

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2018-3-88-102

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СУБЪЕКТНОСТЬ БЕЗ АВТОНОМИИ?¹

К. А. Сулимов²

В статье дискутируется вопрос о субъектности консультативно-совещательных органов (КСО) с участием представителей общества, прямо или косвенно аффилированных с органами власти и другими организациями, выполняющими публичные функции, в современной России. Анализируются существующие и возможные подходы к понятию субъектность, сделан вывод о нерелевантности его толкования в отношении КСО в связке с понятием автономность. С опорой на одну из школ в рамках коммуникативного направления в исследовании организаций («коммуникативное устройство организации» – *communicative constitution of organizations*), которую связывают с именем и наследием Н.Лумана, предложен концептуальный подход к понимаю субъектности КСО, в соответствие с которым, субъектность консультативно-совещательного органа – это его активность в конституировании, воспроизводстве и возможном изменении собственного статуса и связанных с ним объема и характера условий и возможностей существования и действия. В эмпирическом отношении в современной России субъектность КСО оказывается ситуативной, мерцающей и спорадической. Предложенный концептуальный ракурс вносит вклад в научную дискуссию о понятии субъектности в целом и о конкретных новых формах и разновидностях субъектности и субъектов (акторов) в современном мире.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы; общественные советы; субъектность; со-управление; публичное управление; теория социальных систем; коммуникация; коммуникативное устройство организации; механизм взаимодействия.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-03-00121-ОГН.

² Сулимов Константин Андреевич – кандидат политических наук, заведующий кафедрой политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета. E-mail: k.sulimov@psu.ru (ORCID ID: 0000-0003-4277-3135. Researcher ID: N-9455-2018).

Совокупность консультативно-совещательных органов в России и запрос на субъектность

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. В первую очередь бросается в глаза значительные отличия КСО друг от друга по набору параметров: а) аффилирование: органам государственной власти (исполнительной или законодательной), высшим должностным лицам, государственным и муниципальным учреждениям, и квазисамостоятельные (например, общественные палаты, но аппараты, обеспечивающие их деятельность, являются государственными учреждениями Российской Федерации и ее субъектов; б) формирование: непосредственно и исключительно органами, лицами и учреждениями, при которых КСО создаются или во взаимодействии с другими организациями (в настоящее время, прежде всего с общественными палатами, но не только), а также кооптация, конкурсное или бесконкурсное формирование и так далее; в) уровни и территориальный масштаб деятельности: локальный (большинство КСО при учреждениях), муниципальные, региональный и федеральный; г) предметно-тематическая широта деятельности: универсальные (те же общественные палаты) или отраслевые, созданные в рамках отдельных государственных и муниципальных политик. Вместе с тем, если обратиться к целевым функциям, которыми законодательно наделяются КСО, то различия между ними сглаживаются до нюансов. Основными функциями оказываются обеспечение взаимодействия граждан, «представителей общественности» с органами государственной власти и местного самоуправления (совещательная функция), и консультирование уполномоченных органов на основе и в результате данного взаимодействия (консультативная функция). Совещательную функцию призвана обеспечить коллегиальная (с участием представителей общества, «общественности») форма КСО. Консультативная функция должна и может реализовываться в разных формах и видах: реакция на запрос уполномоченного органа, общественный контроль¹, независимая оценка качества условий оказания услуг организациями в социальной сфере² и прочее. Ис-

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

² 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 № 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

пользование сильных терминов (например, *контроль*) не должно вводить в заблуждение. Речь все равно идет о консультировании или советовании, то есть об информировании уполномоченных органов, по результатам которого те могут принять то или иное решение, так как КСО, за редкими исключениями, не обладают властными полномочиями. Так же не имеет принципиального значения разнообразие названий КСО. Они, как правило, включают 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. Важно, что все эти КСО обладают явной структурной эквивалентностью [10, 148], то есть сходством их позиций в сетевой структуре и сходством их собственных организационных структур.

В литературе используются разные обобщающие термины для обозначения КСО. Кроме термина «консультативно-совещательные органы», в качестве обобщающих названий всей совокупности КСО или ее отдельных сегментов также фигурируют: «общественно-консультативных советы» [1], «консультативные общественные советы» [5], «общественные коллегиальные органы» [4]. За стилистическими нюансами может скрываться серьезное различие в интерпретации места КСО в социальной системе. Аффилированность части КСО органам исполнительной власти традиционно вызывает озабоченность из-за опасений в их ангажированности интересам органа власти, и соответственно, неспособности представлять и отстаивать общественные интересы. Поэтому одни определяют КСО как не общественные, а государственно-общественные органы [5], другие – как институты гражданского общества, но с определенной спецификой [2].

Тем не менее, сама диспозиция, в рамках которой ищут место для КСО одна и та же: государство vs общество. В этой диспозиции заинтересованные стороны (ученые, эксперты, органы власти, сама общественность) склонны наделять любые КСО идентичной функциональной ролью институционализированного посредника в отношениях между обществом и государством. Вопрос в том, насколько они справляются с этой нормативной ролью. В такой постановке вопроса, пожалуй, проявляется специфика российского восприятия темы. В России почти не принято рассматривать КСО в политико-властном контексте. При том, что в мировой практике КСО часто интерпретируются как один из инструментов политического участия, в частности, меньшинств [22]. Активно исследуется роль КСО в контексте использования гражданского общества для легитимации авторитарных режимов [16], широкое распространение получил термин «консультативный авторитаризм» (Consultative Authoritarianism), осо-

бенно в отношении Китая [26; 12], который, в собственной терминологии, строит «консультативную демократию», противопоставляя ее представительной демократии западного образца [17]. Важно отметить, что как раз опыт Китая показывает, что консультативные органы могут быть вполне инструментальными при авторитаризме не только для режима, но и для общества, в случае если местные органы власти найдут свой интерес во взаимодействии с общественными группами [15]. Из этого, в частности, следует, что объяснение слабости КСО в России через характер политического режима не может быть достаточным и единственным.

Российское государство проявляет значительный интерес к КСО, разумеется, не целиком, а в лице своих отдельных институций и при поддержке политического руководства (тема КСО находила отражение и в посланиях и указах главы государства). На федеральном уровне даже сложилась своеобразная коалиция части чиновничества и экспертного сообщества, институционально оформленная очень специальным конгломератом органов, которые при этом не являются государственными органами в строгом, легалистском смысле слова: Общественная палата РФ, Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, Экспертный совет при Правительстве РФ (так, по крайней мере, было до смены правительства после президентских выборов 2018 г.).

Государство проводит унифицирующую политику, фактически направленную, в том числе, на повышение субъектности КСО (подробнее см. [6]). Логика этой политики заключается в стремлении преодолеть оппортунистическое поведение государственных и других публичных органов, при которых создаются КСО, через обеспечение независимого от этих органов формирования КСО, повышение их статуса и стимулирование их активности. Иными словами, государство видит необходимость в активно действующих КСО и при этом полагает, что они в данный момент таковыми не являются. Причину обнаруживают в излишней зависимости КСО от государственных и иных публичных органов, которые их создают, ресурсно и содержательно (через обращение с запросами) обеспечивают деятельность. На оценку ситуации с КСО и рецептов ее изменения почти не влияет позиция оценивающего – 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 (В. Фадеев)»*¹.

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

Выход был найден через повышение независимости КСО от государственных органов и должностных лиц, то есть можно говорить о попытке реализовать формулу *субъектность КСО – через автономию КСО*. Таким образом, в центре внимания находится автономия КСО и способы ее обеспечения. При этом эта 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.

В последние несколько лет был достигнут значительный прогресс в реализации второй части формулы, т.е. обеспечение автономии КСО при исполнительных органах государственной власти (общественные советы). Вплоть до того, что в государственный орган может вообще не участвовать в формировании состава совещательного органа при самом себе и не иметь никаких, даже косвенных, рычагов влияния на процесс. Однако обобщенная оценка достижения первой части формулы, то есть повышения субъектности КСО, которая в целом понимается как самостоятельная и иницирующая активность, скорее негативная. Ее разделяют как представители государства, так и ученые, эксперты, и другие заинтересованные стороны – прежде всего участники этих КСО со стороны общества.

Причина, как представляется, состоит в том, что «воспитание субъектности» КСО развивалось по преимуществу в организационно-технологическом русле. Но такая политика оказалась до некоторой степени парадоксальной 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 органов власти, 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.

Однако самостоятельное автономное существование не является гарантией способности действовать, поэтому, далее, необходимо проблематизировать саму формулу: *субъектность – через автономию*, как явно неадекватную достигнутому современной наукой пониманию проблематики субъектности.

Субъектность в современной политике как теоретическая проблема

В условном «традиционном» понимании, которое по-прежнему доминирует в обыденном интеллектуальном сознании, что и проявляется в умонастроениях и политике «воспитателей субъектности», понятие «субъектность» неразрывно связано с понятиями «автономность» и «автономия», а «политическая субъектность» – с понятиями «суверенность» и «суверенитет». В своей основе это понимание опирается на идею свободного, рационального и решающего субъекта – не важно, индивидуум это или некая социальная общность. Иными словами, речь идет о некотором состоянии или качестве субъекта, связанных с обладанием и применением какой-то власти (часто на определенной территории или в социальном пространстве – *privacy*), с самозаконотворением, независимостью и абсолютным самоуправлением, с возможностью быть *causa sui* и тому подобное.

В академических дискуссиях в рамках разных дисциплин (психология, философия, социология и пр.) и по разным направлениям традиционная связка субъектности и автономности давно поставлена под вопрос и в концептуальном и эмпирическом отношении. Скорее напротив, относительно общим местом в современных научных дискуссиях является подчеркивание принципиальной неавтономности, контекстуальности любого социального субъекта в его действии, что проявляется, например, в появлении таких понятий как «situated agency» [14] и «embedded agency» [7]. Современные подходы строятся на преодолении традиционных оппозиций субъект–объект, субъект–структура, индивидуальный–коллективный, контроль–сопротивление и даже человеческий–нечеловеческий.

При этом сохраняется акцентуация деятельностного характера субъектности, например, в часто цитируемом определении Энтони Гидденса – *the capability to 'make a difference'* [13, 14]¹. Вопрос, однако, в том, как и в каких формах возможна деятельность субъекта, когда он не является автономным от окружающей его среды. Согласно тому же Гидденсу, социальные структуры как ограничивают, так и делают возможным действие. Схожую логику демонстрирует Джудит Батлер, когда пишет, что «утверждать, что субъект зависим, является неотъемлемой частью целого, не означает, что он предопределен; напротив, зависимый характер субъекта является самой предпосылкой его субъектности» [9, 46].

Собственно, в рамках феминистической теории многое сделано, чтобы решить проблему того, как зависимые женщины могут быть активно дейст-

¹ В русском издании 2003 г. термин *agency*, который я интерпретирую как наиболее операциональное соответствие русскому слову *субъектность*, переведен как *деятельность*, см.: Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. М.: Академический проект, 2003. 528 с.; похожие сложности возникают и в других языках, например, в немецком, см.: [27, 76].

вующими субъектами. В концептуальном отношении это вылилось в отказ от негативной модели субъектности, которая построена на противостоянии ограничивающим социальным нормам [20], и в отказ понимать субъектность в терминах автономного авторства и суверенного субъекта [23]. В эмпирических исследованиях показано, что, субъектность не просто синоним сопротивления отношениям господства, а способность к действию, которую создают и делают возможным конкретные отношения подчинения, в которых существуют женщины [18; 21].

На другом материале – в исследовании соотношения и ролей граждан и потребителей в современной политике – Марк Бевир предлагает отказаться от *«одинаково неправдоподобных альтернатив автономного субъекта и смерти субъекта»*. Идеальной автономии не существует, люди несвободны и не действуют вне и помимо конкретных социальных контекстов. Но невозможность соответствовать идеализированным и иллюзорным нормативными ожиданиями не закрывает возможность для действия, меняющего самих субъектов и окружающий мир [14, 8–9].

Схожим курсом развивалось понимание субъектности в других научных направлениях. В рамках анализа социальных сетей, так называемой реляционной социологии, Эмирбайер и Мише в своей программной статье указывают на важность интересубъективности, социального взаимодействия и коммуникации как важнейших компонентов субъектных процессов: субъектность всегда является диалогическим процессом, посредством которого субъекты ... взаимодействуют с другими в коллективно организованных контекстах действий [11, 973–974].

Переосмысление субъектности не ограничивается только «человеческим» (*human*), индивидуальным измерением, но касается и социальных и политических субъектов. Хотя само противопоставление индивидуальной и социально-политической субъектности явно проблематизировано в современном мире, что и демонстрируют вышеприведенные примеры. Переоценка в немалой степени связана с изменением социального мира в целом, что как представляется, связано и с изменением человеческой субъектности (плюс, мы ее теперь лучше понимаем). Возможно, особенно ярко это видно в изменении интерпретации политической субъектности, которая традиционно рассматривалась как способность влиять на политическую систему, ориентированную на государство. Но сегодня почти общим местом стало утверждение, что государство, сохраняя свою значимость, дезагрегировано и разбросано по горизонтальным сетям. В этом новом контексте множество новых участников – от административных сетей до неправительственных субъектов, от групп без гражданства до транснациональных фирм – конкурируют друг с другом и с традиционными государственными агентствами, чтобы влиять на политическую систему [19]. Соответственно, на повестке дня стоит и новое понимание субъектности и поиск новых форм ее существования и реализации.

Субъектность КСО как участие в решениях по поводу его статуса

Каким образом можно понимать консультативно-совещательные органы и их возможную субъектность, имея в виду обозначенный теоретический контекст? Представляется продуктивным взглянуть на них сквозь призму теории организаций, тем более что именно в рамках этого направления активно разрабатывается проблематика субъектности, причем не просто организаций, но и «субъектность организованности» (*agency of organizing*) как таковой [8]¹. КСО как раз представляют собой довольно специфическую социальную форму. Они явно имеют выраженные организационные черты, то есть не являются просто случайным и временным собранием индивидов, но при этом все-таки сильно отличаются от «очевидных» организаций – фирм, государственных органов, некоммерческих организаций, учреждений. Они не являются юридическими лицами, не имеют собственных ресурсов, собственных обеспечивающих организационных структур, собственного места дислокации и так далее. Они не являются в полном смысле слова постоянно действующими организациями просто в силу того, что основной формой их деятельности являются заседания, то есть встречи их членов, которые происходят только время от времени. Они могут пониматься как представительские органы, но формализация и институционализация этого представительства обычно весьма слабая. Их место в социальной реальности, как было сказано, часто истолковывается как посредническое между государством и обществом – то есть в некотором смысле ни там, ни тут. При этом они явно аффилированы «очевидным» организациям в виде, прежде всего, государственных органов. То есть сами КСО явно не могут быть поняты ни как субъекты, ни как организации в традиционном смысле.

КСО как бы существуют и не существуют одновременно, вплоть до, казалось бы, анекдотических ситуаций, когда они могут быть неизвестны даже тем, кто входит в их состав². Тем не менее, в рамках современных подходов оказывается возможным рассматривать группу людей как организованность, даже если отсутствуют такие важные составляющие традиционных организаций как координация, общение, интенциональность и идентификация (чувство членст-

¹ Иной подход мог состоять, например, в том, чтобы обратиться к понятию гибридных организационных форм Оливера Уильямсона, которые занимают промежуточное положение между рынком и иерархией; они не обладают полной автономией от административного контроля, но он не столь выражен как в иерархиях (фирмах, в нашем случае – органах и учреждениях), они действуют на основании *credible commitments*, они необходимы в случаях нерегулярных и повторяющихся сделок по поводу благ средней степени специфичности – см.: [3].

² Автору известны такие случаи, речь не о том, что человек забыл – его просто не поставили в известность, то есть просто не выполнили очевидную процедуру согласования, а так как совет и не заработал, и был потом упразднен, то у него и дальше не было шанса узнать про свое членство.

ва) [28]¹. Нет необходимости следовать таким радикальным попыткам переосмысления, грозящим размыть саму идею организации (хотя авторы, конечно, правы в том, что никакой предзаданной границы между организацией и средой не существует), в том числе, потому что КСО свойственны координация, общение, интенциональность и идентификация – по крайней мере, с какой-то степенью интенсивности.

Более продуктивным, представляется, обратиться к концептуальным построениям одной школ в рамках коммуникативного направления в исследовании организаций («коммуникативное устройство организации» – «communicative constitution of organizations»), которую связывают с именем и наследием Н.Лумана [24; 25]. Достоинство самого направления «communicative constitution of organizations» видится в том, что в его рамках организации понимаются как совокупность коммуникативных процессов и событий, которым не предшествует никакая другая организация. Организации являются «процессуальными явлениями», которые необходимо повторять каждый раз в первый раз. Это позволяет схватить организационные особенности КСО, зыбкость, неопределенность границ, а главное прерывистость существования – есть коммуникация, значит есть организация (КСО), нет коммуникации – нет организации. Коммуникация начинается с самой идеи создания органа и протекает между всеми вовлеченными сторонами. Но здесь есть концептуальная сложность – ведь коммуникации могли быть между данными лицами и до идеи КСО, и могут продолжаться после прекращения существования КСО. Что же все-таки его определяет и отграничивает от других коммуникаций?

Лумановский подход, развиваемый его последователями, выглядит в преодолении этой сложности оптимальным. Организации отличаются от других форм социальных систем (по Луману все социальные системы конституированы коммуникацией) через поддержание их существования посредством определенного типа коммуникации, который он называет «коммуникацией по поводу принятия решения» (*decisional communication*). Принятие решений необходимо для того, чтобы справиться с неопределенностью, определить организации саму себя и внешний мир, с которым приходится иметь дело. Но каждое решение оставляет будущее открытым для выбора и тем самым провоцируют собственное оспаривание, что создает необходимость в принятии последующих решений [25]. Решение имеет сложную природу, во что сейчас нет необходимости углубляться, достаточно лишь сказать, что оно всегда имеет коммуникативный характер, например, решение о членстве в организации всегда есть сочетание аутоселекции и гетероселекции, то есть кто-то принимает решение о приеме человека в организацию, но и человек решает стать частью организации.

¹ На примере велосипедистов – авторы доказывают, что имеет место организованность в форме коллективного действия, в котором достигаются общие цели или возникает публичное благо.

Взаимодействия по поводу решений и возникающая отсюда взаимозависимость и есть основа субъектности. Но конфигурация субъектности может быть различной и остается вопрос о том, что это собственно за решения и по поводу чего они принимаются. Сам Луман говорит лишь о том, что они могут бесконечно разнообразными, приводя пример решения по поводу членства в организации. Это касается и КСО, но очевидно, что может быть и масса других решений. Более того, через конкретные КСО проходит масса таких решений, которые в строгом смысле слова решениями КСО не являются. Стандартная ситуация, когда в общественный совет при органе исполнительной власти (при должностном лице, учреждении, в общественную палату) направляется для рассмотрения проект какого-то документа и члены КСО его одобряют, соглашаются, возможно даже не ознакомившись с ним. Можно ли в таком случае говорить, что КСО выступил субъектом решения, и его принятие явилось проявлением субъектности? Здравый смысл и интуитивное желание сохранить за понятием субъектности значимость не дают это сделать.

Но решение, тем не менее, принято, причем не только органом власти, который выполнив формальную процедуру, теперь может утвердить документ, но и членами КСО, ведь отказ от содержательного рассмотрения и принятия по этому поводу решения – тоже решение. Но, можно представить, что это не решение КСО, а индивидуальные решения его членов, которые по каким-то частным причинам решили согласиться с предложением уполномоченного органа. При этом коммуникация по поводу принятия решения состоялась, но сам КСО как субъект решения в этом случае отсутствовал (например, можно предположить, что результат был бы тот же, если бы не было КСО, а проект документа те же люди получили по другим каналам). Значит ли это, что КСО как организация просто отсутствует, не говоря уже об его субъектности?

И да, и нет. КСО как некоторое единство в этом примере действительно не участвовал в принятии решения, но это еще не значит, что так же будет в следующий раз. Решения могут приниматься или не приниматься. Важно лишь, что каждое следующее решение должно иметь в виду предыдущее решение (или совокупность предыдущих решений), что и создает устойчивость и воспроизводимость КСО как организационного единства. Более того, отказ от содержательного решения в данный конкретный момент может быть связано с каким-либо предыдущим решением, а значит быть действительным решением КСО (например, в прошлый раз орган власти сделал уступку, обусловив ее

встречной уступкой в будущем, то есть сегодняшней отказ от решения является, по сути, ранее принятым решением).

В этой сложной сети решений все же необходимо найти какой-то предмет, который позволит более определено понимать возникающие организационные конфигурации и, соответственно, конфигурации субъектности. Представляется, что таковым предметом является статус самого КСО. То есть некоторая совокупность взаимозависимостей участвующих сторон, покоящаяся на принятых ранее решениях, которая определяет место, позицию, роль КСО в социальном пространстве. В этой логике статус КСО не определяется исключительно в легалистском ключе – как только зафиксированный в каком-нибудь одном основополагающем документе, типа положения об органе (часто само его наличие важнее, чем его содержание). Статус необходимо понимать более комплексно. В эмпирической реальности он существует в виде совокупности более или менее конкретных взаимных ожиданий коммуницирующих сторон, центрированных на КСО. Разумеется, таких ожиданий может не быть. То есть они могут просто проходить *как бы* сквозь КСО, оставляя его пустой формой. Но даже если они есть, их актуализация не имеет постоянного характера, она все равно прерывистая и спорадическая. При этом почти наверняка участники взаимодействия вовлечены во множество других взаимодействий, в том числе в рамках других организационных форм, в том числе друг с другом. Это определяет ситуативный и мерцающий характер субъектности КСО и в тех случаях, когда она есть.

* * *

Таким образом, субъектность консультативно-совещательного органа – это его активность в конституировании, воспроизводстве и возможном изменении собственного статуса и связанных с ним объема и характера условий и возможностей существования и действия. При этом субъектность – в данном подходе – относится к динамическому измерению существования КСО. То есть субъектность – это не «природное» состояние или качество, которое может быть измерено по шкале больше – меньше (в отличие от автономности). Она не может быть сведена к объему полномочий, которые можно дать или отобрать, то есть к тому, к чему очень часто сводят вопрос о статусе консультативно-совещательных органов в России. Напротив, более важным вопросом, чем объем полномочий (который, конечно, может быть предметом взаимодействия по поводу статуса), является возможность такой коммуникации, в ходе которой

формируются и воспроизводятся взаимозависимости. Навязывание жестких внешних правил в ходе «воспитания субъектности» со стороны федерального центра заставляет другие стороны в большей степени ориентироваться на него, нежели друг на друга, что является одним из факторов блокировки реализации субъектности.

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. Vzaimodeistvie obshchestvenno-konsul'tativnykh sovetov i gosudarstvennykh organov ispolnitel'noi vlasti v sovremennoi Rossii // Vestnik Permskogo universiteta. Seriya Politologiya. 2016. № 1. S. 19–36.] Belonogov Yu.G. Interactions between Public Advisory Boards and Executives in Contemporary Russia // Perm University Herald. Review of Political Science. 2016. № 1. Pp. 19–36.].
2. *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 (март-апрель). С. 68–77. [D'yakova E.G., Trakhtenberg A.D. Obshchestvennye sovety pri ispolnitel'nykh organakh vlasti: retseptsiya federal'nogo zakonodatel'stva na regional'nom urovne (na primere Ural'skogo federal'nogo okruga) // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. N 2, mart-aprel' 2016 g.] Dyakova 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. N 2. Pp. 68–77.].
3. *Капелюшников Р. И.* Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике-2009 // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2010. Т. 14. № 1. С. 1–69. [Kapelyushnikov R. I. Mnozhestvennost' institutsional'nykh mirov: Nobelevskaya premiya po ekonomike-2009 // Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki. 2010, T. 14, № 1. S. 1–69.] Kapelyushnikov R. I. Multiplicity of Institutional Worlds: Nobel Prize in Economics-2009 // The HSE Economic Journal. 2010, Vol. 14, No 1. P. 1–69].
4. *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. Uchastie obshchestvennykh kollegial'nykh organov upravleniya v sotsial'nykh uslugakh: rossiiskii i zarubezhnyi opyt. M.: Izdatel'stvo Delo, 2014] Ragozina LG, Tsatsura EA, Grishina EE, Porokhovskaya MA Partic-

ipation of public collegiate management bodies in social services: Russian and foreign experience. Moscow: Publishing Delo, 2014].

5. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // ПОЛИТЭКС. 2006. № 3. С. 143–155. [Rudenko V.N. Konsul'tativnye obshchestvennye sovery: osobennosti organizatsii i deyatel'nosti // POLITEKS. 2006. N 3. S. 143–155] Rudenko V.N. Advisory public councils: peculiarities of organization and activity // POLITEX. 2006. N 3. Pp. 143–155].
6. Сулимов К. А. Системы консультативно-совещательных органов в современной России как институциональные условия со-управления: между унификацией и разнообразием // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2018. № 1. С. 5–23. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23. [Sulimov K. A. Sistemy konsul'tativno-soveshchatel'nykh organov v sovremennoi Rossii kak institutsional'nye usloviya so-upravleniya: mezhdunifikatsiei i raznoobraziem Vestnik Permskogo universiteta. Seriya "Politologiya"] Sulimov K.A. Systems of consulting and advisory bodies in contemporary Russia as institutional conditions for co-governance: between unification and diversity // Perm University Herald. Review of Political Science. 2018. № 1. Pp. 5–23. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23].
7. Abdelnour S., Hasselbladh H., Kallinikos J. Agency and institutions in organization studies // Organization Studies. 2017. 38 (12). Pp. 1775–1792. DOI: 10.1177/0170840617708007.
8. Brummans B. H. J. M. (ed.) The Agency of Organizing: Perspectives and Case Studies. New York: Routledge, 2018. 239 p.
9. Butler J. Contingent foundations: Feminism and the question of 'Postmodernism' // Feminist contentions: A philosophical exchange / S. Benhabib et al. (eds.). New York/London: Routledge, 1995.
10. 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.
11. Emirbayer M., Mische A. What is Agency? // American Journal of Sociology. 1998. 103 (4). Pp. 962–1023.
12. Fewsmith J. Consultative Authoritarianism // Joseph Fewsmith The Logic and Limits of Political Reform in China. Cambridge University Press. 2013. Pp. 142–169. DOI: 10.1017/CBO9781139381703.
13. Giddens A. The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984. 402 p.
14. Governance, consumers and citizens: agency and resistance in contemporary politics / edited by Bevir M., Trentmann F. Basingstoke, Hampshire, New York, Plagrave Macmillan, 2007. 286 p. DOI 10.1057/9780230591363.
15. Hsu S. Ph. In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China // The Australian Journal of Public Administration. Vol. 68, No. S1. Pp. S40–S50. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00624.

16. *Lorch J., Bunk B.* Using civil society as an authoritarian legitimation strategy: Algeria and Mozambique in comparative perspective // *Democratization*. 2017. Vol. 24, No. 6. Pp. 987–1005. DOI: 10.1080/13510347.2016.1256285.
17. *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, Pp. 5–23. DOI:10.1080/02529203.2015.1088619.
18. *Mahmood S.* Feminist theory, agency, and the liberatory subject: Some reflections on the Islamic revival in Egypt // *Etnografica*. 2006. 10. Pp. 121–158.
19. *Marchetti R.* Introduction // *Contemporary political agency: theory and practice* / edited by Bice Maiguashca and Raffaele Marchetti. Routledge, 2013.
20. *McNay L.* *Gender and Agency: Reconfiguring the Subject in Feminist and Social Theory*. Polity Press, 2000. 200 p.
21. *Mohamed S.* Political Agency In The Blogging Of The Everyday: The Case Of Muslim Women Bloggers // *Journal of Islamic, Social and Development*. 2(6). 2017. Pp. 152–165.
22. *Palermo F., Woelk J.* No representation without recognition: The right to political participation of (National) minorities // *Journal of European Integration*. 25:3, 2003. Pp. 225–248, DOI: 10.1080/0703633032000133574.
23. *Posselt G.* Outraging Speech: On the Politics of Performative Contradictions // *Subjectivation in Political Theory and Contemporary Practices* / A. Oberprantacher & A. Siclodi (eds.). Palgrave Macmillan, London, 2016. Pp. 111–129. DOI: 10.1057/978-1-137-51659-6.
24. *Schoeneborn D., Blaschke, S., Cooren, F., McPhee, R. D., Seidl, D., Taylor, J. R.* The three schools of CCO thinking: Interactive dialogue and systematic comparison // *Management Communication Quarterly*. 2014. 28(2). Pp. 285–316. doi:10.1177/0893318914527000.
25. *Schoeneborn D., Vásquez C.* *Communicative Constitution of Organizations* // *The International Encyclopedia of Organizational Communication*. Craig R. Scott; Laurie Lewis; James R. Barker; Joann Keyton; Timothy Kuhn; Paaige K. Turner (eds.). Vol. 1, Hoboken, NJ: Wiley, 2017. Pp. 367–386. DOI: 10.1002/9781118955567.wbieoc030.
26. *Teets J.* *Converging on Consultative Authoritarianism. In Civil Society under Authoritarianism: The China Model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Pp. 119–144. doi:10.1017/CBO9781139839396.005.
27. *Titzmann F.-M.* *Der indische Online-Heiratsmarkt: Medienpraktiken und Frauenbilder im Wandel*. Berlin: Frank & Timme, 2014. 340 s.
28. *Wilhoit E.D., Kisselburgh L.G.* *Collective Action Without Organization: The Material Constitution of Bike Commuters as Collective* // *Organization Studies*. 2015. Vol. 36(5). Pp. 573–592.

**CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES IN MODERN RUSSIA:
AGENCY WITHOUT AUTONOMY?**

K. A. Sulimov

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

In modern Russia, there is a strong claim of a set of extremely numerous and various consultative and advisory bodies for the agency. They discharge a consultative public function and join various members whose represent the society and are affiliated to the government directly or implicitly. The conceptual analysis of different approaches to the agency allows making inference about irrelevance interpretation of its links with autonomy in the case of consultative and advisory bodies. The article proposes a theoretical frame for analyzing of agency of consultative and advisory bodies. This theoretical frame bases on one of the schools in the communicative approach in the study of organizations ("communicative constitution of organizations"), which is associated with the name and heritage of Niklas Luhmann (the social systems theory approach). In accordance to this approach, a agency of consultative and advisory bodies is a performance for constituting, reproducing and possible changing its own status and the associated scope and nature of the conditions and opportunities for existence and action. In empirical terms in modern Russia, the agency of the consultative and advisory bodies is situational, flickering and sporadic. The proposed conceptual perspective contributes to the academic discussion on the notion of agency in general and on specific new forms and varieties of agency and agents (actors) in the modern world.

Keywords: consultative and advisory bodies; public councils; co-management; public administration; agency; interaction mechanism; the social systems theory approach; communicative constitution of organizations.