органов [11, 148], то есть сходстве их позиций в сетевой структуре и сходстве их организационных структур. Во-первых, и это ключевой момент, все они включают в себя представителей общества или общественности, чуть подробнее об этом ниже. Во-вторых, КСО являются аффилированными органами и существуют при

---

<sup>1</sup> Представляется, что причины в целом случайны, то есть, скорее, имеют административно-управленческий, а не концептуальный или политический характер. Кроме того, может иметь значение ограниченность возможностей сложившейся коалиции части экспертного сообщества и чиновничества, продвигающей тему открытости в государственном управлении. Так или иначе, это вопрос дискуссионный и требует отдельного рассмотрения.

органах публичной власти (лицах, замещающих государственные и муниципальные должности) и организациях, реализующих публичные функции (к последним относятся и государственные, муниципальные учреждения). В подавляющем большинстве случаев они не являются самостоятельными организациями и юридическими лицами. Даже общественные палаты, при всем своем своеобразии, фактически аффилированы – через процедуру комплектования и через собственный аппарат, который, например, в случае с региональными палатами, является государственным учреждением субъекта РФ. В-третьих, все КСО организованы как коллегиальные органы. И, наконец, за редкими и ограниченными исключениями, КСО не обладают властными полномочиями, что не исключает возможности принятия ими решений, которые не могут быть проигнорированы, но они всегда имеют рекомендательный характер.

Необходимо сделать несколько важных замечаний относительно состава КСО, прежде всего в плане представителей общества или общественности. Последний термин отдает канцеляризмом, но более точно указывает на то, что речь идет о представителях общества, которые не имеют отношения к органам публичной власти. Последние могут быть в КСО, могут отсутствовать, это не имеет принципиального значения, в рассматриваемом поле представлены оба варианта. В административном и экспертном вокабулярии более широкое хождение имеет термин «референтные группы» органов власти – «максимально широкие социальные и (или) профессиональные группы физических и юридических лиц, которые обладают общими охраняемыми законом интересами, которые потенциально могут быть затронуты решениями федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Термин является вполне удачным, но необходимо иметь в виду, что в состав референтных групп конкретного ОИВ могут включаться и органы власти других уровней.

В отношении представителей общества в составе КСО существует еще одно важное различие, которое иногда используют для выделения КСО разных типов: экспертных и собственно общественных. Например, в федеральном законе об основах общественного контроля указано, что «правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере обще-

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами (одобрены Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства по итогам заседания 28 июня 2016 г.) // Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/8ca/8cac2b8a134d36b8fb6ae3cca77bbbf9a.pdf>.

ственных отношений»<sup>1</sup>. Различение «представления или защиты общественных интересов» и «выполнения экспертной работы», казалось бы, задает необходимое основание для классификации КСО. Но фактически это различие в России не имеет значения и не работает. В отличие, например, от Соединенных Штатов, где федеральный закон (Federal Advisory Committee Act) требует, чтобы составы консультативных органов были сбалансированы (Fairly Balanced) в отношении членства экспертов и представителей групп интересов, и существует практика судебных разбирательств по этому поводу [10]. Различение членов КСО на экспертов и представителей общественности предстает непростой задачей с конфликтными последствиями в эмпирической плоскости, но главное – она не имеет особенного смысла. Представитель референтной группы по определению будет обладать специальными, то есть экспертными знаниями в своей области, а эксперт может и часто имеет собственное представление об общественном интересе в своей зоне экспертизы (помимо того, что он в любом случае является представителем социальной группы). Поэтому в России, несмотря на постоянное подчеркивание необходимости наличия экспертных знаний и опыта у членов КСО, в обычной практике это различие не акцентируется. Например, Экспертный совет при Правительстве РФ нацелен на обеспечение как «участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений...», так и «общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Общий подход к определению статуса и роли КСО в России мало отличается от общемирового. Заинтересованные стороны (ученые, эксперты, органы власти, сама общественность) склонны наделять любые КСО идентичной функциональной ролью институционализированного посредника в отношениях между обществом и государством. Однако есть и специфика. В России почти не рассматривают КСО в свете какой бы то ни было политической проблематики, тогда как в мировой практике КСО могут и часто рассматриваются как один из инструментов политического участия, например, меньшинств [13]. Активно исследуется роль КСО и в целом гражданского общества в поддержании авторитарных режимов [15], получил распространение термин «консультативный авторитаризм» (Consultative Authoritarianism), особенно в отношении Китая [17; 12], который строит «консультативную демократию», противопоставляя ее представительной демократии западного образца [16]. При этом опыт Китая показывает, что консультативные органы могут быть вполне эффективными при авторитаризме не только для режима, но и для сообщества в случае, если местные органы власти найдут свой интерес во взаимодействии с общественными группами [14].

---

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

<sup>2</sup> О совете // Открытое правительство. URL: [http://open.gov.ru/expert\\_sovet](http://open.gov.ru/expert_sovet).

В качестве институционализированного посредника в отношениях между обществом и государством КСО как коллегиальные органы с участием представителей общества в российском дискурсе интерпретируются в разных контекстах – как органы публичного управления или гражданского участия или соуправления. При этом, в общем, не принято противопоставлять две разные, традиционно выделяемые логики, в которые могут быть помещены данные органы: условно демократическую, требующую реализации права на участие в управлении делами государства и демократической подотчетности, и условно управленческую, ориентированную на качество обратной связи и управленческих решений [14]. В российском контексте они относительно беспроблемно уживаются друг с другом, например, в понятии и механизме общественного контроля, который исходной посылкой явно предполагает демократическую подотчетность, а выстроен, скорее, как экспертно-аналитический контроль качества принимаемых управленческих решений.

Более важной темой в российском дискурсе является вопрос о дистанции к власти и, соответственно, статуса КСО именно в этом измерении. Афффилированность КСО органам исполнительной власти традиционно вызывает озабоченность из-за опасений в их ангажированности интересам органа власти, и соответственно, неспособности представлять и отстаивать общественные интересы. За этим явно стоит вполне традиционное для российского дискурса жесткое, бинарное противопоставление интересов государства и общества, которые при этом часто некритически понимаются как единые неспецифицированные сущности. Между ними нужен посредник, медиатор и критическое значение имеет то, какое место он занимает между этими сущностями и в какой форме существует. Наверное, идеальным было бы некое «срединное» положение, но так как оно видится невозможным (вероятно, из-за организационно-юридических соображений), то оценки расходятся: одни определяют КСО как не общественные, а государственно-общественные органы [8], другие – как институты гражданского общества, но с определенной спецификой [3].

Примечательно, что на оценку ситуации с КСО и рецептов ее изменения почти не влияет перспектива взгляда – и представители экспертно-академической среды, некоммерческого сектора, и представители государства в случае критического восприятия работы КСО ключевую причину видят в их зависимости и несамостоятельности: *«Зачастую они слабы и назначаются самими губернаторами. Есть проблема излишней зависимости региональных палат от местного начальства. Мы обсуждали, что надо предложить программу по усилению региональных общественных палат, по большей автономности их действий»*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Правкомиссия одобрила план законодательного закрепления принципов открытости власти, 22 Июня 2017 // Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/events/5516105/>.

Таким образом, в центре внимания находится автономия КСО и способы ее обеспечения. При этом данная автономия мыслится в субъектном ключе. КСО должны быть не просто площадкой, местом столкновения и делиберации интересов разных сторон, а активно и самостоятельно действующим субъектом, самостоятельно ставящим перед собой цели и добивающимся их реализации. Такой подход находит свое отражение в законодательстве. Федеральный закон об общественном контроле прямо называет общественные палаты и общественные советы при органах власти субъектами общественного контроля<sup>1</sup>. Относительно общественных советов по независимой оценке качества условий оказания услуг организациями в социальной сфере законодатель говорит, что они «осуществляют независимую оценку», а органы исполнительной власти должны лишь обеспечивать условия для этого<sup>2</sup>.

### **«Воспитание субъектности»**

В 2012 г. глава государства в своем указе сформулировал два важнейших принципа обновления КСО: 1) отказ от самостоятельного формирования общественных советов органами государственной власти РФ и обязательное участие общественных палат в их формировании; 2) обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти РФ экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций<sup>3</sup>. С этого момента стартовал так называемый «перезапуск» (или «перезагрузка») системы общественных советов. Ведущую роль в нем играли Общественная палата РФ, Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства и Экспертный совет при Правительстве РФ.

Была сформирована целая система нормативных и методических вменений по поводу образования и функционирования КСО. Ее «вершиной» на сегодняшний момент являются два федеральных закона: об основах общест-

---

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: Федеральный закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. N 256-ФЗ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы: Федеральный закон Рос. Федерации от 5 дек. 2017 г. № 392-ФЗ.

<sup>3</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601.

венного контроля<sup>1</sup>, который фактически сделал обязательным наличие общественных советов при органах исполнительной (и законодательной) власти, оставив все остальные КСО без универсального регулирования, и о федеральной общественной палате<sup>2</sup>, закрепивший ее участие в формировании общественных советов. Примечательно, что в федеральном законе<sup>3</sup> о региональных общественных палатах аналогичного положения нет<sup>4</sup>.

Но кроме этого, существует широкий спектр документов нормативного и методического характера, регламентирующих среду, цели и формы использования КСО, такие как: Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти<sup>5</sup>, Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти<sup>6</sup>, Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение)<sup>7</sup>, Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами<sup>8</sup>, документ по оценке эффективности общественных советов<sup>1</sup> и

---

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

<sup>2</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 4 апр. 2005 г. N 32-ФЗ.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ.

<sup>4</sup> Существует позиция, что это явное упущение, и именно в этом причина проблем с ОКС на региональном и муниципальном уровнях: «Необходимо отметить, что на федеральном уровне до настоящего времени не принят нормативный правовой акт, в котором бы нашел свое закрепление порядок образования общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, что говорит о существенном упущении со стороны законодателя. Представляется, что именно отсутствие правовой основы, устанавливающей единый порядок образования общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, объясняет столь низкую активность региональных органов власти в создании соответствующих общественных советов» [5].

<sup>5</sup> Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2014 г. № 93-р.

<sup>6</sup> Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (Утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 дек. 2013 г. № АМ-П36-89пр).

<sup>7</sup> Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3; согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 46-с).

<sup>8</sup> Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами (одобрены Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства по итогам заседания 28 июня 2016 г.).

прочие, вплоть до определения направлений деятельности общественных советов на каждый год<sup>2</sup> и требований к потенциальным членам советов.

Суть произошедшей реформы заключается, во-первых, в фактическом исключении самого федерального органа власти из процесса формирования общественного совета при этом же органе власти, его формирует триумvirат в виде Общественной палаты РФ, Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства и Экспертного совета при Правительстве РФ; во-вторых, в относительно детальной регламентации деятельности советов, включая содержание деятельности и ее презентацию публике; в-третьих, в выстроенной системе контроля деятельности как самих советов, так и ОИВ, при которых они созданы – в отношении реализации механизмов открытости, одним из которых и является работа с КСО<sup>3</sup>.

О том, что именно регламентируется и контролируется можно судить по критериям эффективности деятельности общественного совета<sup>4</sup>. Они преимущественно имеют организационно-отчетный и презентационный характер: регулярность заседаний, наличие плана, информирование общественной палаты и в целом согласование с ней по разным вопросам и следование ее рекомендациям, открытость и публичность деятельности, отсутствие нареканий и нарушений морально-этических норм.

Таким образом, «воспитание» субъектности ОКС развивается по преимуществу в организационно-технологическом русле. Результаты и эффекты произошедших перемен активно дискутируются. Есть как позитивные оценки, так и крайне критические. Некоторые авторы отмечают, например, что, несмотря на все перемены, на федеральном уровне работающих инструментов открытости правительства всего два: *«Это собственно Открытое правительство и Экспертный совет при правительстве, с которым много задач решается: и реформа по контролю и надзору, и сфера паллиативной помощи, и подготовка соответствующего приоритетного проекта. Это действительно работающий инструмент, туда приходят представители фе-*

---

<sup>1</sup> Регламент взаимодействия Общественной палаты Российской Федерации с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти (общественные советы) по оценке эффективности деятельности общественных советов (утвержден протоколом заседания совета Общественной палаты Российской Федерации VI состава от 7 сентября 2017 г. № 3).

<sup>2</sup> Приоритетные направления деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в 2017 г. (одобрены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 6 декабря 2016 г. № 8).

<sup>3</sup> Стандарт открытости. URL: <http://openstandard.ru>.

<sup>4</sup> Регламент взаимодействия Общественной палаты Российской Федерации с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти (общественные советы) по оценке эффективности деятельности общественных советов (утвержден протоколом заседания совета Общественной палаты Российской Федерации VI состава от 7 сентября 2017 г. № 3).

деральных органов власти, которые вынуждены взаимодействовать с экспертами. Второй инструмент – это Совет по попечительству в социальной сфере при правительстве»<sup>1</sup>.

На региональном уровне новые подходы при отсутствии методического инструментария, прямо направленного на регионы и муниципалитеты, развиваются в разных субъектах РФ по-разному. Е. Г. Дьякова и А. Д. Трахтенберг отмечают по этому поводу: «Как показал анализ нормативно-правовой базы, регулирующей формирование общественных советов в органах исполнительной власти субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, региональное законодательство несколько отстает от федерального (налицо выборочная рецепция федеральных норм). ... Ситуация усугубляется тем, что при принятии положений об общественных советах органы исполнительной власти сужают их функции даже по сравнению с типовыми положениями (в тех субъектах Федерации, где они есть)» [3].

Вполне возможно, что в скором времени у региональных властей резко сократится свобода маневра. В июне 2017 г. Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства одобрила «дорожную карту» по законодательному закреплению принципов открытости в работе органов государственной власти и местного самоуправления. Речь идет об утверждении единообразных требований к формированию и работе общественных советов при органах власти – не только федеральных, но и региональных и муниципальных<sup>2</sup>.

### **Разнообразие как (рискованное) условие продуктивности**

Положение «КСО при политиках», то есть при высших должностных лицах регионов и главах муниципалитетов, создаваемые в зонах отдельных государственных и муниципальных политик, сильно отличается от КСО как общественных советов при ОИВ. Для них не существует универсального нормативного регулирования или методического вменения (унификация КСО при органах исполнительной власти федерального и регионального уровней шла обоими путями) по формированию, деятельности и прочим вопросам. Деятельность каждого совета регулируется ad hoc, правовым актом о его создании. Такой подход должен иметь следствием более высокое разнообразие, и в значительной степени это действительно так.

При этом существуют предложения по включению таких КСО в общую систему законодательного регулирования. Например, в постатейном коммен-

---

<sup>1</sup> Это позиция Анны Федермессер, возглавляющей фонд помощи хосписам «Вера» – Метод. рекомендации по открытости региональной власти будут приняты весной, 12 дек. 2017 // Открытое правительство. URL: [http://open.gov.ru/events/5516528/?sphrase\\_id=249764](http://open.gov.ru/events/5516528/?sphrase_id=249764).

<sup>2</sup> Правкомиссия одобрила план законодательного закрепления принципов открытости власти, 22 июня 2017 г. // Открытое правительство. URL: <http://open.gov.ru/events/5516105/>.

тарии к федеральному закону об общественном контроле, изданном под редакцией председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (М.А. Федотов), предлагается распространить статус субъектов общественного контроля на консультативные органы при Президенте РФ и высших должностных лицах субъектов РФ: *«Данные консультативные органы, как правило, формируются из представителей общественных организаций, гражданских активистов и публичных лиц, являющихся специалистами в определенных сферах. Так, СПЧ в качестве консультативного органа при главе Российского государства фактически осуществляет общественный контроль в самых разных сферах (прежде всего, в пенитенциарной и социальной сферах), при этом фактически оставаясь вне какого бы то ни было законодательного регулирования. Аналогичные советы созданы при главах ряда российских регионов, и, вне всякого сомнения, их деятельность в сфере общественного контроля также должна быть урегулирована»* [5].

Эти предложения до сих пор не реализованы, но это не означает, что в отношении таких КСО совсем отсутствует механизм вменения со стороны федерального центра. Он есть, но работает по-другому и с иными актуальными и потенциальными результатами и эффектами. Дальнейший анализ проведен на материале КСО в сфере национальной политики [2; 4; 9]<sup>1</sup>.

Характер и формы вменения отчасти зависят от характера той политики, в зоне которой создается КСО. В частности, от степени ее политической важности для федерального центра и связанной с этим степени универсализации подходов к ее реализации. В сфере национальной политики, которая в определенный момент стала очень важной для государства, использование КСО в качестве инструмента ее реализации приобрело универсальный характер. Активизация деятельности государства в сфере регулирования национальных отношений произошла в 2010-е гг., когда была разработана и утверждена новая Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.<sup>2</sup>, создан Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ и были приняты другие документы, в том числе ФЦП, сменившаяся государственной программой в конце 2016 г. В 2015 г. был создан уполномоченный федеральный ОИВ – Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Все это запустило достаточно широкий процесс принятия программ по гармонизации межнациональных отношений и создание соответст-

---

<sup>1</sup> См. также материалы, включая базу данных КСО в регионах РФ, на странице проекта «Консультативно-совещательные органы в контексте реализации государственной национальной политики в современной России: региональные модели и практики» (РФФИ №16-03-00121). URL: [http://www.polit.psu.ru/kso\\_project.htm](http://www.polit.psu.ru/kso_project.htm).

<sup>2</sup> О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.: указ Президента Рос. Федерации // [Pravo.gov.ru](http://Pravo.gov.ru). [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link\\_id=0&nd=102161949](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link_id=0&nd=102161949) (дата обращения: 14.01.2017).

вующих КСО на уровне субъектов и муниципалитетов РФ. Общая логика функционирования КСО по межнациональным отношениям была задана подходом, используемым на федеральном уровне, где совет является «*совещательным и консультативным органом..., образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации*»<sup>1</sup>. В его состав «*могут входить представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, общественных объединений, научных и других организаций*»<sup>2</sup>.

Важно, что в части регионов (около 30) подобные советы с участием представителей этнических организаций существовали до образования федерального совета в 2012 г. Такие регионы действовали в новых обстоятельствах по-разному. Некоторые переучредили свои КСО, другие оставили. Регионы, в которых соответствующих КСО не было, начали их создавать. Причем процесс под давлением федерального центра начался еще в 2011 г. По итогам заседания Президиума Государственного Совета РФ, состоявшегося 11 февраля 2011 г., были сформулированы поручения президента (от 27 февраля 2011 г. № 488), во исполнение которых стали создаваться постоянные рабочие группы по вопросам гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений. Позже они отчасти были заменены собственно советами, но в некоторых регионах существуют до сих пор. На 2017 г. соответствующие КСО с участием представителей этнических организаций идентифицированы в 78 субъектах РФ<sup>3</sup>.

Таким образом, федеральный импульс имел значение для запуска соответствующей практики в масштабе всей страны, однако регионы сохранили необычайно высокую степень самостоятельности в формировании и организации деятельности КСО. Соответственно, наблюдаемые практики весьма разнообразны. Региональные КСО отличаются по названиям: общественные, консультативные, координационные советы; по формулировке сферы деятельности: по делам национальностей, по вопросам содействия укреплению межнационального согласия и мира, по национальной политике, по делам национальностей, религий и казачества и так далее. Значительные отличия существуют в отношении состава: по размеру (от 10 до 134 чел.), по доле

---

<sup>1</sup> Совет по межнациональным отношениям // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-28> (дата обращения: 14.01.2017).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См. Базу данных «Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в субъектах Российской Федерации». URL: [http://www.polit.psu.ru/site.files/baza\\_dannyh\\_KSO\\_2017.xls](http://www.polit.psu.ru/site.files/baza_dannyh_KSO_2017.xls).

представителей этнических организаций (от 6 до почти 90%), по представленности других групп: государственных и муниципальных служащих, депутатов, представителей медиа и экспертно-академического сообщества<sup>1</sup>.

Разумеется, отличаются и практики деятельности таких КСО, а также работы с ними ОИВ. Например, значительные отличия фиксируются в отношении степени публичности: у многих нет собственной интернет-страницы, не публикуются протоколы заседаний, крайне мало информации об их деятельности в прессе. В значительном количестве субъектов РФ консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям не включены в качестве механизма в документы стратегического планирования субъектов РФ по национальной политике. Это потенциально указывает на их слабость в нормативном отношении и необязательность для реальной практики реализации государственной политики.

В очень многих случаях не очевидна логика формирования и конфигурации персонального состава КСО. Фактическое положение дел очень редко может быть описано через так называемое дескриптивное/статистическое представительство, то есть когда имеет место прямое соотнесение наличия представителей этнических организаций в КСО и наличия (размера) соответствующей национальной группы в регионе. Но дело, как представляется, не в том, чтобы в формировании КСО ориентироваться на дескриптивное / статистическое представительство, а в том, чтобы фактически используемый подход был не явочным, а сознательным и встроенным в государственную политику региона в данной сфере.

В последнем и заключается ключевой момент. Региональные органы власти ответственны за проведение национальной политики в собственном регионе и должны иметь возможность, в определенных пределах, выбирать средства ее реализации, исходя из собственного понимания ситуации, сложившихся практик и используемых моделей. КСО по межнациональным отношениям являются одним из таких возможных средств. Кроссрегиональный анализ показывает, что в части регионов оно активно используется, в части других – нет. Последнее может быть связано со слабостью региональной политики в этой области, но может быть объяснено иначе: региональные власти уделяют приоритетное внимание другим средствам и механизмам.

Что касается собственно КСО, то при его создании явно опираются на имеющиеся внешние (для муниципалитета, региона) примеры, которые могут восприниматься как эталонные и образцовые. Но могут следовать не только внешним примерам, но и собственным практикам формирования и использования консультативно-совещательных органов. Это помогает объяснить сохраняющуюся высокую степень разнообразия КСО по национальным отношениям и в других политиках, не только в отношении формирования и со-

---

<sup>1</sup> См. Базу данных «Консультативно-совещательные органы...

става, но и практик деятельности. Кроме того, сама по себе низкая публичность КСО не означает отсутствия деятельности, другой вопрос – надо ли принуждать к повышению степени публичности, как это делается в отношении общественных советов при ОИВ.

\* \* \*

Реализуемая политика по «воспитанию субъектности» КСО до некоторой степени парадоксальна в смысле соотношения избранной цели и используемых средств. КСО стремятся превратить в полноценных субъектов взаимодействия государства и общества. При этом субъектность понимается как автономная независимость – в первую очередь, от ОИВ, при которых КСО созданы, но также фактически и от любых общественных групп, которые в нем представлены, то есть они должны приобрести некую самостоятельную сущность и самостоятельное существование. Смысл стремления обеспечить независимость от органа власти кажется вполне прозрачным и даже оправданным – необходимо ограничить оппортунизм госорганов, которые, не имея содержательных стимулов к содержательной работе с КСО, стремятся ограничить собственные издержки, подбирая себе «удобных» членов совета, и используют сам совет преимущественно в отчетных целях. Но избранное средство повышения субъектности КСО – диктат организационной формы и персонального состава – всё также не создает для ОИВ содержательных стимулов для работы с КСО, то есть не решает проблему оппортунизма. Жесткий внешний контроль качества взаимодействия ОИВ с КСО стимулирует относиться к этому взаимодействию как к самоцели (повысить место в рейтинге реализации механизмов открытости<sup>1</sup>), а не как необходимому инструменту к решению задач в зоне ответственности ОИВ. Разумеется, одно не противоречит другому. Но в настоящей ситуации ОИВ должен сам находить внутри себя стимулы к содержательной работе с КСО. Это возможно, но в текущей политике ничто не способствует этому.

Автономная независимость КСО от референтных (общественных) групп, представленных в нем, менее очевидна, ее никто не провозглашает как необходимую, и в текущей политике вроде бы ничто не препятствует поддержанию связи КСО с общественными группами. Но важно, что в этой политике ничто и не стимулирует такую связь. Напротив, КСО при ОИВ фактически несут ответственность только перед очень специальным конгломератом органов – Общественной палатой РФ, Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, Экспертным советом при Правительстве РФ. Они играют ключевую роль в формировании КСО

---

<sup>1</sup> Стандарт открытости. URL: <http://openstandard.ru>.

при федеральных ОИВ и возможном прекращении его деятельности<sup>1</sup>. Ситуация с КСО при региональных ОИВ не идентична, но развивается в том же направлении.

Получается, что «идеализированная» модель КСО как субъекта взаимодействия государства и общества, ныне реализуемая на федеральном уровне и в ослабленной форме на других уровнях публичной власти и в других сегментах совокупности КСО, предполагает автономную независимость КСО как от «представителя» государства – ОИВ, так и от «представителей» общества – референтных групп. Соответственно, не очень понятно, субъектом чего именно могут быть КСО? Особенно, когда среди девяти критериев эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти только один является содержательным, то есть непосредственно связан с деятельностью ОИВ, а референтные группы не упоминаются совсем<sup>2</sup>.

Альтернатива может заключаться в том, что общественные интересы должны быть поняты не в духе абстрактной ценности обеспечения существования института взаимодействия как самоцели, но должны быть сформулированы и представлены субъектами, имеющими конкретные интересы в отдельных сферах или вопросах, а также реальные возможности их сформулировать и представить. Это касается как субъектов со стороны общества, так и субъектов со стороны государства. Только в этом случае можно ожидать действительной продуктивности от КСО. При этом содержание и характер такой продуктивности не может быть определен заранее и, соответственно, до конца формализован. Более того, нужно исходить из вероятности, что продуктивное взаимодействие может не случиться, или что деятельность КСО будет оценена другими субъектами как противоречащая общественным интересам. Но это всего лишь означает, что необходимы дополнительные механизмы, позволяющие минимизировать такой риск и/или его последствия.

Действительная проблема заключается не в недостаточном качестве и эффективности взаимодействия абстрактных сущностей в виде «государст-

---

<sup>1</sup> «Прекращение деятельности общественного совета допускается в случае неэффективности его работы» – п. 3.27 Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3; согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 46-с).

<sup>2</sup> «Вовлеченность членов общественного совета в работу федерального органа исполнительной власти, его органов, а также смежных отраслевых общественных советов» (Регламент взаимодействия Общественной палаты Российской Федерации с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти (общественные советы) по оценке эффективности деятельности общественных советов // Утвержден протоколом заседания совета Общественной палаты Российской Федерации VI состава от 7 сентября 2017 г. № 3.

ва» и «общества», а в недостаточном качестве и эффективности взаимодействия отдельных государственных и общественных субъектов. Вопрос в том, обладают ли они сами той субъектностью, которая является условием эффективного взаимодействия и, собственно, соуправления. Соответственно, в повестке дня должен стоять вопрос не столько о повышении субъектности КСО, сколько о субъектности самих сторон взаимодействия. Что касается самой политики по развитию КСО, то она должна включать не только универсальные меры, обеспечивающие давление на ОИВ с целью уравнивания сил участников взаимодействия, но также должна обеспечивать и возможность спецификации условий и форм взаимодействия в данных конкретных условиях. В некоторых условиях КСО, возможно, и не нужны.

### Библиографический список

1. Белоногов Ю. Г. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти в современной России // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2016. № 1. С. 19–36. [Belonogov Yu. G. Interactions between Public Advisory Boards and Executives in Contemporary Russia // Review of Political Science. 2016. No. 1. P. 19–36].
2. Борисова Н. В., Минаева Э. Ю. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям: представительство этнических групп на региональном уровне в России // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2016. №4. С.168–179. [Borisova N.V., Minaeva E.Yu. Consultative and Advisory Bodies for Interethnic Relations: Ethnic Groups Representation at the Subfederal Level in Russia // Review of Political Science. 2016. No.4. P. 168–179].
3. Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Общественные советы при исполнительных органах власти: рецепция федерального законодательства на региональном уровне (на примере Уральского федерального округа) // Российский юридический журнал. 2016. № 2. [D'yakova E.G., Trakhtenberg A.D. Public councils attached to executive bodies: the reception of federal law at the regional level (using the example of the Ural Federal District) // Russian Juridical Journal. 2016. No. 2].
4. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в субъектах Российской Федерации: региональные модели // Экспертно-аналитический доклад. Пермь, 2017. URL: [http://www.polit.psu.ru/site.files/doklad\\_KSO\\_2017.pdf](http://www.polit.psu.ru/site.files/doklad_KSO_2017.pdf) [Advisory bodies on interethnic relations of subjects of the Russian Federation: regional models // Expert analytical report. Perm. 2017. Available at: [http://www.polit.psu.ru/site.files/doklad\\_KSO\\_2017.pdf](http://www.polit.psu.ru/site.files/doklad_KSO_2017.pdf)].

5. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е. А. Абросимова, В. В. Гриб, А. Г. Дейнеко и др.; под общ. ред. М. А. Федотова. М.: Статут, 2017. 208 с. [The legal basis of public control in the Russian Federation: Scientific and practical commentary to the Federal Law of July 21, 2014 No. 212-FZ "On the Bases of Public Control in the Russian Federation" / E. A. Abrosimova, V. V. Grib, A. G. Deyneko et al.; ed. by M.A. Fedotov. Moscow: Statut Publ., 2017. 208 p.].
6. Рагозина Л. Г., Коваленко Е. А., Гришина Е. Е., Пороховская М. А. Институт попечительства – путь к активизации общественного участия в социальной сфере / под ред. Рагозиной Л. Г., под научной ред. Малевой Т. М. М., 2013. [Ragozina L. G., Kovalenko E. A., Grishina E. E., Porokhovskaya M. A. Institute of Guardianship – a way to increase public participation in the social sphere / Ed. by L. G. Ragozina, T. M. Maleva. Moscow, 2013].
7. Рагозина Л. Г., Цацура Е. А., Гришина Е. Е., Пороховская М. А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт. М., 2014. [Ragozina L. G., Tsatsura E. A., Grishina E. E., Porokhovskaya M. A. Participation of public collegiate management bodies in social services: Russian and foreign experience. Moscow, 2014].
8. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // ПОЛИТЭКС. 2006. №3. С.143–155. [Rudenko V.N. Consultative public councils: specifics of their organization and work // Political Expertise: POLITEX. 2006. No. 3. P. 143–155].
9. Сулимов К. А., Титова С. Р. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в современной России: представление базы данных // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2016. №4. С.150–167. [Sulimov K. A., Titova S. R. Consultative and Advisory Bodies for Interethnic Relations in Modern Russia: Introducing a Database // Review of Political Science. 2016. No. 4. P.150–167].
10. Brown M. B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees. Political Research Quarterly. 2008. Vol. 61. No. 4. P. 547–560. DOI:10.1177/1065912907313076.
11. DiMaggio P., Powell W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review. 1983. 48 (2). P. 147–160.
12. Fewsmith J. Consultative Authoritarianism // Joseph Fewsmith. The Logic and Limits of Political Reform in China. Cambridge University Press. 2013. P. 142–169. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139381703>.

13. *Palermo F., Woelk J.* No representation without recognition: The right to political participation of (national) minorities. *Journal of European Integration*. 2003, 25:3. P. 225–248. DOI: 10.1080/0703633032000133574.
14. *Hsu S. Ph.* In Search of Public Accountability: The ‘Wenling Model’ in China // *The Australian Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 68. No. S1. P. S40–S50. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00624.
15. *Lorch J., Bunk B.* Using civil society as an authoritarian legitimation strategy: Algeria and Mozambique in comparative perspective. *Democratization*, 2016. DOI: 10.1080/13510347.2016.1256285.
16. Ma Yide. The Role of Consultative Democracy in a Constitutional System and the Rule of Law in China. *Social Sciences in China*. 2015, 36:4, 5-23. DOI:10.1080/02529203.2015.1088619.
17. *Teets, J.* Converging on Consultative Authoritarianism. In *Civil Society under Authoritarianism: The China Model* Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 119–144. doi:10.1017/CBO9781139839396.005.

**SYSTEMS OF CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES  
IN CONTEMPORARY RUSSIA AS INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR  
CO-GOVERNANCE: BETWEEN UNIFICATION AND DIVERSITY**

*K. A. Sulimov*

Candidate of Political Sciences, Professor,  
Department of Political Science,  
Perm State University

The article examines the institutional conditions for co-governance in contemporary Russia. In the country, there is a set of extremely numerous and various consultative and advisory bodies. These bodies take the role of consultative institutions, whose members represent the society and are affiliated to the government directly or implicitly. Consultative and advisory bodies are in the focus of academic and expert, as well as state interest. The federal center implements a unifying policy promoting their subjectivity (agency). However, this policy concerns only some segments of the set of consultative and advisory bodies, and hence is selective. This selectivity frames the structure of the bodies. The article claims that the key condition for ensuring the productivity of consultative and advisory bodies is the subjectivity of stakeholders as members of these institutions. A case study of regional consultative and advisory bodies in inter-ethnic affairs demonstrates various ways of developing subjectivity.

*Keywords:* consultative and advisory bodies; public councils; co-governance; public administration; subjectivity/agency; mechanisms of interaction.