ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКСПЕРТНУЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ? (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

УДК 353.007.62(470.54) *ГСНТИ 04.71.31*
ББК 66.3(2Рос-4Све)к3 *Код ВАК 23.00.02*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-3-27-38

Е. Г. Дьякова
Уральское отделение
Российской Академии наук,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 104574

А. Д. Трахтенберг
Уральское отделение
Российской Академии наук,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 109560

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена анализу состава общественных советов при исполнительных органах власти с точки зрения соотношения между экспертами-специалистами, являющимися носителями специализированного (в том числе научного) знания о той или иной сфере деятельности органов власти, и экспертами-мирянами, которые располагают житейским опытом, связанным с данной сферой, включая опыт решения проблем и защиты своих интересов, т.е. являются представителями «заинтересованных сообществ».

Методологической основой статьи является подход к совещательно-консультативным органам как инструментам решения проблемы «принципал-агент», что и позволяет выделить две основные группы экспертов. Анализ носит комплексный характер. В статье проведен анализ нормативно-правовой базы, регулирующей процесс формирования общественных советов в Свердловской области и количественный анализ состава общественных советов (на основе списков членов общественных советов при исполнительных органах Свердловской области, имеющихся в открытом доступе в сети Интернет). Дополнительно использованы результаты серии фокусированных интервью, проведенных с руководителями и членами общественных советов.

По итогам исследования сделан вывод о том, что в общественных советах Свердловской области наблюдается тенденция к преобладанию экспертов-мирян над экспертами-профессионалами. Значительное влияние на формирование общественных советов оказывает Общественная палата Свердловской области (выдвигает половину членов), которая оказывает предпочтение представителям заинтересованных сообществ. Также на состав общественных советов влияет то, какая сфера жизни общества входит в полномочия того или иного органа власти. Сильнее всего преобладание экспертов-мирян выражено в общественных советах при органах власти социальной сферы. Сами члены экспертных советов являются скорее сторонниками «паритета» между экспертами-мирянами и экспертами-профессионалами. Компетентность выступает для них как важнейшая характеристика члена общественного совета, а малокомпетентные члены вызывают резкую критику.

Научная новизна заключается как в подходе к совещательно-консультативным органам как инструментам решения проблемы «принципал-агент», так и в анализе состава общественных советов с позиций экспертной сбалансированности. Такой анализ на региональном уровне проведен впервые в отечественной литературе.

Статья подготовлена по итогам проекта ««Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)», поддержанного Фондом президентских грантов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: общественные советы, состав, эксперты-профессионалы, эксперты-миряне, экспертная сбалансированность.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ: Елена Григорьевна Дьякова, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник, Институт философии и права, Уральское отделение Российской Академии наук
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. С. Ковалевской, 16, gf-urfo@bk.ru.

© Е. Г. Дьякова, А. Д. Трахтенберг, 2019

Анна Давидовна Трахтенберг, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт философии и права, Уральское отделение Российской Академии наук
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. С. Ковалевской, 16, cskiit@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Дьякова Е. Г., Трахтенберг А. Д. Общественные советы при региональных органах исполнительной власти: как обеспечить экспертную сбалансированность? (на примере Свердловской области) // Вопросы управления. 2019. № 3 (39). С. 27—38.

Введение. Формирование при органах исполнительной власти консультативно-совещательных органов является общемировой тенденцией. Их появление и развитие связано со становлением социального государства и расширением и усложнением функций органов государственной власти. В этих условиях обостряется всегда существующая в иерархически организованной системе проблема «принципал – агент» (проблема асимметрии между различными уровнями власти по параметру «уровень информированности о ситуации»), следствием которой являются сложности с обратной связью в системе [1]. Одним из направлений решения проблемы «принципал – агент» считается привлечение внешних экспертов, располагающих информацией о сфере ответственности принципала и способных оценить деятельность агентов в этой сфере ответственности. В роли таких агентов в классической модели представительной демократии выступают СМИ и институты гражданского общества.

С развитием социального государства привлечение внешних агентов приобретает новую форму: возникает система совещательно-консультативных органов. Так, в США эти органы начинают активно формироваться в период «Нового курса» президента Ф. Д. Рузвельта. В 1940 году Н. Гилл указал в качестве причин создания системы совещательно-консультативных органов «расширение масштабов традиционной деятельности правительства, добавление новых правительственных функций, техническое усложнение этих функций, появление новых видов деятельности, требующих тесных и частых контактов с представителями групп, которых эта деятельность затрагивает в наибольшей степени и уверенность многих руководителей учреждений, что поддержка этих групп может существенно помочь при отстаивании интересов учреждения перед Конгрессом, финансовыми органами, Управлением гражданской службой и общественным мнением» [2, с. 413]. Эти же причины фигурируют в современных исследованиях, посвященных деятельности совещательно-консультативных органов.

При этом значимость совещательно-консультативных органов постоянно возрастает. Концептуально это связано с поиском новых форм государственного управления, отвечающих потребностям современного общества [3], и переходом к парадигме «общественно-государственного управления» («good governance»), концептуальной основой которой является признание совместной ответственности государства и гражданского общества за решение социальных проблем [4; 5].

Постановка проблемы. Совещательно-консультативные органы превратились в инструмент решения проблемы «принципал – агент», обеспечивая органы власти экспертным знанием, накопленным гражданским обществом и академическим сообществом.

Поэтому центральным для их формирования и деятельности становится вопрос о том, какого рода экспертов им следует привлекать.

Экспертное знание носит двоякий характер: наряду с экспертами-профессионалами, являющимися носителями специализированного (в том числе научного) знания о той или иной сфере деятельности органов власти, существуют эксперты-миряне, которые располагают житейским опытом, связанным с данной сферой, включая опыт решения проблем и защиты своих интересов, т.е. являются представителями «заинтересованных сообществ». Представители обеих групп обладают информацией, необходимой для принятия управленческих решений, однако это информация принципиально разного типа [6].

Тем самым возникает проблема «экспертной сбалансированности» совещательно-консультативных органов: в них должны присутствовать и взаимодействовать меж-

ду собой эксперты обоих типов (условно говоря, и «врачи», и «больные»).

На практике добиться этого достаточно сложно. Так, в принятом в США в 1972 году Федеральном акте о совещательных комиссиях (The Federal Advisory Committee Act, FACA), который и по настоящее время регулирует формирование и деятельность совещательных органов, они определяются как «полезные и благодетельные средства обеспечения федерального правительства экспертными рекомендациями, идеями и разнообразными мнениями» [7, Sec. 2(a)]. При этом в FACA содержится требование, чтобы состав любой комиссии был «честно сбалансирован с позиций представленности разных точек зрения и исполняемых функций» [7, § 5:2].

Однако в реальности в США соотношение экспертов-профессионалов и экспертов мирян в совещательных комиссиях на федеральном уровне составляет примерно два к одному [8], так что специализированное знание доминирует над повседневным опытом.

Это регулярно порождает конфликты по поводу недостаточного представительства некоммерческого сектора (экспертов-мирян) в совещательных комиссиях. Эти конфликты, в соответствии с американской традицией, решаются в судебной сфере. В результате в судебной практике выработалась позиция, согласно которой требование «честной сбалансированности» следует рассматривать как минимальное, не предполагающее равного численного баланса. Иными словами, уже наличие в совещательной комиссии хотя бы одного эксперта-мирянина обеспечивает экспертную сбалансированность.

Имеется и крайняя точка зрения, сторонники которой склонны рассматривать «честную сбалансированность» как идеологический конструкт: они утверждают, что не существует юридически обоснованных стандартов, позволяющих оценить, соблюдается ли это требование [9, с. 417].

Однако эмпирические исследования показывают, что эскпертная сбалансированность представительства повышает эффективность деятельности совещательных комиссий [9, с. 419 и сл.]. Проблема сбалансированности носит вполне реальный характер, и в разных странах предлагаются разные пути ее решения с учетом национальной специфики.

В своей работе мы рассмотрим, как решается проблема экспертной сбалансированности в Российской Федерации, как на уровне законодательства, так и на практике. В центре нашего внимания – процессы, происходящие на региональном уровне. Мы проанализируем как региональное законодательство, так и реальный состав общественных советов при региональных органах власти, а также отношение их членов к проблеме экспертной сбалансированности.

Работа подготовлена по итогам проекта «Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)», поддержанного Фондом президентских грантов.

Выбор Свердловской области определялся тем, что органы исполнительной власти Свердловской области при формировании общественных советов находятся в весьма благоприятном положении в сравнении с органами исполнительной власти других субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. В Свердловской области имеется развитое академическое сообщество (в Екатеринбурге действует Уральское отделение РАН и работают свыше 20 высших учебных заведений и их филиалов), активен крупный и средний бизнес, а некоммерческие организации Свердловской области составляют больше половины всех некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории Уральского федерального округа. Поэтому практически по всем направлениям деятельности органов государственной власти в Свердловской области имеются как активные эксперты-миряне, так и пользующиеся авторитетом эксперты-профессионалы.

Обзор литературы. К сожалению, в отечественной литературе анализ формирования и структуры совещательно-консультативных органов с точки зрения экспертной сбалансированности отсутствует.

Эта проблема трактуется в нормативном плане, то есть на уровне рекомендаций и требований: «в персональный состав советов обязательно должны быть включены независимые эксперты и представители общественных объединений, что направлено на представление и защиту общест-

венных интересов в сфере ведения соответствующего государственного органа» [10, с. 116]; или «советам необходимо передать право самостоятельно формировать гибкое экспертное облако вокруг утвержденного состава ОС, чтобы при необходимости оперативно и без лишних согласований привлекать к своей деятельности нужных специалистов» [11, с. 132].

Эмпирический анализ состава совещательно-консультативных органов присутствует только в диссертационной работе Г. А. Гарифуллиной [12]. Ею был проанализирован состав 169 совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти. Информационной базой исследования стала база данных, созданная на основе открытых сведений о составах совещательных органов (размещенных на сайте соответствующих ведомств или в правовых системах «Консультант» и «Гарант»).

Проведенный Г. А. Гарифуллиной анализ показал, что наиболее представлен в консультативных органах был бизнес — около 40 % их членов принадлежали к этой группе. Гражданские организации в изученных Г. А. Гарифуллиной консультативных органах федерального уровня были представлены слабо (8 %), только в общественных советах их доля была заметнее (20 %), но и в них бизнес был представлен лучше.

Однако следует учитывать, что большинство изученных Г. А. Гарифуллиной консультативных органов были созданы в период с 2005 по 2009 год, то есть до принятия закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и «перезагрузки» общественных советов по инициативе Общественной палаты РФ. Они действовали преимущественно в сфере управления промышленностью, чем и объяснялся их «бизнес-уклон».

В целом вопрос о представленности в общественных советах экспертов двух основных типов изучен очень слабо, что делает наше исследование особенно актуальным.

Нормативно-правовое регулирование экспертной структуры общественных советов в Российской Федерации. Прежде чем перейти к анализу представленности экспертов-профессионалов и экспертов-мирян в общественных советах, необходимо рассмотреть нормативно-правовую базу, которая регулирует формирование общественных советов на федеральном и региональном уровне (подр. см. [13]).

Сразу же подчеркнем, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [14], который содержит определение общественных советов как субъектов общественного контроля, нормы, аналогичной «честной сбалансированности» в FACA, не содержит.

Однако в 2015 году по инициативе Общественной палаты РФ был утвержден Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение), в котором, в частности, было указано, что «состав общественного совета формируется с учетом представительства профессиональных объединений и иных социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий данного федерального органа» [15, п. 3.4].

Это положение было конкретизировано в утвержденном Общественной палатой в 2018 году новом варианте Стандарта. Теперь речь идет о представительстве в общественных советах «общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, социальных групп, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий данного федерального органа исполнительной власти» [16, п. 3.2.1]. Однако следует учитывать, что юридический статус Стандарта 2018 является достаточно низким: он утвержден Советом Общественной палаты и поэтому для федеральных органов исполнительной власти имеет чисто рекомендательный статус.

В этом смысле региональные общественные палаты оказались в более выгодном положении: им удалось закрепить свои полномочия в сфере регулирования состава общественных советов не на уровне подзаконных актов, а на уровне региональных законов.

Так, в Свердловской области в соответствии с законом от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» [17], региональная Общественная палата получила полномочия выдвигать половину от общего числа членов любого общественного совета (вто-

рая половина формируется на конкурсной основе и по предложениям руководителя соответствующего органа власти). Члены совета назначаются из числа членов консультантов-экспертов Общественной палаты Свердловской области.

Было разработано специальное Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области, согласно которому консультантами-экспертами могут быть:

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

– граждане, ранее осуществлявшие полномочия члена Общественной палаты;

– представители общественных объединений, допущенные к выборам в Общественную палату, но не избранные в её состав [18].

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

С мая 2017 года в Свердловской области осуществляется «перезагрузка» общественных советов. В какой мере в процессе перезагрузки была решения проблема экспертной представленности? Чтобы ответить на этот вопрос, нами было проведено комплексное социологическое исследование.

Методология исследования. Информация о членах общественных советов была взята с официальных сайтов региональных органов исполнительной власти Свердловской области. Те данные, которые приводятся о членах общественных советов, позволяют судить об их социальном положении и косвенно о том, какие «заинтересованные сообщества» они представляют.

Вся информация приводится по состоянию на 01 апреля 2018 года.

Всего был проанализирован состав 30 общественных советов при региональных органах исполнительной власти. В этих советах состояло 302 члена.

Также была проведена серия из 58 фокусированных интервью с членами общественных советов, в ходе которых обсуждались проблемы формирования общественных советов и проблема честной сбалансированности.

Результаты исследования. Как видно из таблицы 1, две пятых (41,1 %) членов общественных советов составляли руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций.

Пятая часть (20,5 %) членов общественных советов – это руководители и сотрудники образовательных и исследовательских учреждений.

На третьей позиции по частоте включения в общественные советы оказались представители частного бизнеса по профилю общественного совета.

Это означает, что при формировании общественных советов в них стремились включать как профессионалов-экспертов из академической среды и сферы бизнеса, так и экспертов-мирян – представителей гражданского общества.

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

Таблица 1

Социальный состав общественных советов при РОИВ Свердловской области

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

Таблица 2

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

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

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

В аналитических целях все органы власти Свердловской области были объединены в четыре группы: управление социальной сферой, управление экономикой (как промышленностью, так и сельским хозяйством), обслуживание внутренних потребностей системы государственного управления и охрана природы.

Как видно из таблицы 2, руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций являлись самой многочисленной группой в общественных советах при тех органах власти, в чьи полномочия входила социальная сфера, управление экономикой и государственным управлением.

В общественных советах при органах власти, занимающихся природоохранной деятельностью, самой многочисленной группой оказались представители академического сообщества (руководители и сотрудники вузов и НИИ). Возможно, это объясняется повышенными требованиями к компетенции членов соответствующих советов, а также недостаточным количеством общественных организаций, занимающихся экологической проблематикой, в Свердловской области.

Как и следовало ожидать, руководители и сотрудники частных предприятий чаще всего входили в состав общественных советов при органах власти, занимающихся управлением экономикой.

В таких советах эта группа составляла до трети (33,6 %) от общего числа членов (если суммировать долю представителей частных предприятий по профилю и не по профилю общественного совета). В то же время в общественных советах социальной сферы доля представителей частного сектора была в два раза ниже (14,4 %).

Если обобщить получившиеся результаты, то получается, что в целом доля экспертов-мирян превышает долю экспертов-профессионалов из академического сообщества и бизнеса. Они соотносятся примерно как 4/3 (на каждых четырех экспертов-мирян приходится три эксперта-профессионала), что свидетельствует о достаточно высоком уровне экспертной сбалансированности.

На соотношение типов экспертов влияет характер полномочий органа исполнительной власти. В советах при органах исполнительной власти, занимающихся управлением экономикой, описанное соотношение выглядит как 3/4 (на трех экспертов-мирян приходится четыре эксперта-профессионала, среди которых в том числе лоббисты крупных компаний). В советах при органах исполнительной власти, занимающихся оказанием социальных услуг

гражданам, соотношение выглядит как 5/3 (на пять экспертов-мирян три эксперта-профессионала), а в советах при органах власти, осуществляющих природоохранную деятельность – как 2/5 (на двух экспертов-мирян пять экспертов-профессионалов).

Таким образом, преобладание экспертов-мирян над экспертами-профессионалами характерно для общественных советов при органах власти, оказывающих гражданам социальные услуги.

В ходе фокусированных интервью членов общественных советов просили ответить на вопрос о том, из кого в первую очередь следует формировать общественные советы: из представителей «заинтересованных сообществ», способных донести до власти мнение конечных получателей государственных услуг («больных»), или из экспертов в той или иной сфере полномочий органа власти, которые могут донести до представителей власти мнение тех, кто оказывает государственные услуги («врачей»).

Распределение ответов на вопрос о желаемом составе общественных советов представлено в таблице 3.

Большинство (74,1 %) участников интервью оказались сторонниками разнообразия и «паритета». По их мнению, в общественные советы следует либо поровну включать профессионалов/экспертов (производителей государственных услуг) и представителей «заинтересованных сообществ» (конечных получателей услуг), Участники интервью обосновывали свою позицию следующим образом:

«Там должны быть все равно специалисты, которые разбираются в этой отрасли, которые могут проанализировать деятельность того же министерства и в чем-то помочь. Но если будут люди, … которые донесут до общественного совета и до министра, какие проблемы люди видят сегодня в этой отрасли, это тоже будет хорошо. Наверное, должен быть симбиоз».

«В совете важнее профессионалы, эксперты, а также представители общественности, имеющие должное образование (в зависимости, какой совет) либо большой опыт практической работы с целевой группой. Иными словами, врачи без инвалидов теоретически все напишут на бумаге и скажут правильно, только инвалидам это будет не нужно! И практической пользы не принесет, если до них не донести конкретные проблемы на примере хотя бы конкретного отдельно взятого инвалида».

Часть участников интервью выходили за пределы оппозиции «тот, кто предоставляет государственную услугу – тот, кто получает государственную услугу», и указывали, что состав совета должен быть максимально разнообразным:

«Мне нравится разнообразие, чем больше людей разного опыта, разных профессий – тем лучше. Это позволяет взглянуть на любой вопрос комплексно, а не с точки зрения человека определенной специальности. То есть эксперты должны быть разных направлений».

Среди участников интервью были, однако, и сторонники крайних позиций. 9,6 % опрошенных (преимущественно члены советов при органах власти экономической сферы) полагали, что общественные советы должны состоять исключительно из профессионалов-экспертов:

«Конечно, [только] эксперты! Потому что для общественных организаций, общественных людей существуют другие формы, всякие разные советы... А вот взгляд со стороны, экспертная оценка – это роль общественных советов. Поэтому в первую очередь это эксперты, которые не являются напрямую заинтересованной стороной, а являются, прежде всего, носителями разных точек зрения, соответственно они могут принести иной взгляд на проблемы, выдвинуть какой-то креативную идею, с которой можно работать другим субъектам».

Таблица 3

Представления участников интервью о желаемом составе общественных советов

Общественные советы должны состоять…	**%% от числа ответивших**
Паритет, симбиоз, баланс, «как теза и антитеза, со всех сторон»	41,9
Разнообразие (в том числе представители бизнеса, научного сообщества, общественных организаций)	32,2
Только эксперты	9,6
Только представители общественности	6,7
Главное, чтобы это были заинтересованные люди	9,6

6,7 % опрошенных, наоборот, придерживались мнения, что в составе советов должны быть именно общественники, представляющие интересы «обычных людей», так как только таким образом можно обеспечить реальное многообразие точек зрения:

«Специалисты и эксперты могут входить в какие-нибудь экспертные группы и сообщества при министерствах. А для того чтобы понимать и представлять интересы обычных людей, для них же, я так понимаю, общественные советы-то и создавались, чтобы понимать, возможность контролировать, влиять со стороны общества за этими же самыми министерствами. Вот поэтому должны входить туда все-таки представители общественных организаций».

Участники интервью постоянно подчеркивали исключительную важность компетентности членов общественных советов. Самый негативный образ члена общественного совета, который у них имеется, это активный, но малокомпетентный человек, не понимающий специфики деятельности органов власти и той сферы деятельности, которой этот орган занимается:

«Предлагаются такие решения, которые идут вообще вразрез законодательству! Люди не знают реально работающих норм. Просто вот, даже на заседании общественного совета, когда стратегию, концепцию обсуждали, эти люди были приглашены, представители вот просто общественности, организаций. Это получился ликбез! Им объясняли, что это надо делать так, что это есть возможность сделать, если пойти вот таким путем, а это вот невозможно».

По ответам участников интервью можно реконструировать представление об идеальном члене общественного совета: активном, конструктивно настроенном, обладающим высоким уровнем компетентности. Такие члены могут представлять самые разные «заинтересованные сообщества» или быть профессионалами / экспертами.

Обсуждение результатов. При формировании общественных советов и региональная Общественная палата, и руководство органов исполнительной власти ориентированы на две основные группы экспертов: экспертов-профессионалов из академического сообщества и частного бизнеса и экспертов-мирян из гражданского общества. При этом наблюдается тенденция к преобладанию экспертов-мирян над экспертами-профессионалами.

Можно предположить, что это объясняется тем, что половина членов общественных советов выдвигается Общественной палатой Свердловской области (и еще четверть утверждается из числа представителей НКО при ее активном участии). Общественная палата, как и следовало ожидать, оказывает предпочтение представителям гражданского общества (о чем свидетельствует Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области).

Кроме влияния Общественной палаты, на экспертную сбалансированность общественных советов влияет то, какая сфера жизни общества входит в полномочия того или иного органа власти. Сильнее всего преобладание экспертов-мирян выражено в общественных советах при органах власти социальной сферы, слабее всего – в общественных советах при органах власти, занимающихся природоохранной деятельностью.

Сами члены экспертных советов являются скорее сторонниками «паритета» между экспертами-мирянами и экспертами-профессионалами, или отстаивают необходимость «разнообразия при формировании общественных советов». Компетентность выступает для них как важнейшая характеристика члена общественного совета, а малокомпетентные члены вызывают резкую критику.

Выводы. Проблема экспертной сбалансированности общественных советов решается по-разному в зависимости от того, какие задачи решает региональный орган исполнительной власти. Если для органов власти, действующих в социальной сфере, характерно преобладание экспертов-мирян над экспертами-профессионалами, то для органов власти, регулирующих экономическую сферу – наоборот, преобладание экспертов-профессионалов.

Также установление экспертной сбалансированности в общественных советах зависит от того, в какой мере на формирование этих советов влияет региональная Общественная палата как институциализированный представитель гражданского общества региона.

Данный вывод нуждается в дальнейшем подтверждении, поэтому представля-

ется целесообразным провести анализ состава общественных советов при органах исполнительной власти других субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. Как правило, органы исполнительной власти этих субъектов федерации имеют меньшие возможности по привлечению экспертов-профессионалов и экспертов-лоббистов, чем органы исполнительной власти Свердловской области. Соответственно, и полномочия Общественных палат в этих регионах сужены по сравнению с полномочиями Общественной палаты Свердловской области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Eisenhardt K. M. Agency theory: An assessment and review // Academy of Management and Review. 1989. Vol. 1. № 14. P. 57–74.

2. Gill N. Permanent Advisory Committees in the Federal Government // The Journal of Politics. 1940. Vol. 2. № 4. P. 411–435.

3. Оболонский А. В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145–170.

4. Барабашев А. Г. Кризис системы государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.

5. Osborne S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. V. 8. No 3. P. 377–387.

6. Brown M. B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly. 2008. No 61 (4). P. 547–561.

7. The Federal Advisory Committee Act [электронный ресурс] // U.S. House of Representatives. 1972. October 6. URL: https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf (дата обращения 30.05.2019).

8. Stark A. What is Balanced Committee? Democratic Theory, Public Law, and the Question of Fair Representation on Quasi-Legislative Bodies // Ethnicity and Group Rights. N.Y., New York Univ. Press. 1997. P. 377–418.

9. Karty K. D. Membership balance, open meetings and effectiveness in federal advisory committees // American Review of Public Administration. 2005. Vol. 35. No 4. P. 414–435.

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

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

12. Гарифуллина Г. А. Совещательные органы при федеральных ведомствах: политическая роль экспертного знания: дис. … кандидата политических наук. М., 2013.

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

14. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ // Российская газета. 2014, 23 июля.

15. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение): утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года [электронный ресурс]. URL: http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/ (дата обращения 30.05.2019).

16. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение): утв. решением Совета Общественной палаты Российской Федерации № 55-С от 5 июля 2018 г. [Электронный документ]. URL: http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2018/08/Standart._Utverzhdennyy_var._05.07.2018.pdf (дата обращения 30.05.2019).

17. Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» [электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:

http://docs.cntd.ru/document/429088309 (дата обращения 30.05.2019).

18. Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области (утверждено советом Общественной палаты Свердловской области 27 февраля 2015 года) [электронный ресурс]. URL: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения 30.05.2019).

COMMUNITY COUNCILS AFFILIATED WITH REGIONAL EXECUTIVE AUTHORITIES: HOW TO ENSURE EXPERT BALANCE? (BY THE EXAMPLE OF THE SVERDLOVSK REGION)

E. G. Dyakova
Institute of Philosophy and Law
of the Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences
Ekaterinburg, Russia

A. D. Trakhtenberg
Institute of Philosophy and Law
of the Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: the article is devoted to the analysis of the composition of public councils affiliated with executive authorities from the point of view of the relationship between experts-professionals who possess specialized (including scientific) knowledge about a particular field of activity of the authorities, and lay experts who have life experience related to this area, including the experience of solving problems and protecting their interests, i.e. are representatives of "concerned communities".

The methodological basis of the article is the approach to advisory bodies as a tool for solving the problem of "principal-agent", which allows us to distinguish two main groups of experts. The analysis is complex. The article analyzes legal framework governing the development of public councils in Sverdlovsk region and quantitative analysis of the composition of public councils (based on the lists of members of public councils affiliated with the executive bodies of Sverdlovsk region, available on the open Internet). Additionally, the results of a series of focused interviews conducted with leaders and members of public councils were used.

According to the results of the study, it was concluded that in the public councils of the Sverdlovsk region there is a tendency to the predominance of lay experts over professional ones. The Public chamber of Sverdlovsk region has a significant influence on the development of public councils (it nominates half of the members), opting for representatives of interested communities. In addition, the composition of public councils depends on what sphere the sphere of life of society is included in the powers of a particular authority. The predominance of lay experts is in the public councils of social sphere. The members of the expert councils themselves are rather supporters of "parity» between lay experts and professional ones. Competence is the most important characteristic of a member of the public Council, and low-qualified members cause sharp criticism.

Scientific novelty lies both in the approach to advisory bodies as a tool for solving the "principal-agent" problem, and in the analysis of the composition of public councils from the standpoint of expert balance. Such an analysis at the regional level was carried out for the first time in the Russian literature.

The article is based on the results of the project "Public councils in executive bodies: development and efficiency of the activity (by the example of Sverdlovsk region)", supported by the Fund of presidential grants.

KEYWORDS: community councils, composition, experts-professionals, experts, laymen, expert balance.

AUTHORS' INFORMATION: Elena G. Dyakova, Dr. Sci. (Political), Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
16/907, S. Kovalevskaya st., Ekaterinburg, 620990, Russia, gf-urfo@bk.ru.

Anna D. Trakhtenberg, Cand. Sci. (Political), Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
16/907, S. Kovalevskaya st., Ekaterinburg, 620990, Russia, cskiit@yandex.ru.

FOR CITATION: Dyakova E. G., Trahtenberg A. D. Community councils affiliated with regional executive authorities: how to ensure expert balance? (by the example of Sverdlovsk region) // Management Issues. 2019. № 3 (39). P. 27-38.

REFERENCES

1. Eisenhardt K. M. Agency theory: An assessment and review // Academy of Management and Review. 1989. Vol. 1, № 14. PP. 57–74 – (In Eng.).

2. Gill N. Permanent Advisory Committees in the Federal Government // The Journal of Politics/ 1940. Vol. 2, № 4. PP. 411–435 – (In Eng.).

3. Obolonsky A. V. Crisis of efficiency of the administrative-bureaucratic state and the search for a way out: the experience of the United States (the evolution of the theory and practice of public administration in recent decades). 2014. № 2. P. 145-170 [Obolonskiy A. V. Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt SShA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatiletiya) // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2. S. 145–170] – (In Rus.).

4. Barabashev A. G. Crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy // Issues of public administration. 2016. № 3. P. 163-194 [Barabashev A. G. Krizis sistemy gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2016. № 3. S. 163–194] – (In Rus.).

5. Osborne S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. V. 8. No 3. P. 377–387 – (In Eng.).

6. Brown M. B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly. 2008. No 61 (4). P. 547–561– (In Eng.).

7. The Federal Advisory Committee Act [электронный ресурс] // U.S. House of Representatives. 1972. October 6. URL: https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf (дата обращения 30.05.2019).

8. Stark A. What is Balanced Committee? Democratic Theory, Public Law, and the Question of Fair Representation on Quasi-Legislative Bodies // Ethnicity and Group Rights. N.Y., New York Univ. Press. 1997. P. 377–418.

9. Karty K. D. Membership balance, open meetings and effectiveness in federal advisory committees // American Review of Public Administration. 2005. Vol. 35. No 4. P. 414–435.

10. Nuzhnova S. L. Development of civil society through the establishment and functioning of the Institute of public councils under state bodies // State and municipal administration. Proceedings of the SKAGS. 2015. № 1. P. 115-121 [Nuzhnova S. L. Razvitie grazhdanskogo obshchestva posredstvom stanovleniya i funktsionirovaniya instituta obshchestvennykh sovetov pri gosudarstvennykh organakh // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 1. S. 115–121.] – (In Rus.).

11. Shcherbina M. V. Public councils under executive authorities: social expertise and control // Power. 2015. № 3. P. 129-133 [Shcherbina M. V. Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel'noy vlasti: sotsial'naya ekspertiza i kontrol' // Vlast'. 2015. № 3. S. 129–133] – (In Rus.).

12. Garifullina A. G. Advisory bodies under Federal agencies: political role of expert knowledge: Thesis for a Candidate Degree in Political Science. M., 2013 [Garifullina A. G. Soveshchatel'nye organy pri federal'nykh vedomstvakh: politicheskaya rol' ekspertnogo znaniya: dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni kandidata politicheskikh nauk. M., 2013.] – (In Rus.).

13. Dyakova E. G., Trachtenberg A. D. Public councils under executive authorities: reception of the Federal legislation at the regional level (by the example of the Ural Federal district) // Russian journal of law. 2016. № 2. P. 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) // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2016. № 2. S. 68–77] – (In Rus.).

14. On the public control fundamentals in the Russian Federation: the Federal law of July 21, 2014 № 212-FL // Russian newspaper. July 23, 2014 [Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2014 g. N 212-FZ // Rossiyskaya gazeta. 2014, 23 iyulya] – (In Rus.).

15. Standard for the activity of public councils at Federal executive authorities (Model provision)" (Approved by Protocol № 3 online voting of the Government Commission for coordination of the activities of the open government dated June 24, 2015) [electronic resource]. URL: http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/ (date of reference 30.05.2019) [Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti (Tipovoe polozhenie) (utv. Protokolom № 3 zaochnogo golosovaniya Pravitel'stvennoy komissii po koordinatsii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24.06.2015) [elektronnyy resurs]. URL: http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/ (data obrashcheniya 30.05.2019)] – (In Rus.).

16. Standard of activity of public councils at Federal executive authorities (Model provision) (Approved by the decision of the Council of the Public chamber of the Russian Federation № 55-C of July 5, 2018 [electronic resource]. URL: http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2018/08/Standart._Utverzhdennyy_var._05.07.2018.pdf (date of reference 30.05.2019) [Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti (Tipovoe polozhenie) (utv. resheniem Soveta Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii № 55-S ot 5 iyulya 2018 g. [Elektronnyy dokument]. URL: http://minsport.gov.ru/ function/wp-content/uploads/2018/ 08/Standart._Utverzhdennyy_var._05.07.2018.pdf (data obrashcheniya 30.05.2019)] – (In Rus.).

17. Regulation of the Sverdlovsk Region of December 19, 2016 № 151-OL "On public control in the Sverdlovsk region" [electronic resource] // Official Internet portal of legal information. URL: http://docs.cntd.ru/ document/429088309 (date of reference 30.05.2019) [Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 19 dekabrya 2016 goda № 151-OZ «Ob obshchestvennom kontrole v Sverdlovskoy oblasti» [elektronnyy resurs] // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii. URL: http://docs.cntd.ru/document/429088309 (data obrashcheniya 30.05.2019)] – (In Rus.).

18. Regulation on consultants-experts of the Public chamber of the Sverdlovsk region (approved by the Council of the Public chamber of the Sverdlovsk region on February 27, 2015) [electronic resource]. URL: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (date of reference 30.05.2019) [Polozhenie o konsul'tantakh-ekspertakh Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti (utverzhdeno sovetom Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti 27 fevralya 2015 goda) [elektronnyy resurs]. URL: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-o-konsultantakh-ekspertakh-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti.pdf (data obrashcheniya 30.05.2019)] – (In Rus.).