

DOI: 10.31857/S086904990017877-6

Оригинальная статья / Original Article

Общественная палата РФ: возникновение и этапы развития¹

© А.Ю. СУНГУРОВ

Сунгуров Александр Юрьевич, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), asungurov@hse.ru

Статья посвящена созданию Общественной палаты РФ и эволюции ее деятельности в контексте изменения общественно-политической ситуации в России за последние пятнадцать лет. Деятельность ОП РФ рассматривается в рамках предложенной автором концепции институтов-медиаторов. Показано, что нормативная закреплённость ОП РФ в рамках трех федеральных законов делает ее важным звеном в развитии патерналистской модели взаимодействия власти и общества в России. Вместе с тем существовавший в первые созывы палаты баланс между «активными» и «лояльными» членами ОП РФ постепенно изменяется в пользу последних, что связано как с трансформацией политического режима в стране, так и с изменением порядка формирования палаты. В последние годы половину ее состава набирают из представителей Общественных палат субъектов РФ, которые прошли уже двойную проверку на лояльность.

Ключевые слова: институты-медиаторы, общественные палаты, общественно-консультативные советы, гражданское общество

Цитирование: Сунгуров А.Ю. (2021) Общественная палата РФ: возникновение и этапы развития // Общественные науки и современность. № 6. С. 104–118. DOI: 10.31857/S086904990017877-6

¹ Работа выполнена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 19-011-00573. This work was supported by a grant from the Russian Foundation for Basic Research No. 19-011-00573.

The Civic Chamber of the Russian Federation: its Creation and Stages of Development

© A. SUNGUROV

Alexander Yu. Sungurov, National Research University “Higher School of Economics” (St.Petersburg, Russia), asungurov@hse.ru

Abstract. The article examines the creation of the Civic Chamber of the Russian Federation (CCRF) and the evolution of its activities in the context of the social-political evolution in Russia during the last fifteen years. The Civic Chamber activities are analyzed using the authors’ conception of mediator-institutes. The Chambers’ activities are normatively based on three federal laws, therefore it is a serious element of the paternalistic model of interaction between the government and society in Russia. The gradual change of balance between ‘active’ and ‘loyal’ members of CCRF towards the ‘loyal’ part is noticed. This shift is a result of changes in the political regime as well as changes in the chambers’ membership. During the last seven years half of its composition is formed from the representatives of Civic Chambers of the subjects of the Russian Federation, who passed double control for loyalty.

Key words: institute-mediator, public chamber, public council, civil society

Citation: Sungurov A (2021) The Civic Chamber of the Russian Federation: its Creation and Stages of Development // *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no.6, pp. 104–118. DOI: 10.31857/S086904990017877-6 (In Russ.)

Развитие любого современного государства – в том числе и России – сегодня включает в себя совершенствование институтов и практик взаимодействия власти и общества в процессе подготовки и принятия политико-управленческих решений (policy processes) [Rhodes 2007; Никовская, Якимец 2017; Owen, Bindman 2017; Лукьянова 2020]. В рамках анализа данных процессов в современной России автор более двадцати лет назад сформулировал предположение о важной роли в таком взаимодействии институтов-посредников, выполняющих медиаторские функции [Сунгуров 1999], а позже развил его [Сунгуров 2015]. Примерами таких институтов-медиаторов можно считать общественно-консультативные советы различного типа и общественные палаты разного уровня [Брянцев, Евстифеев 2020; Сулимов 2018]. Ранее автор анализировал деятельность одного из таких институтов – Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) [Сунгуров 2020].

Настоящая работа посвящена эволюции деятельности другого института с функциями посредника между организациями гражданского общества и властью – Общественной палаты Российской Федерации (ОП РФ), которая возникла в середине 2000-х гг. и действует на основе федерального закона. За прошедшие пятнадцать она стала своеобразной «опорной базой» для еще двух федеральных законов – сначала об общественном контроле в местах принудительного содержания, а затем и об общественном контроле в целом. По ее подобию были созданы и аналогичные Общественные палаты во всех субъектах РФ [Тарасенко 2010], которые, в свою очередь, стали участвовать в формировании федеральной Общественной палаты. Можно предположить, что ОП РФ постепенно заняла ведущую роль в создаваемой системе взаимодействия российской власти с гражданским обществом. Данному институту посвящены уже несколько кандидатских диссертаций [Курмаев 2006; Урюпин 2008; Назаров 2011] и монография ее бессменного члена [Гриб 2010]. Однако эти работы носят преимущественно правоведческий характер, и в основном в них анализируют лишь нормативные основы ОП РФ.

Настоящее исследование посвящено анализу деятельности ОП РФ в контексте изменения общественно-политической ситуации в России за последние пятнадцать лет.

С учетом выводов предыдущей статьи [Сунгуров 2020], особое внимание будет уделяться персональному составу палаты, включая и личности ее руководителей. Исследование выполнено на анализе нормативных документов, материалов о деятельности ОП РФ в СМИ и на веб-сайтах (включая и сайт самой Общественной палаты), а также на десяти полуструктурированных экспертных интервью с членами Общественной палаты. Каждому из семи созывов (2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017 и 2020 г.) соответствует не менее двух интервью с членами палаты соответствующего созыва.

История современной Общественной палаты РФ началась в сентябре 2004 г., когда после трагедии в Беслане президент РФ В.В. Путин одновременно с отменой прямых выборов губернаторов объявил о планах создать Общественную палату РФ, первую треть состава которой он назначал бы сам. Таким образом, выбор был сделан в пользу патерналистской модели взаимодействия власти и общества [Нездюров, Сунгуров 2008]. Отметим, что в это время идея структуры типа Общественной палаты, по-видимому, уже «носила в воздухе». Приведем цитату из экспертного интервью с создателем и многолетним председателем Общественного совета при губернаторе одного из российских регионов: *«моими же отчасти руками была создана Общественная палата России в свое время. Я написал письмо Путину вместе с Матвиенко... Был получен через неделю ответ, что, пожалуй, смысла нет, от руководителя Администрации Президента. А через три дня произошел Беслан, и на следующий день Путин сказал, что надо нам создавать Общественную палату»².*

Нормативная основа и начало деятельности

В 2005 г. был принят Федеральный закон «Об Общественной палате РФ», в котором цель ее деятельности определялась так: «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития...»³.

Достигать данных целей предполагалось путем решения восьми основных задач (приведены в кратком варианте): 1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики; 2) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, которые имеют общероссийское значение и направлены на реализацию конституционных прав и свобод; 3) проведение общественной экспертизы проектов законов и нормативных правовых актов; 4) общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти различного уровня и органов местного самоуправления; 5) выработка рекомендаций органам государственной власти РФ; 6) информационная, методическая и иная поддержка общественных палат и объединений; 7) привлечение граждан, общественных объединений и представителей СМИ к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в СМИ; 8) осуществление международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами и участие в работе международных организаций.

Перечень задач Общественной палаты по сути не изменился по состоянию на сентябрь 2021 г. (наряду с общественными организациями в текст закона добавлено упоминание и «других некоммерческих организаций») за исключением сокращения первой задачи, из которой в 2013 г. исключили цель «привлечения граждан... для участия в реализации государственной политики». Сегодня она сформулирована как «привлечение граж-

² Интервью с респондентом А., членом Общественной палаты РФ 1-го созыва, председателем Общественного совета при губернаторе, декабрь 2018 г.

³ Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 года.

дан, общественных объединений и других некоммерческих организаций», что звучит несколько странно с учетом смысла устоявшегося выражения «привлечение гражданина».

В этом же законе была обозначена и процедура формирования ОП РФ, в соответствии с которой первую треть ее состава назначал Президент РФ, вторая треть формировалась из представителей общероссийских общественных организаций и утверждалась членами «президентской трети», наконец, последняя треть – из представителей региональных и межрегиональных общественных организаций, ее членов утверждали решением первых двух третей состава палаты.

Практика формирования части палаты из кандидатов от региональных и межрегиональных общественных организаций предусматривала многоуровневую систему публичных выдвижений и обсуждений кандидатов, которые проходили при организационном и сущностном участии Полномочных представителей президента в федеральных округах и их сотрудников в субъектах РФ. Этот процесс респондент Б., член ОП РФ первых созывов именно по «региональной квоте», описывает следующим образом: *«Тогда по закону в Общественные палаты Российской Федерации были выделены так называемые квоты для федеральных округов. Каждый из субъектов федерации выдвигал свою кандидатуру. N-ская область выдвинула меня. Ну и, соответственно, затем был окружной форум, где все кандидаты, выдвинутые субъектами РФ, должны были представлять свои позиции, потом шло голосование и шесть первых получивших наибольшее количество голосов отправлялись в Общественную палату»*⁴. Таким образом, кандидаты по региональной квоте проходили действительно общественный отбор, хоть и состав участников этих конференций также контролировали их организаторы.

В первый состав палаты вошли такие яркие личности, как певица А. Пугачева, артист А.Калягин, шахматист А. Карпов, ректор ВШЭ Я. Кузьминов, политолог А. Миграян, адвокат Г. Резник, доктор Л. Рошаль и многие другие. Респондент В., активный участник нескольких созывов ОП РФ, считает, что такой состав был сформирован потому, что заместитель главы Администрации Президента РФ Владислав Сурков, который отвечал за внутреннюю политику, *«считал, что общественная палата – это институт легитимации действующей власти... Поэтому в первый состав палаты он набрал людей, которые были символами того, как гражданское общество поддерживает нынешнюю власть»*⁵.

Знаковой фигурой был и руководитель (официально – секретарь Общественной палаты) – академик Е. Велихов, руководитель «Курчатовского института», вице-президент АН СССР (1978-1991) и РАН (1991-1996), который за тридцать лет до этого, в период расцвета административно-командной системы, стал председателем совета молодых ученых и специалистов ЦК ВЛКСМ. Он и возглавлял ОП РФ первых трех созывов, вплоть до 2014 г.

Его деятельность характеризуют сами члены ОП РФ первых созывов: *«Велихов был человеком умным, но он все-таки ученый. И в этом смысле он не совсем общественник... Он, конечно, советовался с администрацией, и не могу сказать, что он был чрезвычайно активен. Но тем не менее при нем палата как-то действовала – было сочетание активной части здравых людей и умного Велихова»*⁶. *«Руководство имеет значение: секретарем был Е.П. Велихов, он был человеком, с одной стороны, очень авторитетным, но совершенно не авторитарным. Он очень был гибкий, никогда не давил, ничего, ни на кого, со всеми был в диалоге и не мешал, и было с ним комфортно очень»*⁷.

⁴ Интервью с респондентом Б., членом Общественной палаты РФ первых созывов, ректором университета, апрель 2021 г.

⁵ Интервью с респондентом В., членом Общественной палаты РФ нескольких созывов, социолог, сентябрь 2020 г.

⁶ Интервью с респондентом Г., членом Общественной палаты РФ первых созывов, руководителем НКО, октябрь 2020 г.

⁷ Интервью с респондентом Д., членом ОП РФ пяти созывов, руководитель НКО, сентябрь 2020 г.

С начала работы Общественной палаты в организации ее деятельности самое активное участие принимал заместитель руководителя управления внутренней политики Администрации Президента РФ М. Островский, который вместе с Е. Велиховым был фактическим соруководителем рабочей группы по подготовке ее создания (интервью с респондентом Б.). О его роли отзывается респондент Г.: *«Я должна сказать, что он руководил работой палаты, исходя из довольно правильного для этого органа принципа. Он согласовывал интересы администрации с интересами отдельных членов палаты. Я должна сказать, что он довольно умело с этим справлялся».*

Остановимся теперь на деятельности ОП РФ первых созывов. В целом можно считать, что для инициативных людей, которые пришли в палату с определенной миссией и идеями по развитию гражданского общества, были все возможности для реализации таковых. Так, третьей в перечне задач, нормативно закрепленных за ОП РФ, было проведение общественной экспертизы проектов законов и нормативных правовых актов. Обратимся к примеру такой работы в ОП РФ первого созыва: *«Самым первым законом, который экспертировала Палата, был закон об обращениях граждан. Мы разослали проект этого закона в НКО и попросили сделать свои замечания к любому пункту этого закона. Потом мы проанализировали и отредактировали все предложения и этот результат представили в Думу. Я должна сказать, что около 70% наших поправок прошли»* (из интервью с респондентом В.).

Вторая задача ОП РФ – выдвижение и поддержка гражданских инициатив. Для ее выполнения было важно, чтобы среди членов палаты были люди, способные формулировать и продвигать подобные инициативы. В первых созывах палаты их было достаточно. Тогда в палату входили *«Вячеслав Глазычев, Владимир Захаров и много других деятельных людей, у которых были очень важные для человека и общества в целом направления, например, устройство городов, экологические проблемы и российская система построения государства в целом – от деревни к малому городу, от малого города к областному городу и так далее. Эти люди организовывали очень широкие обсуждения, привлекали общественников, в том числе из маленьких городов...В первом созыве я вошла в комиссию по региональному развитию, председатель В.Л. Глазычев. Мы массу территорий объехали, в итоге определенные позиции, которые там ставили, нам удалось поднимать в Общественной палате, например, по лесному и водному кодексам»* (интервью с респондентом Б.). Наряду с мероприятиями в регионах, важное значение для достижения основной цели ОП РФ (согласование интересов общества и власти) имели и пленарные заседания ОП РФ, на которых тогда присутствовали первые лица министерств и ведомств: *«В первых трех созывах за редким исключением министры правительства РФ у нас были участниками пленарного заседания»* (интервью с респондентом Б.).

В первые созывы ОП РФ секретарь палаты Е. Велихов был основой активной ее деятельности по реализации восьмой задачи – международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами и участия в работе международных организаций. ОП РФ взаимодействовала с аналогичными общественно-консультативными структурами в странах Европы, Азии, Южной Америки и т.д. Респондент Б. описала тот период так: *«Он [Е.П. Велихов] действительно проводил огромную работу на эту тему. Палата тогда считала, что нужно обмениваться опытом, интересными проектами и идеями. По этой линии мы ездили в Испанию, где действует Совет, несколько похожий на нашу Палату. Я привезла оттуда множество документов, которые они с удовольствием предоставили»* (интервью с респондентом Б.). Респондент В. также упоминал о своей совместной с другим членом ОП РФ командировке в Аргентину и Бразилию. О зарубежной командировке в Китай рассказывал и другой член ОП РФ⁸.

⁸ Интервью с респондентом Е., членом ОП РФ 4 созыва, руководитель аналитического центра, октябрь 2020 г.

Подобные поездки позволили ОП РФ войти в международную организацию, которая объединяет общественно-консультативные советы на национальном уровне – Международную ассоциацию экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ). [Общественные советы 2009; Руденко 2009].

На заседаниях профильной комиссии ОП РФ по вопросам развития гражданского общества обсуждались наиболее важные проблемы его развития в России, самые острые вопросы выносили на пленарные заседания. Также в регионах проводились круглые столы для лидеров НКО и семинары-тренинги по подготовке заявок на гранты. В третьем созыве палаты в название комиссии добавили формулировку «и взаимодействию с Общественными палатами в субъектах РФ». Измененное название отражало новую реальность, в которой Общественные палаты появились в большинстве субъектов РФ.

Содействие развитию системы Общественных палат было одним из важных направлений деятельности ОП РФ в первые годы. Сначала возник совет ОП РФ по взаимодействию с общественными палатами субъектов РФ, затем были созданы основы законодательства об Общественных палатах субъектов федерации, и эти структуры стали появляться повсеместно. С точки зрения автора, создание такой основы привело к двоякому результату. С одной стороны, подобные площадки для взаимодействия общественных организаций и власти появились там, где их не было ранее. С другой стороны, в местах, где они уже существовали и действовали по принципу самозаписи (как в ряде субъектов РФ), им следовало перестроить порядок формирования под предложенный, когда одну треть членов палаты назначает глава региона, а вторую треть – депутатская ассамблея субъекта РФ, то есть тиражировалась федеральная модель «назначенной общественности» [Общественные палаты 2020].

В реализацию задачи общественного контроля ОП РФ оказалась вовлеченной практически с первого созыва. Данная особенность была связана с проектом федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах ограничения свободы». Государственная Дума одобрила его во втором чтении еще в 2003 г., однако проект не был принят окончательно вплоть до 2008 г. Камнем преткновения был орган, который мог бы утверждать персональный состав Общественных наблюдательных комиссий (ОНК), – пока не появился вариант, в котором им стал Совет Общественной палаты. В измененном виде закон был успешно принят летом 2008 г.⁹, а вскоре начали работать и Общественные наблюдательные комиссии, которые выполняли данный закон.

Одновременно получило развитие взаимодействие ОП РФ, Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ (СПЧ) и Уполномоченного по правам человека в РФ по продвижению гражданских инициатив: *«Иногда это через палату делалось путем заключения палаты, поскольку Закон о заключении палаты должен обязательно рассматриваться Государственной Думой. Иногда удавалось аппаратными ходами через Председателей СПЧ Э.А. Панфилову, а затем М.А. Федотову, иногда через Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина»*¹⁰.

Еще одним примером эффективности сотрудничества ОП РФ и СПЧ в продвижении идей общественного контроля может служить подготовка федерального закона «Об общественном контроле», которая проходила уже в начале 2000-х гг. Исходная поддержка первого заместителя секретаря палаты М.А. Островского, который оперативно вынес подготовленную респондентом В. концепцию закона, на слушания в ОП РФ, натолкнулась на резко негативное отношение Главного правового управления (ГПУ) Администрации

⁹ Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

¹⁰ Интервью с респондентом Ж., руководитель правозащитной организации, эксперт ОП РФ, был членом СПЧ, октябрь 2012 г.

Президента РФ: «Какой еще закон «Об общественном контроле»? Внесем поправки в закон «Об обращении граждан» и в закон «Об Общественной палате», все, больше ничего и не нужно!». И так все это продолжалось, пока в дело не включился М.А. Федотов, советник президента, председатель СПЧ, и все закрутилось. В этом смысле довольно быстро палата перестала быть центром борьбы» (интервью с респондентом В.).

Далее респондент В. стал членом СПЧ, и рабочая группа по подготовке закона действовала уже на базе совета. Затем на заседании СПЧ президент РФ В.В. Путин поддержал внесение данной инициативы, после чего к работе над ней присоединяется ГПУ. «И уже после того, как В. Сурков завизировал последний вариант, из закона вытащили целый ряд важнейших положений, главным из которых была концепция об общественных интересах» (интервью с респондентом В.). Стоит отметить, что из перечня субъектов общественного контроля на данном этапе выпали граждане и общественные организации и начинался он теперь с «общественных палат», а также то, что у закона были и другие инициаторы. Однако приведенный случай важен как пример реального использования возможностей разных площадок взаимодействия с властью при продвижении общественно значимых инициатив.

Развитие и эволюция ОП РФ

При переходе от первого созыва ОП РФ к последующим постепенно снижался уровень известности членов палаты, а также доля творческой интеллигенции в ее составе, для которых характерна более независимая позиция. Постепенно ослаблялось и желание власти привлекать к участию в ней знаковые фигуры общественности. Приведем мнения респондентов об этих изменениях: «Общественная палата привлекала много людей, которые верили, что у палаты есть возможности: человеческие, административные, статусные и прочие. Первый состав палаты и даже второй состав, который был похож на первый, эту функцию выполняли, хоть и не полностью. Потом, к третьему составу, который был уже принципиально другой, творческая составляющая все уменьшалась и уменьшалась» (интервью с респондентом Г.). «Первый состав палаты символизировал стремление власти продемонстрировать свою легитимность. Но уже ко второму составу это начало исчезать: «Ну, мы откликнулись на ваш призыв один раз – ну и ладно»» (интервью с респондентом В.).

Одновременно менялся общественно-политический контекст деятельности ОП РФ. Второй созыв ОП РФ совпал с началом работы на посту президента РФ Д.А. Медведева, который провозгласил курс на инновационное развитие страны. Менялась ситуация в руководстве ОП РФ и в его взаимоотношениях с Управлением внутренней политики Администрации Президента РФ. В феврале 2009 г. заместитель начальника управления М.В. Островский покинул свой пост и вскоре стал членом ОП РФ и заместителем его секретаря. В итоге тандем, который сложился ранее, при подготовке законопроекта об ОП РФ (Е.П. Велихов и М.В. Островский), стал уже тандемом руководства палаты – секретарь и его первый заместитель. В сложившихся условиях возник тренд к большей самостоятельности ОП РФ и, как результат, возник конфликт с Р.Ф. Хабировым, который пришел в Администрацию Президента РФ на место М.В. Островского.

Респондент В. вспоминает: «При мне было, когда Островский сказал: «Радий [Р.Ф. Хабиров], ты что, полагаешь, что если вы scomандовали – мы должны обязательно исполнять?», - «Да, я именно так и считаю». Но при этом мы занимали позицию [автономности], все-таки председателем комиссии был Коля Сванидзе и была поддержка позиции» (интервью с респондентом В.). Пока В.Ю. Сурков занимал позицию первого заместителя руководителя Администрации Президента РФ (до декабря 2011 г.), он поддерживал определенную самостоятельность (или автономию) ОП РФ: «Существовала тра-

диция, при которой по крайней мере раз в квартал приглашенные члены Совета палаты встречались с Сурковым, и шел достаточно жесткий разговор. Он говорил: «Радик, не перебирай». Был целый ряд законов, по которым мы говорили: «Ребята, придите в себя». Удалось целый ряд законов приостановить и существенно подкорректировать» (интервью с респондентом В.).

ОП РФ не могла не реагировать на события 2011-2012 гг. в России. О критическом отношении руководства ОП РФ к некоторым политическим решениям того времени писали в 2013 г. и журналисты: «Напомним, что в последнее время ОП не раз высказывала мнение, не совпадавшее с официальным. Так, в декабре 2012 года члены ОП выступили с заявлением против «антимагнитского закона»; а летом 2012 года раскритиковали законопроект, обязывающий НКО, получающие деньги из-за границы, регистрироваться в качестве иностранных агентов. Господин Островский и сейчас считает, что надо пересмотреть понятие «иностранный агент», так как в России оно имеет «определенный негативный смысл» [Городецкая 2013].

Стоит остановиться на самой деятельности Общественной палаты в данный период, опираясь на мнения трех ее членов, которые представляли региональные общественные организации в составе ОП РФ 4-го созыва, сформированного в 2012 г. еще по прежним правилам: «Для меня лично это было расширение связей. Нас как членов Общественной палаты, включали в какие-то федеральные общественные советы, и для меня это тоже было инновацией, новшеством – мне надо было понять, как это работает и что там можно сделать. Одним словом – от представительной демократии к демократии участия» (интервью с респондентом Е.).

Другой респондент (эколог) также имел положительный опыт своей работы в ОП РФ: «Общественная палата - это не субъект, это площадка. Поэтому как действует инструмент, как действует площадка, зависит от того, кто им пользуется... При этом те люди, которые хотят что-то полезное делать, имеют возможность это делать, если они не вступают в прямое противоречие с интересами первых лиц»¹¹. Позицию данного респондента о том, что в рамках ОП РФ существуют большие возможности для лидеров НКО, которые пытаются решать конкретные общественные вопросы (например, вопросы защиты прав жителей в сфере ЖКХ), подтвердили в своих интервью и другие респонденты, которые были членом ОП РФ нескольких созывов, включая и четвертый: «Я начала собирать по регионам некоммерческие организации, которые как раз занимаются профильной деятельностью – защита прав граждан в сфере ЖКХ, жилищное просвещение. Мы создали реальную сеть общественного контроля. Кроме того, мы добились изменения законодательства»¹². «Мы смогли убедить высших должностных лиц в Правительстве, что нужно принимать совершенно инновационные законы в социальном обслуживании. У нас была рабочая группа, все лучшие эксперты в соц. обслуживании с нами работали» (интервью с респондентом Д.).

Пятый созыв ОП РФ формировался в 2014 г. в новых условиях, когда первым заместителем руководителя Администрации Президента РФ по внутренней политике был уже В.В. Володин. В конце 2012 г. были предложены, а вскоре и приняты поправки в закон об Общественной палате, в соответствии с которыми срок ее деятельности увеличивался с двух до трех лет и изменялся порядок ее формирования: 42 члена по-прежнему назначались Указом Президента РФ, вторую часть формирования из представителей Общественных палат в субъектах РФ (сначала 83, а после 2014 г. 85 человек), а последняя часть – 42 человека от общественных организаций – избирали с помощью интернет-голосования.

¹¹ Интервью с респондентом З., членом ОП РФ 4-го созыва, эколог, проректор университета, апрель 2013 г.

¹² Интервью с респондентом И., членом ОП РФ нескольких созывов, руководитель НКО, октябрь 2020 г.

Прежде всего стоит отметить скандалы, связанные с интернет-голосованием, которое сопровождалось многочисленными «накрутками» голосов. Данная процедура не прижилась, и ее применили только один раз. Второй инновацией стало формирование половины состава палаты за счет представителей Общественных палат субъектов РФ. Она привела к тому, что половина палаты состояла из людей, которые прошли уже «двойной отбор» на предмет лояльности региональной власти – сначала при процедуре формирования состава региональных палат, а затем при определении представителя в ОП РФ.

Кроме того, в России уже около трех лет существовало такое общественное движение, как созданный в мае 2011 г. Общероссийский народный фронт. Он также претендовал на определенное представительство общественности, но теперь уже лояльных к конкретному лидеру – сначала председателю правительства, а с 2014 г. – снова президенту РФ В.В. Путину. С учетом данного факта логично, что в ОП РФ пятого созыва, сформированной в 2014 г., вместо академика Е.А. Велихова секретарем стал А.В. Бречалов, сопредседатель Центрального штаба Общероссийского народного фронта.

Респондент Д., имевший опыт работы как с Е.П. Велиховым, так и с А.В. Бречаловым, отмечала, что *«Велихов с Бречаловым – это вообще какие-то противоположности. Велихов, он ни во что особо не вникал. Он где-то царил там наверху и все, а Бречалов уже вникал»*. С одной стороны А.В. Бречалов считал, что в стране есть *«вредоносные НКО, с которыми нужно бороться»*. С другой, *«у него была такая «бизнесовая» хватка. У нас, например, палата проводит форумы и сообщества региональные. Он настолько их переделал по-новому, что они с таким драйвом проходили. Форумы организовывали без участия региональных администраций, поэтому они как побитые приходили, а их там начинали все критиковать и ругать»* (интервью с респондентом Д.). Работа во главе ОП РФ стала для А.В. Бречалова трамплином для политической карьеры – в 2017 г. он возглавил Удмуртскую республику.

Два месяца секретарем ОП РФ был заместитель секретаря – ветеран и Герой России В.А. Бочаров, а в июне 2017 г. ее возглавил журналист и телеведущий, директор Института общественного проектирования В.А. Фадеев, член ОП РФ всех предыдущих созывов за исключением пятого. Приведем три мнения работавших вместе с ним членов ОП РФ: *«Фадеев же одно время, первый год, работал на телевидении, вел какую-то передачу, а потом говорит: “я понял, что так невозможно”. И он ушел, и полностью занимался палатой и я ему всегда легко могла, по любому поводу позвонить, он всегда выслушает»* (интервью с респондентом Д.). *«Он такой хороший барин, а-ля Михалков в кино, он откликается эмоционально на какие-то вещи, особенно на детей, семью. Он с широкой руки может что-то продвинуть, но в целом понятно, что процессы формирования гражданского общества и вопросы третьего сектора ему не интересны, они от него далеки»¹³*. *«Фадеев находит знамя, поднимает его и, не с шашкой наголо, но он одержим своими идеями и он их отстаивает. В этом смысле он не медиатор, хотя модератор»¹⁴*.

На взгляд автора, приведенные мнения достаточно полно характеризуют третьего руководителя ОП РФ. В.А. Фадеев проработал на посту секретаря ОП РФ два с половиной года, а затем сменил М.А. Федотова на посту председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (советника Президента РФ). Новым секретарем ОП РФ стала одна из заместителей предыдущего секретаря, д.ю.н., руководитель Исследовательского центра частного права при Президенте РФ, член палаты с 2014 г. Л.Ю. Михеева. Ее характеризует респондент Л.: *«Л.Ю. Михеева – очень хороший*

¹³ Интервью с респондентом К., член ОП РФ 4 созыва, руководитель НКО, октябрь 2020 г.

¹⁴ Интервью с респондентом Л., член ОП РФ последних созывов, руководитель НКО, октябрь 2020 г.

профессионал. Она абсолютно корректна, она абсолютно аккуратна. Она юрист, прежде всего, который действует по правилам, знает, что можно, а что нельзя. Она стремится всегда к компромиссам» (интервью с респондентом Л.).

Для характеристики деятельности ОП РФ двух последних созывов (в 2017-2020 гг.) приведем мнения этих же респондентов. Так, респондент Л. в целом доволен своей деятельностью в данной структуре: *«Это довольство не может быть полное, но, когда я не был в палате, ожидал гораздо меньшей возможности влияния. Опять-таки, это зависит от того, насколько ты активную позицию занимаешь. То есть мне удалось несколько инициатив, которые были, реализовать. Их немного — три-пять, но этого достаточно, чтобы я был удовлетворен некоторым результатом»* (интервью с респондентом Л.).

Другой респондент недоволен своей работой в палате, но его недовольство связано с идейными разногласиями с другими членами комиссии, в котором он работал: *«У нас в комиссии были представители антиювенального сообщества и серьезно обсуждать какие-либо инициативы относительно защиты прав детей внутри комиссии было невозможно, так как они следили за тем, чтобы никто не протолкнул ничего ювенального»* (интервью с респондентом К.). Вероятно, невозможность конструктивного обсуждения важных для респондента проблем привела и к общей негативной оценке деятельности всей палаты: *«Изнутри вы можете инициировать все что угодно, но, во-первых, структура эта организована чудовищно хаотично, есть те управленческие органы, которые де-факто существуют: советы старейшин и совершенно безумные генеральские советы. Палата на 90% состоит из этих генеральских советов: это пенсии для разных чиновников, продвижение для молодых комсомольских лидеров, которые сейчас по-другому называются, и, откровенно говоря, в таком супе ничего хорошего не сварить»* (интервью с респондентом К.). Третий респондент, давний член ОП РФ, считает, что одной из заслуг структуры можно назвать ее участие в создании Общественных советов при различных федеральных министерствах, что позволяет использовать различные пути для продвижения той или иной инициативы: *«Например, зачем я буду обсуждать какую-то тему труда и занятости в палате, когда у меня для этого есть и эта площадка и Общественный Совет. Мне это позволяет лавировать, если ты не можешь в палате какую-то важную для тебя историю провести – а я сейчас попробую ее через Общественный Совет провести. Если и там не получается, то я сейчас попробую через Совет при Правительстве»* (интервью с респондентом Д.).

В заключение следует сравнить персональный состав первого (2006 г.) и седьмого (2020 г.) созывов ОП РФ. На основе информации сайта ОП РФ о членах палат разных созывов, включая их биографии, автор выделил пять основных групп в соответствии с основным видом их занятий: лидеры НКО разного типа; представители науки, университетов и аналитических центров; «директора» (руководители учреждений социальной, медицинской, культурной и информационной сферы); деятели искусства (писатели, художники, артисты и журналисты); «прочие», в которую вошли служители религий, бизнесмены, адвокаты и казаки. Далее автор разделил их по трем квотам. Если для первого созыва второй квотой были представители общероссийских общественных организаций, то для седьмого созыва – уже представители Общественных палат субъектов РФ. Результаты представлены в таблице 1.

В ОП РФ седьмого созыва присутствовала практически одинаковая с ОП РФ первого созыва доля представителей академической и прикладной исследовательской сферы (20%), доля НКО снизилась на 6%, «деятели искусства» практически полностью «исчезли» (в первом составе их было 10%), в два с половиной раза – с 10 до 25% – возросла доля «директоров». «Исчезновение» категории «деятели искусства» произошло за счет всех трех квот, в то время как доля «директоров» возросла за счет второй квоты – среди представителей Общественных палат субъектов РФ их доля составляет 35% по сравнению с 7%

от прежней квоты общероссийских общественных организаций. Становится очевидным наиболее значительное снижение доли представителей НКО – с 40 до 29%, то есть более чем в полтора раза. Одновременно важно учесть, что доля второй квоты теперь – половина от всего состава ОП РФ, а не треть, как было ранее.

Таблица 1

Представленность в ОП РФ 1 и 7 созывов различных социальных групп (с учетом трех вариантов включения в члены ОП РФ):
1 вариант – по президентской квоте; 2 вариант – от общероссийских общественных организаций (ОО), 1 созыв, и от Общественных палат субъектов РФ, 7 созыв;
3 вариант – от региональных ОО, 1 созыв, и от всех общественных организаций, 7 созыв)

Table 1

Representation of the various social groups in the Civic Chambers' of the Russian Federation 1st and 7th convocations (three options for inclusion in the CC RF members: 1 - presidential quota; 2 - from all-Russian NGOs, 1st convocation, and from the Civic Chambers of the federal subjects of the Russian Federation, 7th convocation; 3 - from regional NGOs, 1st convocation, and from all NGOs, 7th convocation)

	1 созыв (2006 г.)	7 созыв (2020 г.)	1 созыв (2006 г.)	7 созыв (2020 г.)	1 созыв (2006 г.)	7 созыв (2020 г.)	1 созыв (2006 г.)	7 созыв (2020 г.)
	Вариант 1		Вариант 2		Вариант 3			
	От Президента РФ		От Общерос- сийских ОО	От ОП субъектов РФ	От Регион. ОО	От Общест. Орган.	Всего	Всего
Лидеры НКО	21 (50%)	19 (47%)	17 (40%)	25 (29%)	20 (48%)	23 (54%)	58 (46%)	67 (40%)
Наука, вузы, анал. центры	9 (21%)	10 (25%)	7 (17%)	17 (20%)	9 (22%)	6 (14%)	25 (20%)	33 (20%)
Директора	3 (7%)	5 (12%)	3 (7%)	29 (35%)	7 (17%)	8 (19%)	13 (10%)	42 (25%)
Деятели искусства	3 (7%)	0	8 (19%)	0	3 (7%)	0	14 (11%)	0
Прочие	6 (14%)	6 (15%)	7 (17%)	14 (17%)	3 (7%)	5 (14%)	16 (13%)	26 (15%)
Итого	42	40	42	85	42	43	126	168

На взгляд автора, такое изменение никто не планировал, а произошло оно, как уже отмечалось выше, из-за двойного отбора на уровне субъектов РФ. В результате в ОП РФ делегировали преимущественно не малоправляемых лидеров НКО, которые могли бы использовать возможности палаты для продвижения тех или иных общественных интересов, а руководителей бюджетных учреждений социальной или культурной сферы, которые полностью зависят от местной власти. Для последних, в свою очередь, важно «не создавать проблемы».

Подведем некоторые итоги. ОП РФ существенно эволюционировала за прошедшие пятнадцать лет. Во-первых, благодаря своей серьезной нормативной основе (специальный федеральный закон) она стала основой для законодательного закрепления системы общественного контроля в современной России (закон об Общественных наблюдательных комиссиях и закон об общественном контроле). Во-вторых, ОП РФ закрепила и ввела в практику для руководства министерств и иных структур исполнительной власти формат «пе-

реговорных площадок», который появился в 2001 г. в процессе Московского Гражданского форума. В результате количество таких «площадок» в формате общественно-консультативных советов различного типа существенно увеличилось. В-третьих, система Общественных палат «проросла вглубь», на уровень субъектов РФ и многих городов.

Развитие каждого из этих направлений связано с определенными проблемами – прежде всего они касаются самого порядка формирования ОП РФ. В российской Википедии ее определяют как «консультативный государственный совещательный орган, финансируемый из государственного бюджета»¹⁵, в котором назначенные властью члены палаты определяют ее дальнейший состав. Таким образом, исходно был сделан выбор в сторону представительства в ней лояльной к власти части общества. Однако для достижения нормативно закрепленной цели ее деятельности – согласования общественно значимых интересов граждан и органов власти – необходимо присутствие в ее составе представителей таких интересов, то есть в палате должны одновременно присутствовать и лояльные, и активные члены.

В первые созывы ОП РФ, когда половину ее состава еще не делегировали региональные палаты, этот баланс в какой-то мере соблюдался, но, как показал автор, позднее он сдвинулся в сторону «лояльных и неактивных», которые не «создают проблем». Неслучайно один секретарь ОП РФ говорил, что «половина членов палаты по разным причинам ничего не делает», а второй с ним соглашался, добавляя: «часто региональные общественные палаты направляют в федеральную палату людей пожилых, но очень авторитетных и уважаемых, и давить на этих уважаемых людей было бы просто неправильно» [Валерий Фадеев... 2017] (можно добавить – и не пожилых, но полностью зависящих от местной власти). Проблемам развития общественных палат в субъектах РФ посвящен ряд недавних публикаций [Брянцев Евстифеев 2020; Сунгуров Козлова Мамагулашвили 2020].

В результате инициативные лидеры НКО, которые все же оказываются в составе ОП РФ, просто не могут найти там союзников: «практически никого, кроме нескольких приличных людей, там нет. На самом деле людей, с которыми можно объединяться для решения задач, не было, а в одиночку решить никакие задачи невозможно» (интервью с респондентом К.).

Динамика развития Общественной палаты РФ прослеживается и в смене личностей ее руководства – от академика РАН с опытом руководства совещательной структурой при ЦК ВЛКСМ еще в 1970-х гг. в СССР – к со-председателю Общероссийского народного фронта и будущему губернатору региона – к журналисту и со-руководителю либеральной платформы партии «Единая Россия» и, наконец, к доктору юридических наук, юристу-технократу. Общественная палата отражала и изменения общественно-политической ситуации в стране, в период 2011-2013 гг. позволяя себе даже определенную «фронду» по отношению к Управлению внутренней политики Администрации Президента РФ.

Можно сказать, что существовавшие поначалу опасения о монополизации взаимодействия общественных организаций и исполнительной власти Общественной палатой РФ не реализовались. Это связано как с эволюцией самой палаты, ее состава и руководства, так и с возникновением других практик и форм такого взаимодействия, которые развились в том числе благодаря и самой ОП РФ. Продолжалось и сотрудничество палаты с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, председателем которой стал в 2019 г. бывший секретарь ОП РФ В.А. Фадеев. В целом, при всех отмеченных выше проблемах, нормативная закрепленность ОП РФ в рамках трех федеральных законов делает ее важным звеном в развитии патерналистской модели взаимодействия власти и общества в России.

¹⁵ Общественная палата Российской Федерации. Википедия. (https://ru.wikipedia.org/wiki/Общественная_палата_Российской_Федерации).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Брянцев И.И., Евстифеев Р.В. (2020) Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере Общественных палат Владимирской и Саратовской областей) // Вопросы государственного и муниципального управления. №1. С. 115–136.
- Волков В. (1997) Общественность: забытая практика гражданского общества // Pro at Contra. Т.2. N. 4, С.77–91.
- Наталья Городецкая. (2013) Общественная палата может лишиться руководства. Евгению Велихову и Михаилу Островскому прочат отставку // Газета «Коммерсант». № 112 от 01.07.2013. С. 3. (<https://www.kommersant.ru/daily/73842>).
- Гриб В. В. (2010) Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М.: Юрист. 59 С.
- Курмаев Р.М. (2006) Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Коломна.
- Лукьянова Е. А. (2020) Имитационные политические режимы как новая политико-правовая реальность. Политико-правовой анализ // Общественные науки и современность. № 1. С. 61–76. DOI: 10.31857/S086904990008511-4.
- Назаров А.В. (2011). Правозащитная деятельность Общественной палаты Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. н. Москва.
- Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. (2008) Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. Под ред. Л.И.Якобсона. М.: Вершина. С. 209–236.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. (2017) Качество публичной политики и продвижение общественных интересов: российская специфика // Публичная политика. № 1. С. 29–53.
- Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. Коллективная монография (2020). Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб: Алетейя.
- Общественные советы и их роль в формировании государственной политики (2009) // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док. Сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. Минск: ФУАинформ. С. 183–188.
- Руденко В. (2009) Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности. // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. Минск : ФУАинформ. С. 162–173.
- Сулимов К. А. (2018) Системы консультативно-совещательных органов в современной России как институциональные условия со-управления: между унификацией и разнообразием // Вестник Пермского университета. Серия Политология. № 1. С. 5–23. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23.
- Сунгуров А.Ю. (1999) Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. // ПОЛИС. № 6. с. 34–48.
- Сунгуров А. Ю. (2015) Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия.
- Сунгуров А.Ю. (2020) Президентский совет по развитию гражданского общества и правам человека: эволюция за четверть века // Общественные науки и современность. № 4. С. 90–106.
- Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили Д.И. (2020) Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга. // ПОЛИС. № 3. С. 93–109. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.07> (<https://www.politstudies.ru/article/5662>).
- Тарасенко А.В. (2010) Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность // Политика. №1(56). С. 80–88.
- Урюпин А.Н. (2008) Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва.
- Валерий Фадеев: от власти надо требовать адекватности к проблемам людей (2017) // РИА Новости. 28.06.2017. (<https://ria.ru/amp/20170628/1497424755.html>).
- Owen C., Bindman E. (2017) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking

and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*. Vol. (54)1. P. 98–120. (<https://doi/10.1017/gov.2017.13>).

Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On // *Organization Studies*. Vol. 28(8). Pp. 1243–1264.

REFERENCES

Bryantsev, I.I. & Evstifeev, R.V. (2020). Problemy otsenki effektivnosti institutov gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniya (na primere obshchestvennykh palat Vladimirskoi i Saratovskoi oblasti) [Problems of Evaluating the Effectiveness of the Institutions of State and Society Interaction (The Cases of Regional Public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions)]. *Public Administration Issue*. no. 1, pp. 115–136.

Natalya Gorodetskaya (2013) Obschestvennaya palata mozhet khibnmcya rukovodstva. Evgeniy Velikhovu i Michailu Ostrovskomu prochat otsyavku [Public Chamber can lose leadership. Evgeniy Velikhov and Michail Ostrovskiy can received resignation] *Kommersant*. no. 112, 01.07.2013, p. 3. (<https://www.kommersant.ru/daily/73842>).

Grib V.V. (2010) *Obschestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii kak element politico-pravovoy institutivatsii grazhdanskogo obshchestva* [Public Chamber of Russian Federation as element of politic-juridical institutionalization of civil society] Moscow: Yurist. 59 P.

Kurmaev R.M. (2006) *Obschestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii kak institut grazhdanskogo obshchestva* [Public Chamber of Russian Federation as institute of civil society]. Dissertation Avtoreferat... Candidate of Sciences (Law). Kolomna.

Lukyanova E.A. (2020) Immitatsionnye politicheskiye rezhimy kak novaya poliyiko-pravovaya realnost. Poliyiko-pravovoy analys [Imitation Political Regime as New Political-Juridical Reality]. *Obschestvennye nauki i sovremennost'*. no. 1, pp. 61–76. DOI: 10.31857/S086904990008511-4.

Nazarov A.V. (2011). *Pravozaschitnaya deyatel'nost' Obschestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii* [Human Right activities of Public Chamber of Russian Federation]. Dissertation Avtoreferat...Candidate of Sciences (Law). Moscow.

Nezdyurov A.L., Sungurov A.Yu. (2008) Vzaimodeystvie organov vlasti i struktur grazhdanskogo obshchestva: vozmozhnye modeli i ih realizatsiya v obshchestvenno-politicheskoy zhizni sovremennoy Rossii [Interaction of Governmental Agencies and Civil Society Structures: Possible Models and Their Realization in Social-Political Life of Contemporary Russia]. *Factori razvitiya grazhdanskogo obshchestva i mekhanizmy ego vzaimodeystviya s gosudarstvom*. Moscow: Vershina. pp. 209–236.

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. (2017) Kachestvo publichnoy politiki i prodvizhenie obshchestvennykh interesov: rissiyskaya spetsifika [Quality of Public Policy and Advance of Public Interests: Russian Specifics]. *Publichnaya Politika*. no. 1, p. 29–53.

Obschestvennye palaty v sub'ektah Rossiyskoy Federatsii: vzhdu mediatciey i immitatsiey [Public Chambers in Subjects of Russian Federation: Between Mediation and Imitation] (2020). Saint-Petersburg: Aleteya.

Obschestvennye sovety i ih rol' v formirovanii gosudarstvennoy politiki (2009) [Public Councils and Their Role in Creation of Governmental Policy] *Gosudarstvo i grazhdanskoye obshchestvo: praktika effektivnogo vzaimodeystviya. Mezhdunarodniy opyt: sb. st. i dok.* Minsk: FUAinform, pp. 183–188.

Owen C., Bindman E. (2017) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*. vol. (54)1, pp. 98–120. (<https://doi/10.1017/gov.2017.13>).

Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*. vol. 28(8), pp. 1243–1264.

Rudenko V. (2009) Konsultativnye obshchestvennye sovety: osobennosti organozatsii i deyatel'nosti. [Consultative Public Councils: Features of Structures and Activities] *Gosudarstvo i grazhdanskoye obshchestvo: praktika effektivnogo vzaimodeystviya. Mezhdunarodniy opyt: sb. st. i dok.* Minsk: FUAinform, pp. 162–173.

Sulimov K.A. (2018) Sistemy konsultativno-soveschatelnykh organov v soremennoy Rossii kak institutialnye uslobiya co-upravleniya: mezhdu unifikatsiey i raznoobraziem. [Systems of Consultative and Advisory Bodies in Contemporary Russia as Institutional Conditions for Co-Governance: Between

Unification and Diversity]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya Politologiya*. no. 1, pp. 5–23. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-1-5-23.

Sungurov A.Yu. (1999) Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obschestva. Nekotorye problem politicheskoy modernizatsii Rossii [Organization-Mediators in Structure of Civil Society. Some Problems of Political Modernization of Russia]. *Polis. Journal of political studies*, no. 6, pp. 34-48.

Sungurov A.Yu. (2015) *Kak vosnikayut politicheskie innovatsii: fabriki mysly i drugiye instituty-mediatory*. [How Political Innovations are Aroused: Think Tanks and other Mediator Institutes]. Moscow: Political Encyclopedia.

Sungurov A. Yu. (2020) Prezidentskiy sovet po razvitiyu grazhdanskogo obschestva i pravam cheloveka: evolyutsiya za chetvert' veka. [Presidential Council for Development of Civil Society and Human Rights: Evolution for the Quarter of Century] *Obschestvennye nauki i sovremennost'*. no. 4, pp. 90–106.

Sungurov A.Yu., Kozlova N.N., Mamagulashvili D.I. (2020) Obschestvennye palaty kak instituty realizatsii paternalistskoy modeli vzaimodeystviya vlasti i obschestva: opyt Tverskoy oblasti i Sankt-Peterburga. [Public Chambers as Institutions for Implementing the Paternalistic Model of Interaction between Authority and Society: Experience of the Tver Region and St. Petersburg]. *POLIS*. no. 3, pp. 93–109. (<https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.07>).

Tarasenko A.V. (2010) Deyatel'nost' obschestvennykh palat v regionah Rossii: effektivnost' vs fictivnost' [Activities of Public Chambers in Regions of Russia: Affectivity vs Fictive Activity] *Politiya*. no. 1(56), p. 80–88.

Uryupin A.N. (2008) *Konstitucionno-pravovoy status Obschestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional Status of Public Chamber of Russian Federation]. Dissertation Avtoreferat...Candidate of Sciences (Law).. Moscow.

Valeriy Fadeev: ot vlasti nado trebovat' adekvatnosti k problemam ludey [Valeriy Fadeev: We must demand adequacy for human's problems from government] (2017) RIA Novosti. 28.06.2017. <https://ria.ru/amp/20170628/1497424755.html>

Volkov V. (1997) Obschestvennost': Zabytaya praktika grazhdanskogo obschestva. ['Obschestvennost': Forgotten Practice of Civil Society]. *Pro at Contra*. vol. 2, no. 4, pp. 77–91.

Информация об авторе

Сунгуров Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор департамента политологии и международных отношений Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 190068, Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, 123. E-mail: asungurov@hse.ru

About the author

Alexander Y. Sungurov, Doctor of Sciences (Politics), Professor, Department of Political Science and International Relations, National Research University Higher School of Economics. Address: 190068, Russia, St.Petersburg, emb. of Griboedov channel, 123. E-mail: asungurov@hse.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 19.09.2021

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 31.10.2021

Статья принята к публикации / Accepted: 08.11.2021