

ОБЩЕСТВЕННО-КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА ВОВЛЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ В ПРОЦЕСС ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)¹

**Сунгуров А.Ю., Дубровский Д.В.,
Карягин М.Е., Тиняков Д.К.²**

Аннотация

Создание множества общественных консультативных органов – одно из последствий административной реформы в России. Однако их реальное влияние на формирование политических курсов незначительно. В статье для исследования возможных причин сложившейся ситуации рассматривается деятельность таких организаций в Санкт-Петербурге. Для этого была проанализирована правовая база более сорока общественно-консультативных совещательных органов при губернаторе города, городской администрации и ее комитетах. Представлена описательная статистика их состава и индекс оценки их открытости. Были проведены интервью с представителями семи консультативных органов и соответствующих органов администрации города. В результате исследова-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Общественно-консультативные советы как институты влияния экспертного сообщества и гражданских организаций на принятия политико-управленческих решений в г. Санкт-Петербурге» № 20-04-007 по конкурсу исследовательских проектов научно-учебных групп Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» (НУГ).

² *Сунгуров Александр Юрьевич* – доктор политических наук, профессор департамента прикладной политологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 190068, Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, д. 123А. E-mail: asungurov@hse.ru

Дубровский Дмитрий Викторович – кандидат исторических наук, доцент кафедры публичной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ddubrovsky@hse.ru

Карягин Михаил Евгеньевич – ведущий специалист Центра политической конъюнктуры. Адрес: 125047, Москва, Средний Тишинский пер., д. 8, офис 312. E-mail: karyaginm@gmail.com

Тиняков Даниил Кириллович – аспирант департамента прикладной политологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 190068, Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, д. 123А. E-mail: dktinyakov@edu.hse.ru

ния раскрыты некоторые ключевые проблемы в деятельности этих консультативных организаций, заключающиеся, в том числе, в отсутствии влияния членов советов на текущую повестку, в отсутствии обратной связи со стороны властей, в недостатке открытости этих совещательных органов. Было выдвинуто предположение о том, что одними из ключевых причин таких проблем могут быть сбои в коммуникации и несбалансированность составов консультативных организаций, в том числе преобладание статусных лиц среди их членов.

Ключевые слова: общественно-консультативные советы; экспертное сообщество; административная реформа.

Одним из важных последствий реализуемой в современной России административной реформы является создание при органах исполнительной власти общественно-консультативных советов различного уровня и структуры. Такие советы могли бы стать значимой формой реализации концепции *общественно-государственного управления* (Good Governance – GG), необходимость использования которой в системе современного российского государственного управления подчеркивается, например, А.Г. Барабашевым (Барабашев, 2016). Наряду с участием в этих советах организаций гражданского общества, разнообразных групп защиты общественных интересов (advocacy groups), подобные советы могли бы стать местом действия Коалиций общественных интересов (Advocacy coalition framework), концепция которых была предложена ранее Полом Сабатье и Хэнксом Дженкинс-Смитом (Sabatier, Jenkins-Smith, 1997).

Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров групп защиты общественных интересов, например, активистов «зеленого» движения или одиноких матерей и т.д. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти, иногда очень стабильные, а иногда – распадающиеся группы и являются теми акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993, 1997; Sabatier, 1998).

Набор целей общественно-консультативных советов может варьировать от достаточно точного соответствия прописанным в нормативных документах целям и задачам до имитации подобной деятельности. Феномен имитационных структур уже был предметом анализа российских исследователей (Бабинцев, 2012; Зимин, Виляр, 2012; Шалюгина 2012), и мы опираемся на эти подходы в данной работе.

Исследование, итоги которого представлены в настоящей статье, нацелено на консультативные советы как форму участия экспертного знания в процессе подготовки властных решений. Другой аспект этих советов – представление позиций организаций гражданского общества и граждан-

ских инициатив – является целью дальнейшего изучения. Мы понимаем также, что между стадией обсуждения актуальных проблем на площадках общественно-консультативных советов и выработки их решений и стадией принятия управленческих решений есть еще ряд этапов, в ходе которых также возможно влияние экспертов, но в данной работе мы сконцентрировались именно на деятельности подобных советов.

Прежде всего, выделим три основные формы организации деятельности экспертов. Во-первых, эксперты могут взаимодействовать с представителями власти (или любым другим заказчиком) на индивидуальном уровне, в рамках индивидуального контракта или заказа. Во-вторых, эксперты могут сотрудничать с властными структурами в рамках экспертных или консультативных советов, состав которых, как правило, формируется этими структурами. В-третьих, эксперты могут работать в составе независимых «фабрик мысли», которые, в свою очередь, взаимодействуют с властными структурами. Последний вариант обеспечивает наибольшую организационную независимость от правительственных структур, однако при этом возникает зависимость конкретных экспертов уже от руководства данной «фабрики мысли». Развитие и деятельность таких «фабрик мысли» в различных странах мира уже была предметом нашего анализа ранее (Сунгуров, 2015; Балаян, Сунгуров, 2016), в данном исследовании мы сконцентрируемся на второй организационной форме деятельности экспертов общественно-консультативных советов.

С какой целью политики привлекают экспертов для участия в подготовке и принятии политических решений? В случае нормативной экспертизы ответ понятен – для оценки соответствия объекта экспертизы определенным стандартам. В случае же экспертизы «для принятия решений» ситуация уже несколько иная. Да, во многих случаях экспертов привлекают, действительно, как носителей знания с целью подготовки более качественного ответа на сложные вызовы, постоянно возникающие сегодня перед властью любого уровня.

Ряд исследователей называет это «инструментальной» функцией экспертного знания (Fischer, 1990). Однако реальная политическая практика указывает на то, что, наряду с функцией инструментальной, привлечение экспертов к процессу подготовки решений может иметь и символическую функцию (Geuss, 1991, pp. 18–19; Herbst, 2003, pp. 484). Ряд исследователей отмечал, что знание может быть использовано стратегически как средство для обоснования организационных предпочтений (Sabatier, 1978; Radaelli, 1995). К этому можно добавить, что исследователи в области социологии организаций показали, что организации черпают легитимность, сигнализируя своему окружению об использовании ими знания (Feldman, March, 1981; March, 1988).

Около десяти лет тому назад Кристина Босуэлл предложила внутри символического использования экспертного знания выделить две различные функции. Первая из них – это функция легитимизации. Привлекая экспертное знание, организация (в том числе и властные структуры) может повысить свою легитимизацию и поддержать ее претензии на ресурсы

и юрисдикцию над конкретными областями политики. Можно сказать, что в этом случае экспертное знание может обеспечить организацию эпистемической властью. Эта функция особенно важна в ситуациях, когда общество высоко ценит использование экспертного знания властью. Вторая – это подкрепляющая (*substantiating*) функция. Экспертное знание может одолжить свой авторитет конкретной политической позиции, помогая обосновать организационные предпочтения в случае существования политических дискуссий (Boswell, 2008; 2009). Отметим здесь также посвященные различным аспектам взаимодействия экспертного сообщества и власти работы Шейлы Джасанофф (Jasanoff, 2005; 2011).

Остановимся подробнее на статье Марка Б. Брауна (Brown, 2009) о деятельности правительственных консультативных комитетов (*government advisory committees*), достаточно широко распространенных в современных США. Так, в 2007 г. на федеральном уровне действовали 917 таких советов, в которые входили около 70 тыс. человек. Среди задач этих советов: готовить рекомендации для соответствующих структур правительства в области политики, рецензировать заявки на гранты, выявлять проблемы «завтрашнего дня», модерировать публичные обсуждения и иное. Главной целью их деятельности является повышение эпистемного качества решений правительственных структур. Состав и деятельность подобных советов определяется соответствующими федеральными законами, а также судебными решениями, инициаторы которых оспаривают легитимность их состава или конкретных рекомендаций.

Как отмечает Марк Б. Браун, среди исследователей существует три различные точки зрения о том, что такие консультативные комитеты могут представлять в принципе: частные интересы отдельных групп интересов (либеральная позиция); так называемые абстрактные интересы, либо интересы, разделяемые большинством или многими гражданами (например, защита окружающей среды, экономический рост, сохранение рабочих мест и т.д.), – такой точки зрения придерживаются теоретики демократии. В соответствии с третьим подходом, эти комитеты должны представлять социальные или профессиональные перспективы развития. В различное время законодатели уделяли большее или меньшее внимание каждой из этих категорий членов консультативных советов, но практика показала, что в процессе обсуждений любых вопросов, выносимых на их заседание, участники начинают понимать точку зрения друг друга и постепенно выходят на общее решение.

Среди недавних российских исследований различных аспектов взаимодействия экспертного сообщества и власти можно отметить работы Н. Ю. Беляевой с соавт. (2016), А. А. Кожанова и В. В. Поляковой (2010), О. С. Минченко (2017) и работы авторов данной статьи (см., например: Сунгуров, 2017; 2018); среди исследований, посвященных деятельности консультативных советов, – публикации Г. А. Гарифуллиной (2012) и К. А. Сулимова (2018).

Проект английской исследовательницы Катаржины Качмарской был посвящен вопросу, каким образом связана российская внешняя политика

и экспертное сообщество в этой области. Автор исследования приходит к выводу, что авторитет российской науки, серьезно подорванный распадом СССР и трудностями 1990-х гг., повлиял на качество самой практики взаимодействия экспертов и государственных структур. В результате сложилось крайне неоднозначное отношение экспертов к данному виду деятельности. Так, ряд экспертов уверен, что реальная научная деятельность ничего общего с политикой не имеет, поэтому не следует заниматься политическим консультированием, а порой эксперты не разделяют нынешнюю политику государства и потому не хотят участвовать в такой деятельности. Некоторые же просто считают, что в такой деятельности нет смысла, поскольку научная экспертиза будет либо проигнорирована, либо неверно использована. При этом даже те, кто в целом положительно относится к такого рода сотрудничеству, обращают внимание на то, что научные рекомендации не играют важной роли в принятии решений, а сам процесс принятия решений непрозрачен и сверхцентрализован (Kaczmarska, 2018). Безусловно, подобное скептическое отношение влияет как на активность экспертов во взаимодействии с государством, так и на состав общественно-консультативных советов с точки зрения уровня их экспертного знания.

В исследовании, проведенном Центром независимых социологических исследований в 2011 г., отмечалось, что у общественно-консультативных советов (далее – ОКС) (которые изучались только в Северо-Западном регионе РФ) есть довольно заметные лоббистские функции, а уровень эффективности таких советов заметно зависит от политической ситуации и личной заинтересованности главы субъекта Федерации, при котором создается тот или иной ОКС.

Кроме того, ОКС, созданные вокруг конкретной проблемы (например, сохранение культурного наследия), оцениваются участниками как более эффективные. В то же время целый ряд ОКС, скорее, имеет имитативные функции и в целом эти ОКС обозначают диалог, чем на самом деле его организуют (Тарасенко и др., 2011).

Объектом настоящего исследования были общественные и общественно-консультативные советы при структурах исполнительной власти правительства Санкт-Петербурга, при этом особое внимание было уделено деятельности общественных советов, возглавляемых губернатором города. В рамках исследовательского проекта изучалась степень открытости этих советов в интернете, наличие их веб-сайтов и характер представленной на них информации, а также их персональный состав. Анализ нормативных документов, определяющих деятельность изучаемых советов, был дополнен экспертными полуструктурированными интервью как с сотрудниками исполнительной власти, курирующими те или иные советы, так и с их членами (всего было проведено 23 таких интервью). В большинстве случаев интервью фиксировалось аудиозаписью, которая затем транскрибировалась, в ряде случаев (в соответствии с желанием респондента) делались заметки по ходу интервью, а сам текст беседы фиксировался на основе этих записей вечером того же дня.

Информационная открытость общественно-консультативных советов

Для проведения анализа открытости ОКС в Санкт-Петербурге мы воспользовались существующей методикой оценки сайтов и разделов советов, разработанной и успешно апробированной Проектным центром «Инфометр» (Методика). Анализ проводился по восьми показателям, которые фиксируют наиболее значимые категории информации, характеризующие деятельность ОКС:

- информация о самом совете: актуальный состав, положение;
- информация о деятельности ОКС: протоколы заседаний, план мероприятий, ежегодные отчеты;
- информация для граждан: краткие информационные сообщения о деятельности совета.

Приведем здесь эти показатели:

1. Наличие на сайте ФИО лиц, входящих в состав ОКС.
2. Указание на организацию/орган/учреждение, представителем которых является лицо, входящее в состав ОКС.
3. Наличие текста положения об ОКС при органе власти.
4. План предстоящих заседаний ОКС.
5. Протоколы прошедших заседаний ОКС.
6. Краткое информационное сообщение (новостная заметка) об итогах каждого проведенного ОКС заседания.
7. Тексты решений ОКС, одобренных на его заседаниях.
8. Ежегодный публичный отчет об итогах деятельности ОКС.

В ходе анализа были исследованы сайты и разделы 40 общественных и общественно-консультативных советов при различных органах исполнительной власти Санкт-Петербурга, включая и общественные советы при губернаторе Санкт-Петербурга.

Часть результатов (для пяти лучших и пяти худших советов) представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Уровень открытости общественно-консультативных советов г. Санкт-Петербурга

№	Наименование ОКС	Уровень открытости, %
<i>Лучшие сайты/разделы</i>		
1	Общественный совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе СПб	100
2	Общественный совет при Комитете государственного финансового контроля СПб	89,25
3	Общественный совет при правительстве Санкт-Петербурга по вопросам отношения к домашним животным	87,5

№	Наименование ОКС	Уровень открытости, %
4	Общественный совет при вице-губернаторе СПб по содействию уполномоченным исполнительным органам государственной власти СПб в осуществлении контроля за выполнением организациями жилищно-коммунального комплекса своих обязательств	81,25
5	Общественный совет при Комитете по информатизации и связи*	75
<i>Худшие сайты/разделы</i>		
1	Общественный совет по проведению независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере социального обслуживания населения в Санкт-Петербурге	25
2	Общественный совет при Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга	25
3	Общественный совет при Комитете по внешним связям Санкт-Петербурга	12,5
4	Общественный совет при Государственной административно-технической инспекции	0
5**	Общественный совет при Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга	0

Примечания: *Аналогичный результат также показали: Общественный совет при Комитете по строительству и Общественный совет при Комитете Санкт-Петербурга по делам Арктики на 2019 г.

**Также 0% открытости получили: Общественный совет при Государственной административно-технической инспекции; Экономический совет при губернаторе СПб; Совет по культуре и искусству при губернаторе Санкт-Петербурга; Промышленный совет Санкт-Петербурга; Совет по вопросам градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге при правительстве Санкт-Петербурга; Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности в Санкт-Петербурге; Комиссия по повышению эффективности расходов бюджета Санкт-Петербурга; Комиссия по внедрению принципов и механизмов открытого правительства в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Средний уровень информационной открытости всех проанализированных общественных и общественно-консультативных советов – 43,7%. Лишь один ОКС размещает на своем сайте всю необходимую информацию (100%) – Общественный совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга.

В ходе анализа были выявлены наиболее типичные проблемы сайтов и разделов многих ОКС:

- Отсутствует информация о планах деятельности советов.
- Не публикуются годовые отчеты или же присутствует отчет только за последний год.
- Отсутствует информационное сопровождение деятельности ОКС, нет новостных публикаций о прошедших заседаниях, доступны только протоколы.
- Протоколы прошедших заседаний публикуются не в полном объеме.

Лучше всего представлена информация о составах ОКС, а также положения советов – информация имеется в 73,1% случаев. Планы работы со-

ветов представлены только в 23,5% случаев. Протоколы – в 45,8% случаев (оценка снижалась за отсутствие протоколов за определенные годы работы ОКС). Отчеты есть лишь в 7,2% случаев. Информационные сообщения о работе ОКС опубликованы в 8,8% случаев.

Несмотря на то что сайт Общественного совета по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга оказался лучшим среди всех ОКС, общий уровень открытости советов при губернаторе и правительстве значительно ниже. Чаще всего на соответствующих сайтах отсутствует какое-либо упоминание о советах при губернаторе.

В Таблице 2 представлены средние значения уровня открытости в советах при губернаторе и советах при комитетах и иных службах правительства СПб.

Таблица 2

Уровень открытости в советах при губернаторе и советах при комитетах и иных службах правительства СПб, %

Тип советов	Средняя открытость, %
При губернаторе и правительстве	12,5
При комитетах и службах	50,1

При этом на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга зачастую встречаются сообщения о том, что советы при губернаторе были созданы, однако подтверждающую информацию возможно найти только в базе данных нормативно-правовых актов. Чаще всего никаких сведений о деятельности таких советов нет. В результате получается парадокс – советы более высокого уровня, во главе которых находится губернатор, действуют существенно менее открыто, чем другие советы.

Один из респондентов – сотрудник администрации профильного комитета, секретарь совета при губернаторе – так ответил на вопрос интервьюера о причинах подобной ситуации: *«Это связано с тем, что ранее за все освещение его деятельности отвечала непосредственно администрация губернатора, это была ее компетенция, и только недавно – год или два назад – это передали к нам. Но в Кодексе можно найти все официальные данные о составе совета и т.д. Хотя обратить внимание на этот аспект, наверное, стоит. Деятельность же общественно-консультативных советов, созданных при нашем комитете, освещается достаточно полно».*

Остается открытым вопрос о том, почему сотрудники администрации губернатора не обращали должного внимания на обеспечение открытости работы курируемых ими советов. Можно предположить, что они по умолчанию относились к этим советам, в рамках заседаний которых происходило прямое общение губернатора с его членами, как к событиям «для служебного пользования». И здесь можно увидеть некоторую аналогию с традиционными партийно-хозяйственными активами советского времени.

В целом, довольно полная информация о составах и положениях ОКС на фоне пробелов в информации о самой деятельности ОКС может свидетельствовать о формальном или даже имитационном характере работы советов, о зачастую их номинальном положении. В любом случае, отсутствие информации о деятельности на собственных интернет-ресурсах приводит к возникновению «серой зоны» в работе ОКС.

Анализ состава общественно-консультативных советов

Нами был проанализирован состав сорока общественно-консультативных советов различного типа в г. Санкт-Петербурге. Общая численность проанализированных советов составила 809 членов, причем в части случаев отсутствовала информация о конкретной личности (в ряде нормативно-правовых актов указывалось только, представителем какой организации должен быть член общественно-консультативной структуры). Соответственно, мы получили базу из 652 членов советов. В среднем в состав входило по 18 человек. Минимальное и максимальное количество членов равнялось пяти и 79 человекам соответственно.

Женщины составляют примерно четверть (26%) от общего числа членов советов, при этом в части советов доля женщин достигает более половины – это советы, связанные с вопросами социальной политики и экологии. Среди председателей советов и их заместителей доля женщин равна их средней представленности в советах – 26%. Секретарями советов в двух третях случаев являются женщины. Мы видим определенный уклон в пользу мужчин среди состава советов. Можно также предположить существование некоторых сфер деятельности, которые воспринимаются как более «мужские», вследствие чего в соответствующих советах доля женщин меньше.

Больше всего среди членов ОКС представителей бизнеса (28%), экспертного сообщества (26%), НКО (16%) и исполнительной власти (15%). Под экспертным сообществом мы понимали представителей организаций, занимающихся фундаментальной и прикладной наукой и/или профессиональной экспертизой. Мы видим, что в консультативных структурах некоммерческие организации представлены явно недостаточно, в то время как они могут вынести на обсуждение более широкий спектр общественных проблем, продемонстрировать их порой неочевидные стороны.

Мы проанализировали соотношение социальной группы, к которой принадлежат члены совета, и сферы деятельности самой общественно-консультативной структуры. Представители бизнеса вполне ожидаемо наиболее представлены в советах, связанных с развитием предпринимательства, промышленности, туризма. Представители государства и местного самоуправления имеют большие доли в структурах, деятельность которых связана со сферами, где участие государства необходимо. Однако в ряде случаев доля представителей государства кажется избыточной. Так, например, 10 из 16 (63%) членов Общественного совета при правительстве Санкт-Петербурга по вопросам отношения к домашним животным являют-

ся представителями государства, что может свидетельствовать о фасадном характере подобных структур.

В некоторых ключевых коллегиальных структурах представители экспертного знания и гражданские организации представлены крайне слабо. Так, только шесть человек – т.е. 9% от состава Промышленного совета Санкт-Петербурга, представляют экспертное сообщество, и лишь четыре человека – некоммерческие организации (три из которых связаны с развитием предпринимательства). Таким образом, в одном из ключевых советов затруднено выражение широких общественных интересов. Это позволяет предположить, что такого рода структуры являются скорее площадкой для лоббирования интересов бизнеса, чем местом диалога и выработки советов по проведению политик с учетом наибольшего количества возможных позиций.

Несколько удивляет столь незначительное представительство экспертного знания в «экономических» советах, где оно будет особенно полезным. В целом не наблюдается какого-либо единого подхода к принципам подбора членов совещательных органов. Бизнес традиционно сильно представлен в «экономических» советах, которые являются одними из наиболее многочисленных. Однако в том, что касается «распределения» представителей экспертного знания и организаций гражданского общества (общественных интересов), отсутствуют явные закономерности: в одних советах сильно представлено экспертное знание (часто в ущерб представительству общественных интересов), в других – наоборот (в том числе в важных для общества проблемных областях). Можно предположить, что при принятии решений о составе советов не учитывается разница между спецификой участия представителей экспертного сообщества и представительством широких общественных интересов. Нам же кажется, что научное экспертное знание не считается заменой представительству общественных интересов (и наоборот). Лучшим вариантом для обсуждения проблем и поиска альтернатив будет соблюдение баланса между лоббированием узких интересов (бизнеса), представительством широких интересов (чаще – НКО), экспертной позицией по соответствующим вопросам и государственными интересами.

Подытоживая, хочется отметить, что для выбора оптимального соотношения представителей различных родов деятельности важно учитывать цели создания общественно-консультативных структур. Так, одной из возможных целей является создание площадки для диалога, выработки совместных решений. В таком случае логично соблюдение примерно равных долей профессиональных бэкграундов членов структур. Ярким примером такого баланса выступает Общественный совет при Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, где каждую из сторон (государство, бизнес, третий сектор) представляет примерно одинаковое количество членов. Другая цель создания общественных советов – обеспечение общественного участия в политико-управленческом процессе, т. е. представительство различных интересов и общественный контроль за реализацией политик. Хотя для достижения этой цели участие предста-

вителей государства и необходимо, во многих структурах такое участие кажется избыточным с этой точки зрения. Здесь, опять-таки, важно участие и представителей законодательной власти, которые могли бы учитывать поднимаемые вопросы и предлагаемые альтернативы при принятии решений.

Отдельным аспектом анализа является статус членов совета в тех организациях, которые они представляют. Так, среди всех составов советов 85% членов занимают различного рода руководящие посты (среди председателей советов и их заместителей их еще больше – 90%). Здесь нужно также иметь в виду и то, что не во всех случаях в соответствующих источниках был указан полный реальный должностной уровень членов советов. То есть реально процент руководителей среди членов советов еще выше. В данном контексте важно учитывать, как статус члена общественно-консультативных структур может повлиять на его поведение. Так, статусные персоны (руководители организаций), с одной стороны, не склонны к конфликту (открытому несогласию) с позицией представителей государства в силу своего положения и часто представляют узкие интересы, связанные с деятельностью их организаций; иначе говоря, они в гораздо более существенной мере, чем рядовые эксперты, подвержены оппортунистическому поведению (Минченко, 2017). С другой стороны, они обладают большим лоббистским потенциалом, а значит, способны более эффективно выражать свою позицию и влиять на принятие решений. В свою очередь, члены коллегиальных структур без серьезной административной нагрузки могут транслировать менее конформистские точки зрения, а значит, обеспечивать более широкие интересы и расширять набор обсуждаемых альтернатив. В этом смысле еще менее обязывающая позиция у тех членов совета, которые вообще не представляют конкретных организаций. Так, например, в Общественный совет при Государственной административно-технической инспекции входят двое «активных граждан», а в Общественный совет при Комитете по труду и занятости населения Санкт-Петербурга – «пенсионер». Нам кажется, что расширение участия лиц, не несущих серьезной административной нагрузки, в деятельности общественно-консультативных структур было бы полезно для разнообразия спектра обсуждаемых вопросов и выработки рекомендаций, учитывающих большее количество вариантов решения тех или иных проблем.

Результаты анализа персонального состава общественных советов под председательством губернатора показали все те же отмеченные выше тенденции. Эти тенденции (слабая представленность женщин; отсутствие границы между экспертами и представителями широких интересов; значительное преобладание статусных персон) выражены еще более ярко. Хотя преобладание представителей государства, статусных персон и следует отчасти из специфики рассмотренных организаций, некоторые изменения составов в пользу большего баланса интересов могли бы способствовать более эффективной дискуссии с точки зрения рассмотрения разнообразных возможных альтернатив и принятия наиболее продуманных решений.

Анализ деятельности общественно-консультативных советов при губернаторе Санкт-Петербурга

Как отмечалось выше, для углубленного (с проведением экспертных интервью) исследования были выбраны семь общественно-консультативных советов при губернаторе Санкт-Петербурга:

1. Промышленный совет Санкт-Петербурга.
2. Экономический совет при губернаторе Санкт-Петербурга.
3. Научно-технический совет при правительстве Санкт-Петербурга.
4. Совет по культуре и искусству при губернаторе Санкт-Петербурга.
5. Совет по сохранению культурного наследия при правительстве Санкт-Петербурга.
6. Общественный совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга.
7. Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности в Санкт-Петербурге.

Сразу отметим, что Экономический совет фактически прекратил свою деятельность летом 2019 г. и одновременно был создан Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности. Было решено изучить и опыт уходящей структуры, и перспективы новой.

Начнем с *хронологии создания и нормативных основ их деятельности*. Раньше всех, в 2004 г., постановлением правительства города «В целях эффективного использования научно-образовательного потенциала Санкт-Петербурга, в интересах научно-технического и социально-экономического развития города» был создан Научно-технический совет Санкт-Петербурга. Два месяца спустя также постановлением правительства Санкт-Петербурга создается Совет по сохранению культурного наследия при правительстве Санкт-Петербурга. Тремя годами позже, в 2007 г., уже постановлением губернатора Санкт-Петербурга создается Общественный совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга.

Наиболее высокая нормативная основа характерна для Промышленного совета, так как он был создан постановлением правительства города «в соответствии со статьей 15 Закона Санкт-Петербурга от 13.05.2009 N 221-47 «Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга» и в целях формирования промышленной политики Санкт-Петербурга и развития промышленности Санкт-Петербурга». Двумя годами позже, в 2011 г., постановлением губернатора города создается Совет по культуре и искусству при губернаторе Санкт-Петербурга.

Экономический совет был создан позже, в 2013 г., также постановлением губернатора Санкт-Петербурга в целях координации деятельности по обеспечению устойчивого социально-экономического развития города. Отметим, что это был единственный совет, появившийся в период губернаторства Г. С. Полтавченко. Наконец, последний из наших основных объектов анализа, Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности в Санкт-Петербурге, создан постановлением губернатора Санкт-Петербурга совсем недавно, в июле 2019 г.

В Таблице 3 приведены основные цели и задачи этих советов, а также способы упоминания в этих задачах экспертной деятельности.

Таблица 3

Определения ОКС и наличие экспертной функции, обозначенной в Положении о совете

Название совета	Совет является...	Экспертная функция	Год создания
Научно-технический совет при правительстве Санкт-Петербурга	общественным экспертно-консультативным органом	Да, в определении совета	Май 2004
Совет по сохранению культурного наследия при правительстве Санкт-Петербурга	постоянно действующим коллегиальным совещательным органом	Да, неявно – научно-методическое обеспечение	Июль 2004
Общественный совет по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга	постоянно действующим коллегиальным консультативным и совещательным органом	Нет, есть правозащитная функция	2007
Промышленный совет Санкт-Петербурга	постоянно действующим совещательным органом, способствующим обеспечению согласованных действий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, профессиональных объединений, промышленных ассоциаций и союзов, предприятий и организаций	Проведение общественной экспертизы проектов законов Санкт-Петербурга. Экспертная комиссия	2009
Совет по культуре и искусству при губернаторе Санкт-Петербурга	коллегиальным консультативно-совещательным органом	Не задана явно	2011
Экономический совет при губернаторе Санкт-Петербурга	постоянно действующим совещательным органом	Проводить экспертизу и оценку научно-технических, инвестиционных и других программ, проектов и предложений	2013–2019
Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности в Санкт-Петербурге	постоянно действующим совещательным органом	Рассматривать проекты документов стратегического планирования СПб и проводить их экспертную оценку. Разработка рекомендаций ИОГВ при определении приоритетов в области социально-экономической политики	2019

Источники: Положения о соответствующих советах получены из электронного фонда правовой и научно-технической документации: URL: <http://docs.cntd.ru/document/891819441>; <http://docs.cntd.ru/document/891845915>; <http://docs.cntd.ru/document/822402090>; <http://docs.cntd.ru/document/560744701> (дата обращения: 25.05.2020).

Сравнивая нормативную базу этих советов и используемые в соответствующих положениях определения анализируемых структур (см. Таблицу 3), мы видим, как из них постепенно исчезают такие их характеристики, как «общественный» и «экспертный», которые существовали, например, для созданного в 2004 г. Научно-технического совета. Определение «общественный» появилось несколько позже в названии Совета по проблемам малого бизнеса и далее не использовалось.

Также позже, в 2007–2011 гг., применялись такие характеристики советов, как «коллегиальный» и «консультативный» органы, но затем и они исчезли, а в итоге закрепилось определение советов как просто «совещательных» органов. Экспертная же функция анализируемых советов получила более четкое закрепление, включая наличие в составе Промышленного совета специальной экспертной комиссии.

Таким образом, можно охарактеризовать общее движение от коллегиальности и консультативности к совещательности: большая часть советов перестает быть, по сути, «общественными» и становится «экспертными», что довольно серьезно меняет фокус их задач, структуру и в целом, как кажется, довольно сильно искажает основную миссию таких советов: не просто принимать во внимание мнение общественности, но и вовлекать ее в процесс реального принятия решений по общественно значимым проблемам развития региона.

Анализ деятельности ОКС при губернаторе Санкт-Петербурга в динамике

В ходе экспертных интервью, взятых во время исследования, была выявлена очень близкая для всех шести работавших ранее и работающих сегодня советов динамика, которая видна как из высказываний сотрудников различных комитетов правительства Санкт-Петербурга, курировавших (формально или неформально) тот или иной совет, так и из мнений членов анализируемых советов. Вот как характеризует эту динамику сотрудник одного из комитетов правительства города: *«В начале своей деятельности совет собирался 3–4 раза в год, для подготовки решений создавались специальные экспертные группы. Сейчас такие группы не создаются – так как у правительства в лице нашего комитета уже установились прямые конструктивные двусторонние отношения с основными ассоциациями предприятий... В случае выявления серьезных разногласий проект решения может быть передан на рассмотрение Экспертной комиссии или Комиссии по экономическому регулированию, модернизации и инновациям промышленного комплекса Санкт-Петербурга, а затем утверждаться на заседаниях Президиума совета... В последние годы эти структуры уже практически не собирались, а заседания самого совета проходили примерно раз в год, так как выработались уже навыки серьезного обсуждения спорных вопросов города в рабочем порядке, сложились навыки доверия между сотрудниками комитета и бизнес-ассоциациями»³.*

³ Интервью с Б, сотрудником одного из комитетов правительства СПб.

«Совет собирается нечасто, примерно раз в год. Так, в 2018 г. было всего одно, но значимое заседание совета, оно состоялось в мае и было посвящено двум основным вопросам по профилю совета»⁴.

Еще один респондент из профильного комитета: «По идее, он собирается один раз в три месяца, раз в квартал. Единственное, что здесь, повторяюсь, у нас были определенные кадровые изменения в составе совета, но в этом году эта периодичность, она не... Ну, есть Президиум, который так или иначе рассматривает вопросы, но вот чтобы собрать наш совет, как сейчас...»⁵.

О работе четвертого совета: «По Положению совет встречается раз в квартал, и все зависит от того, каким образом формируется повестка. Рабочая группа встречается около одного раза в месяц, эта рабочая группа утверждалась самим советом. В целом она призвана рассматривать экспертизы и соглашаться с включением или не включением тех или иных объектов в особый список. ...Раньше эти все экспертизы выносились на рабочий совет, по 10–12 экспертиз – достаточно длинные доклады, раз в месяц, и они [члены рабочей группы] возмущались, зачем нам собираться каждый месяц, есть члены, которые более глубоко владеют вопросом, пусть они решают»⁶.

Так картина видится со стороны сотрудников исполнительной власти. А вот мнение другого участника процесса – члена одного из советов: «Нам не говорят, когда оно будет [заседание совета]. Они присылают повестку дня за три, за четыре дня, мы не успеваем написать предприятиям, что вот такая повестка дня, давайте выскажитесь, ребята. В этом-то мое мнение и есть, что мы должны вместе с ними создавать повестку дня. И вместе с ними определять, кто должен выступить. А не то что, как говорят, есть любимчики и не-любимчики. Разве по такому принципу можно работать?»⁷.

Член другого совета так характеризует возможность своего участия в формировании повестки дня: «Мне казалось, что повестку дня спускали... Если по встречам совета ...при Валентине Ивановне все-таки собирали предложения, и это, кстати, очень важно. Вот у нас сначала были там определенные направления, потом у нас непонятно как что-то было урезано. Потом Полтавченко, он сначала собирал, потом как-то, видно, отошел в сторону: других дел на него, видимо, слишком много навалилось, и он, может быть, это даже прекрасный человек, мне нравятся его взгляды, но, может быть, он и не такой как бы публичный. А здесь человека надо очень публично и много крутиться»⁸.

Член третьего совета, работавший в нем с момента его основания: «Каждое время выдвигает своих руководителей. Идея в том, что раз совет при губернаторе, то именно ему определять направление работы и руководящие органы. Тем не менее у меня есть право высказывать свое мнение...

⁴ Интервью с В, сотрудником одного из комитетов правительства СПб.

⁵ Интервью с Г, сотрудником одного из комитетов правительства СПб.

⁶ Интервью с Д, сотрудником одного из комитетов правительства СПб.

⁷ Интервью с Е, членом совета при губернаторе, председателем бизнес-ассоциации.

⁸ Интервью с Ж, членом совета при губернаторе, председателем профессиональной ассоциации.

Совет же при губернаторе, ушли Осиевский с Бланком, изменился вектор – появился вектор на огосударствление целых секторов, я же всегда считал, что конкуренция – источник развития... Есть Комитет, который работает вместе с советом: если раньше совет жил собственной жизнью, теперь чиновники тусуют состав совета, и Президиум соглашается. Инициатива исходит от комитетов, от губернатора...»⁹.

«Мне не хватает регулярности встреч и какой-то информации о том, что происходит в промежутке. Там есть, естественно, какой-то состав исполкома. И хотелось бы, чтобы члены совета владели информацией о текущих событиях – какие решения принимаются, какие не принимаются, что транслируется, а что нет... Повестка заседаний вообще определяется за несколько дней и не согласовывается с рядовыми членами. Не знаем регулярность, когда очередное заседание – через три или через четыре месяца. Любая нормально действующая организация... в ней должна быть предсказуемость политики. Вот тут я ее сейчас не вижу»¹⁰.

Представленные здесь точки зрения свидетельствуют о том, что и у сотрудников исполнительной власти, отвечающих за работу обсуждаемых советов, и у членов этих советов может существенно различаться точка зрения на эффективность **коммуникационной составляющей** их деятельности, а также на возможности участия членов советов в составлении повестки дня. И если сотрудники администрации, как, например, респондент Б, уверены в том, что *«у правительства в лице нашего комитета уже установились прямые конструктивные двусторонние отношения с основными ассоциациями промышленников»*, то один из членов этого совета видит ситуацию по другому – как ситуацию «любимчиков и не-любимчиков»¹¹.

Здесь важно отметить, что все респонденты – члены советов (респонденты Е, Ж, З, И) были рекомендованы самими сотрудниками комитетов, ответственными за организацию работы совета, то есть эти сотрудники (респонденты Б, В, Г, Д) были уверены в общей точке зрения на организацию работы совета. Исследование же выявило иную ситуацию.

Возможно, свою роль играет и явный недостаток каналов коммуникаций: личных связей становится уже мало. А уровень информационной открытости обсуждаемых советов, за исключением Совета по развитию малого предпринимательства, явно недостаточен: об этом свидетельствуют данные, представленные ранее в Таблицах 1 и 2, и существенно ниже, чем у ОКС, действующих при отраслевых комитетах правительства Санкт-Петербурга.

С учетом направленности всего нашего проекта обратимся теперь к **участию носителей экспертного знания** в деятельности обсуждаемых советов. Применим к анализу состава этих советов схему, предложенную Марком Б. Брауном. Он рассматривал на опыте США проблему должной представленности трех основных групп, из которых должны состоять подобные советы: носители частных интересов, или лоббисты; представители бизнеса и других

⁹ Интервью с З, членом совета при губернаторе, председателем бизнес-ассоциации.

¹⁰ Интервью с И, членом совета при губернаторе, председателем бизнес-ассоциации.

¹¹ Интервью с Е.

групп интересов; носители общественных интересов, или группы их защиты; представители экологических и иных некоммерческих организаций и носители профессиональных перспектив развития, т.е. специалисты-эксперты, носители научного знания, минимально вовлеченные в лоббирование частных или общественных интересов.

Применим здесь эту схему к анализу состава обсуждаемых советов, приведенному выше. Основную часть членов подобных советов представляют либо руководители бизнес-структур различного типа, либо руководители бизнес-ассоциаций. Их можно отнести к первой из трех представленных групп, т.е. к лоббистам интересов конкретных компаний, бизнес-структур или каких-либо направлений бизнеса в целом. Существенно меньше членов НКО – общественных организаций, представляющих общественные интересы. Число представителей науки или носителей экспертного знания достаточно высоко, однако если мы выделим среди этой группы подгруппы «статусных экспертов» – директоров научных институтов, ректоров и деканов, и подгруппу «экспертов, не обремененных серьезной административной ответственностью», то мы увидим в составе анализируемых советов существенное преобладание представителей первой группы – руководителей научных или образовательных учреждений. Эти люди сами по себе могут быть прекрасными специалистами, но тем не менее они обременены, кроме, собственно, экспертной, еще двумя функциями – функцией лоббирования интересов своих организаций, а также функцией ответственности за свои коллективы. Под последней функцией имеется в виду учет опасности потерять свою позицию в случае вхождения в конфликт с представителями власти и риска нанести ущерб научному коллективу своего учреждения.

Именно поэтому, на наш взгляд, желательно, чтобы статусных экспертов в составе ОКС дополняли эксперты-специалисты, не обремененные двумя другими функциями. При обсуждении этой темы с респондентами из органов исполнительной власти мы получали такие ответы: *«Сложился такой порядок в последнее время, что экспертные знания своих сотрудников привлекают уже члены совета – руководители предприятий»*¹², *«Если посмотрите состав, там большинство людей, которые уже, так скажем, достигли того уровня развития и статуса, когда они могут себе позволить говорить то, что они думают»*¹³.

В рамках другого интервью на вопрос о привлечении не статусных экспертов респондент сначала не мог понять, о чем идет речь, но затем вспомнил, что требование привлечения «низовых экспертов» было выдвинуто зарубежной компанией, в сотрудничестве с которой разрабатывалась определенная стратегия, и в этом случае респондент действительно контактировал со специалистами уровня заведующих кафедрами и ниже, но более такого опыта у него не было¹⁴.

Опыт привлечения «низовых экспертов» появился уже в 2019 г. в рамках анализа городских программ (начало деятельности Совета по стратегическому развитию и проектной деятельности): *«И на самом деле подход такой, чтобы*

¹² Интервью с Б.

¹³ Интервью с Г.

¹⁴ Интервью с К, сотрудником одного из комитетов правительства СПб.

были эксперты, действительно, он был применен при анализе восемнадцати городских программ, если я вам сейчас покажу список экспертов, то там руководителей практически нет. Это были люди, которые практически оценивали состав этих программ, их эффективность, соответствие указам президента, национальным проектам, перспективам развития города»¹⁵.

Для анализа опыта приглашения экспертов представителями исполнительной власти напрямую, минуя их непосредственных руководителей, например, через профессиональные ассоциации, нами был проведен опрос руководителей и активных членов таких ассоциаций (Санкт-Петербургская ассоциация социологов, Санкт-Петербургское региональное отделение Российской ассоциации политической науки, Ассоциация независимых центров экономического анализа, Санкт-Петербургский союз ученых). Как выяснилось, по крайней мере за последнее десятилетие никто из правительства города к руководителям этих ассоциаций не обращался с целью привлечения членов ассоциаций как экспертов.

Перейдем теперь к теме **результативности деятельности** обсуждаемых советов. По мнению практически всех респондентов, важным, если не основным, положительным результатом деятельности таких советов является сама возможность встреч с первым лицом города, услышать непосредственно от него оценку ситуации, а также высказать конкретные предложения и пожелания. В ряде случаев (но не во всех) принимаются конкретные решения, даются поручения и т.д. *«Как пообщаться? Если ты пишешь письмо среднему чиновнику, то это не работает. Мы можем говорить со знающими и доверительно организовать диалог между бизнесом и властью, с кураторами, с губернатором. Мы можем показать необходимость диалога»*¹⁶. Представим мнения членов двух других советов: *«Я считаю, что такие советы, безусловно, нужны, важны, где собираются люди с совершенно разных направлений... Если есть действительно наболевшие вопросы нашей сферы, то это очень хороший инструмент, чтобы их решать...»*¹⁷, *«У меня есть ощущение, что когда первое лицо слышит выступления от людей, которые влияют на экономические процессы города, это очень важно. И то, что там собраны действительно люди авторитетнейшие, я считаю, что потенциал огромен, но на сегодня используется далеко не в полной мере»*¹⁸.

Важным результатом таких встреч были конкретные решения первого лица: *«по итогам каждого заседания губернатором давались конкретные поручения, которые самим же сотрудникам комитета надо было исполнять»*¹⁹. Отметим здесь также, что отдельные респонденты отмечали, что возможность оперативного исправления выявленных системных проблем остается низкой²⁰. Члены совета не всегда сами получают информацию о результативности принятых на заседаниях советов решений: *«Вопрос: «Вот обсудили, решили, дальше до вас доходит чего-нибудь?». Ответ: «Нет, ничего не дохо-*

¹⁵ Интервью с Л, членом совета при губернаторе, президентом университета.

¹⁶ Интервью с М, членом совета при губернаторе, председателем бизнес-ассоциации.

¹⁷ Интервью с Н, членом совета при губернаторе, руководителем учреждения.

¹⁸ Интервью с И.

¹⁹ Интервью с Б.

²⁰ Интервью с З.

дит. Поэтому я не знаю, как там дальше»²¹. Но и в случае принятия решений на уровне губернатора и его заместителей конкретные исполнители достаточно часто их игнорируют²². В этом случае речь идет уже о необходимости системных сдвигов в организации работы самой исполнительной власти.

В заключение остановимся на опыте деятельности Общественного совета по развитию малого предпринимательства, который занял первое место среди всех ОКС при правительстве города по уровню открытости, и его профильных комитетов (табл. 1). Соответственно, этот совет имеет и свой сайт, который достаточно (а по итогам нашего анализа – и наиболее) информативен. При этом сайт этот ведется не администрацией губернатора или профильного комитета, а руководством самого совета.

Особенность деятельности этого совета заключается именно в том, что он исходно – с момента его создания в 2007 г. – организовывал и продолжает организовывать свою работу самостоятельно: *«Губернатор является председателем в момент заседания. А по постановлению его деятельностью занимается председатель Президиума, который избирается из наиболее ответственных и статусных руководителей организаций, точнее, ассоциаций малого бизнеса»*²³.

Конечно, состав этого совета утверждается руководством соответствующего профильного комитета, но из состава кандидатов, предложенных руководством самого совета: *«Человек, представитель какой-то организации, подает заявление, мы анализируем его на Президиуме, отправляем пакет документов с информацией заявителя в профильный комитет, который делает вторую проверку... И только затем пакет отправляется вице-губернатору, и он дает резолюцию: да или нет»*²⁴.

Однако, помимо назначения членов совета, самым важным достижением в организации его работы является четкий алгоритм, регламент или процедура его деятельности: *«Наверное, одно из главных достижений – это четко определенный алгоритм. У нас нельзя проводить или не проводить заседания. Они обязаны быть. Этому мы следуем, я слежу за этим. При этом обязательно участие губернатора, членов правительства и всех глав районов... Я на заседании отчитываюсь за предыдущий период работы. А вторым вопросом выношу ту тему, которая наиболее остра в это время». Но самое важное – это результативность результатов обсуждения: «После каждого заседания у нас принимается протокол, он проходит юридическую экспертизу, а через неделю Александр Дмитриевич дает резолюцию-поручение. И вот здесь начинается самое интересное. Там идет стенограмма в зале, я ее расшифровываю. И если что-то сюда не включили, то я из стенограммы достану. Мы это все расписываем, и затем от одного заседания к другому я приглашаю всех, кому были даны поручения. И мы добиваемся их выполнения»*²⁵.

²¹ Интервью с И.

²² Интервью с Ж.

²³ Интервью с Е.О. Церетели, председателем Президиума Общественного совета по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга, членом Промышленного совета и совета по стратегическому развитию.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

* * *

Подводя итоги, можно заключить, что в ходе нашего исследования мы не обнаружили примеров осознанной имитации деятельности общественно-консультативных советов. Точнее говоря, признаки имитации появляются в связи с искренней уверенностью некоторых сотрудников комитетов правительства в том, что созданы все условия для учета мнений членов ОКС. Однако, как показал наш анализ, серьезные претензии к этому процессу имеются в том числе у тех членов ОКС, которых рекомендовали нам для интервью сами сотрудники этих комитетов.

Основная проблема низкой эффективности ряда советов заключается, на наш взгляд, в коммуникационных сбоях как между членами советов и сотрудниками правительства, так и между советами и экспертным сообществом города. Для многих советов отсутствует влияние большинства их членов на составление повестки заседаний. Информация о заседаниях вместе с уже утвержденной повесткой доводится до членов советов за два-три дня до заседаний, при этом предложений в повестку у большинства членов советов никто не собирает. В итоге реализация функции обратной связи снижается до минимума, а результат таких заседаний сводится к возможности преимущественно одностороннего общения с губернатором или членами правительства Санкт-Петербурга, воспроизводя таким образом практику собраний партийно-хозяйственного актива советского периода. Деятельность Совета по малому предпринимательству требует в этой связи особого внимания исследователей, что может помочь распространить их опыт на другие советы.

С точки зрения экспертного обеспечения принятия политико-управленческих решений, в работе советов при губернаторе участвуют преимущественно статусные эксперты – то есть руководители организаций. При этом статусные эксперты одновременно выполняют и функции лоббистов для своих учреждений и по определению заинтересованы в сохранении добрых отношений с властью (выражаясь иначе, склонны к оппортунистическому поведению (Минченко, 2017)), а значит, не будут поднимать острые вопросы. В то же время экспертный потенциал более независимых экспертов либо не используется совсем, либо транслируется через их руководителей.

Наконец, важным выводом нашего исследования является отсутствие обратной связи по принятым решениям (на всех уровнях исполнительной власти) на основе предложений экспертов – членов советов.

В заключение подчеркнем, что в этой статье внимание было сконцентрировано на проблемах деятельности ОКС как форме учета экспертного знания. При этом естественным образом встает необходимость анализа других причин низкой вовлеченности этих советов в принятие политико-управленческих решений, таких как низкий уровень профессионализма самих консультативных организаций либо нежелание власти к ним прислушиваться. Поиск ответа на эти вопросы станет предметом наших будущих исследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // *Власть*. – 2012. – № 5. – С. 24–29.
2. Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. *Фабрики мысли и экспертные сообщества*. – СПб.: Алетейя, 2016.
3. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
4. Беляева Н.Ю., Ена О.В., Зайцев Д.Г., Чулок А.А. Оценка воздействия аналитических сообществ на изменения политико-управленческих решений // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – № 1. – С. 103–128.
5. Гарифуллина Г.А. *Совещательные органы при федеральных органах исполнительной власти в России: состав и функции*. Автореф. дисс. канд. полит. н.: 23.00.02. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.
6. Зимин М.В., Виняр В. А. Имитации в системе муниципального управления // *Современные проблемы науки и образования*. – 2012. – № 6. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=7753> (дата обращения: 28.10.2018).
7. Кожанов А. А., Полякова В. В. Анализ влияния социальных изменений на трансформацию института экспертизы: роль эксперта в эпоху глобализации // В кн.: *Глобализация и социальные институты: социологический подход* / Отв. ред.: И. Ф. Девятков, В. Н. Фомина. – М.: Наука, 2010. – С. 241–260.
8. Методика мониторинга информационной открытости сайтов органов власти и общественных советов // Сайт Проектного центра «Инфометр». URL: <http://infometer.org/monitoring/metodika/1.-opisanie-metodologii-monitoringa> (дата обращения: 05.12.2019).
9. Минченко О.С. Вопросы экспертизы при принятии решений в сфере государственного регулирования // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2017. – № 4. – С. 158–172.
10. Сулимов К.А. Консультативно-совещательные органы в современной России: субъектность без автономии? // *Вестник Пермского университета. ПОЛИТОЛОГИЯ*. – 2018. – Т. 13. – С. 88–102.
11. Сунгуров А. Ю. *Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы*. – М.: Политическая энциклопедия, 2015.
12. Сунгуров А. Ю. Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // *Полис. Политические исследования*. – 2018. – № 4. – С. 130–142.
13. Сунгуров А.Ю. Роль и функции экспертов в процессе принятия властных решений // *Управленческое консультирование*. – 2017. – № 6. – С. 8–15.
14. Тарасенко А.В., Дубровский Д.В., Стародубцев, А.В. *Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада*. – СПб.: Реноме, 2011

15. Шалюгина Т. А. Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления. Автореф. дисс. докт. филос.н. 09.00.11. – Ростов-на-Дону, 2012.
16. Boswell Ch. The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union Immigration Policy // *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. No. 4 (May). P. 4721–4788.
17. Boswell Ch. *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge University Press. 2009.
18. Brown M. B. The Politics of Representation on Government Advisory Committees // *Political Research Quarterly*. 2008. Vol. 61. No. 4 (Dec.). P. 547–560.
19. Feldman M.S., March J.G. Information in Organizations as Signal and Symbol // *Administrative Science Quarterly*. 1981. No. 26. P. 86–171.
20. Fischer F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Sage, Newbury Park, CA. 1990.
21. Geuss R. *History and Illusion in Politics*. Cambridge University Press, Cambridge. 2001.
22. Herbst S. Political Authority in a Mediated Age // *Theory and Society*. – 2003. – No. 32. P. 481–503.
23. Jasanoff Sh. *Designs of Nature: Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press. 2005.
24. Jasanoff Sh. Quality control and peer review in advisory science // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Eds. J. Lentsch, P. Weingart. Cambridge University Press, Cambridge. 2011. P. 19–35.
25. Kaczmarek K. Academic Community and Policymaking in Russia // *Problems of Post-Communism*. 2018. Vol. 9. No. 9. DOI: 10.1080/10758216.2018.1520603
26. March J.G. *Decisions and Organizations*. Blackwell, Oxford. 1988.
27. Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Advocacy of Public Interest as the Imperative for Improving Public Administration // *Public Administration Issues*. 2017. Special Issue. P. 101–116.
28. Radaelli C.M. The Role of Knowledge in the Policy Process // *Journal of European Public Policy*. 1995. Vol. 2. No. 2. P. 159–183.
29. Sabatier P.A. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies // *Administrative Science Quarterly*. 1978. No. 23. P. 396–417.
30. Sabatier P., Jenkins-Smith H. (eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, CO. 1993.
31. Sabatier P., Jenkins-Smith H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: P. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder, CO. 1997.
32. Sabatier P.A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe // *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. No. 1. P. 98–130.

PUBLIC-CONSULATATIVE COUNCILS AS A WAY OF INVOLVING EXPERT KNOWLEDGE IN POLICY DECISION PROCESS (CASE OF ST. PETERSBURG)

Alexander Yu. Sungurov

Professor, Department of Applied Political Science,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 123A Griboedov Channel Emb., 190068 St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: asungurov@hse.ru

Dmitriy V. Dubrovskiy

Associated professor, Chair of Public Policy,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ddubrovsky@hse.ru

Michael E. Karyagin

Senior Specialist of Political Conjuncture Center.
Address: 8 Sredniy Tishanskiy Proezd, 125047 Moscow, Russian Federation.
E-mail: karyaginm@gmail.com

Daniil K. Tinyakov

PhD Student, Department of Applied Political Science,
National Research University Higher School of Economics.
Address: 123A Griboedov Channel Emb., 190068 St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: dktinyakov@edu.hse.ru

Abstract

The creation of a multitude of public consultative bodies was one of the aftermaths of the administrative reform in Russia. Yet, the real impact of such advisory bodies on policy-making is weak. In this paper, we look at those organizations in Saint-Petersburg, Russia, to investigate the possible causes of such a situation. In order to achieve the aim of the study, the legal base of more than 40 public consultative and advisory bodies under the city governor, city government and its committees has been analyzed. Based on the results of the analysis, we present the descriptive statistics of their composition and their estimated openness score. For deeper investigation, we have conducted interviews with the representatives of 7 advisory bodies and respective bodies of the city administration. As a result, a number of key problems with those advisory organizations' activity were identified, including the lack of influence of members of councils on the current agenda, lack of feedback from authorities, lack of openness of these public bodies. We suggest that possible causes of those problems could be communication issues and unbalanced composition of these organizations, including predominance of status persons among members.

Keywords: consultative councils; expert communities; administrative reform.

Citation: Sungurov, A.Yu., Dubrovskiy, D.V., Karyagin, M.E. & Tinyakov, D.K. (2020). Obshchestvenno-konsul'tativnyye sovery kak forma vovlecheniya ekspertnogo znaniya v protsess politiko-upravlencheskikh resheniy (na primere g. Sankt-Peterburga) [Public-Consulatative Councils as a Way of Involving Expert Knowledge in Policy Decision Process (Case of St.Petersburg)]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–31 (in Russian).

REFERENCES

1. Balayan, A.A. & Sungurov, A.Yu. (2016). *Fabriki mysly i ekspertnye soobshchestva* [Think Tanks and Expert Communities]. St. Petersburg: Aleteya.
2. Boswell, Ch. (2008). The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 4, pp. 4721–4788.
3. Boswell, Ch. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Brown, M.B. (2009). The Politics of Representation on Government Advisory Committees. *Political Research Quarterly*, vol. 61, no 4, pp. 547–560.
5. Feldman, M.S. & March, J.G. (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, no 26, pp. 86–171.
6. Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage.
7. Geuss, R. (2001). *History and Illusion in Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Herbst, S. (2003). Political Authority in a Mediated Age. *Theory and Society*, no 32, pp. 481–503.
9. Jasanoff, Sh. (2005). *Designs of Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press.
10. Jasanoff, Sh. (2011). Quality control and peer review in advisory science. In: *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Eds. J. Lentsch, P. Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, pp.19–35.
11. March, J.G. (1988). *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.
12. Nikovskaya, L.I. & Yakimets, V.N. (2017). Advocacy of Public Interest as the Imperative for Improving Public Administration. *Public Administration Issues*, Special Issue, pp. 101–116.
13. Radaelli, C.M. (1995). The Role of Knowledge in the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, vol. 2, no 2, pp. 159–183.
14. Sabatier, P.A. (1978). The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies. *Administrative Science Quarterly*, no 23, pp. 396–417.
15. Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
16. Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1997). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: P. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
17. Sabatier, P.A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no 1, pp. 98–130.
18. Babincev, V.P. (2012). Imitatsionnye praktiki v gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii [Simulation Practices in Public Administration]. *Vlast'*, no 5, pp. 24–29.
19. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of Public Administration and its Effect on Key Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.

20. Belyaeva, N.Yu., Ena, O.V., Zaytsev, D.G. & Chulok, A.A. (2016). Otsenka vozdeystviya analiticheskikh soobshchestv na izmeneniya politiko-upravlencheskikh resheniy [Assessment of the Impact of Analytical Communities on Changes in Political and Managerial Decisions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 103–128.
21. Garifullina, G.A. (2012). *Soveshchatel'nye organy pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti v Rossii: sostav i funktsii* [Advisory Bodies Under Federal Executive Authorities in Russia: Composition and Functions]. Ph.D. Thesis. Moscow: HSE.
22. Kozhanov, A. A. & Polyakova, V. V. (2010). Analiz vliyaniya sotsial'nykh izmeneniy na transformatsiyu instituta ekspertizy: rol' eksperta v epokhu globalizatsii [Analysis of the Impact of Social Change on the Transformation of the Institution of Expertise: The Role of the Expert in the Era of Globalization]. In: Devyatko, I. F. & Fomina, V. N. (eds.). *Globalizatsiya i sotsial'nye instituty: sotsiologicheskiy podkhod* [Globalization and Social Institutions: A Sociological Approach]. Moscow: Nauka, pp. 241–260.
23. Metodika monitoringa informatsionnoy otkrytosti sajtov organov vlasti i obshchestvennykh sovetov [Methodology for Monitoring the Information Openness of Websites of Government Bodies and Public Councils]. *Website of the "Infometer" project center* [online]. Available at: <http://infometer.org/monitoring/metodika/1.-opisanie-metodologii-monitoringa> (accessed: 05 December, 2019).
24. Minchenko, O.S. (2017). Voprosy ekspertizy pri prinyatii resheniy v sfere gosudarstvennogo regulirovaniya [Issues of Expertise in Decision Making in the Field of Public Regulation]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 158–172.
25. Shalyugina, T. A. (2012). *Imitatsiya v sovremennom rossiyskom obshchestve: sushchnost', sub'ekty vozdeystviya, sotsial'noe prostranstvo proyavleniya* [Imitation in Modern Russian Society: Essence, Subjects of Influence, Social Space of Manifestation]. Ph.D. thesis in philosophy: 09.00.11. Rostov-na-Donu.
26. Sulimov, K.A. (2018). Konsul'tativno-soveshchatel'nye organy v sovremennoy Rossii: sub'ektnost' bez avtonomii? [Advisory Bodies in Modern Russia: Identity Without Autonomy?]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*, vol. 13, no 3, pp. 88–102.
27. Sungurov, A.Yu. (2015). *Kak voznikayut politicheskie innovatsii: "fabriki mysli" i drugie instituty-mediatory* [How Political Innovations Emerge: Think Tanks and other Institute-Mediators]. Moskva: Polyticheskaya entsiklopediya.
28. Sungurov, A. Yu. (2017). Rol i funktsii ekspertov v protsesse prinyatiya vlastnykh resheniy [The Role and Functions of Experts in the Process of Authoritative Decision-Making]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no 6, pp. 8–15.
29. Sungurov, A. Yu. (2018). Ekspertnoe soobshchestvo i vlast': modeli vzaimodeystviya i problemy grazhdanskoj otvetstvennosti [Expert Community and Authorities: Models of Interaction and Problems of Civic Responsibility]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, no 4, pp. 130–142.
30. Tarasenko, F.V., Dubrovskiy, D.V. & Starodubtsev, A.V. (2011). *Navesti mosty mezhdru obshchestvom i gosudarstvom: obshchestvenno-konsultativnye struktury v regionakh severo-zapada* [To Build Bridges between Society and State: Public Consultative Structures in Regions of North-West of Russia]. St. Petersburg: Renome.
31. Zimin, M.V. & Vinyar, V. A. (2012). Imitatsii v sisteme munitsipal'nogo upravleniya [Imitations in the Municipal Administration System]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, no 3 [online]. Available at: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=7753> (accessed: 28 October, 2018).