



На правах рукописи

Гарифуллина Гузель Ангамовна

СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЕДОМСТВАХ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ РОЛЬ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

16 МАЙ 2013

Москва - 2013

Гарифуллина

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Научный руководитель: Кандидат филологических наук, профессор
Дзялошинский Иосиф Михайлович

Официальные оппоненты: Пушкарева Галина Викторовна, доктор
политических наук, профессор, Московский
государственный университет имени
М.В.Ломоносова, профессор кафедры
политического анализа

Филиппова Людмила Евгеньевна,
кандидат политических наук,
Институт социологии РАН, старший научный
сотрудник отдела сравнительных
политических исследований

Ведущая организация: Институт научной информации по
общественным наукам РАН

Защита состоится «22» мая 2013 года в 16.00 на заседании диссертационного
совета Д 212.048.08 при Национальном исследовательском университете
«Высшая школа экономики» по адресу: 125319, г. Москва, Кочновский пр., д.
3, ауд. 513

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики» по адресу
101000, г. Москва, Мясницкая ул., д.20.

Автореферат разослан «22» апреля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук,
профессор



Орлов И.Б.

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ

Диссертационное исследование посвящено совещательным органам – общественным, экспертным и иным советам – при федеральных органах исполнительной власти в России. Большинство из них были созданы после 2004 года, в настоящее время таких структур насчитывается около 170. В настоящий момент почти при каждом федеральном органе исполнительной власти действует тот или иной совет. Более того, в данном случае российский опыт полностью вписывается в общую тенденцию: значимость подобных структур растет и в США, и в Европейском Союзе – регионах, где системы совещательных органов наиболее развиты. Однако большинство российских советов созданы сравнительно недавно, и в целом создание формализованной системы консультативных структур при исполнительной власти является во многом беспрецедентным для отечественной политической истории. Таким образом, мы наблюдаем создание и укоренение новых структур и можем зафиксировать и проанализировать процессы, которые могут определить все дальнейшее развитие совещательных органов в России. Зарубежные исследователи отмечают, что совещательные органы могут оказывать значительное влияние на принятие государственных решений. Вместе с новизной данного института это обуславливает научную актуальность исследования совещательных органов в России.

Как показывает опыт зарубежных стран, схожие структуры создаются и действуют в политических системах с большей (Франция) или меньшей (США) ролью государства. Они нередко служат для преодоления «демократического дефицита» (в частности, в Европейском Союзе) – ситуации, когда институты управления слабо легитимизируются посредством привычных электоральных практик. Совещательные органы становятся ответом на ряд вызовов, актуальных для современных государств (кризис участия, усложнение вопросов государственного регулирования и др.). Эти тенденции наблюдаются и в России, накладываясь на собственно российские особенности. В частности, в России наблюдатели отмечают слабость демократических институтов и неэффективность контроля над бюрократией. Это обуславливает практическую

актуальность исследования того, насколько российские совещательные органы способны повысить прозрачность государственного управления и обеспечить вовлечение в него общественных групп.

Практическая актуальность темы подтверждается возросшим вниманием к консультационным структурам со стороны представителей власти и экспертов. Так, озвучивалась инициативы Администрации Президента РФ передать полномочия по формированию общественных советов при министерствах Общественной палате и интернет-сообществу¹. Наблюдатели обращают внимание на то, что действующие общественные советы нередко формальны, зависят от властей и не выполняют своих функций, порядок их формирования непрозрачен². В рамках формирования Открытого правительства предполагается наладить работу с существующими общественными и экспертными советами³, в связи с чем уже начинается процесс внесения изменений в уставы совещательных органов с целью увеличения их полномочий⁴. Разрабатывается концепция «общественного контроля», в рамках которых значительная роль отводится общественным советам при ведомствах⁵.

Таким образом, исследование совещательных органов при федеральных ведомствах позволит изучить целый класс подобных органов, включающий различные типы советов, объяснить закономерности их функционирования и предсказать возможное развитие консультативной системы.

СОСТОЯНИЕ НАУЧНОЙ РАЗРАБОТАННОСТИ ТЕМЫ

Совещательные органы являются достаточно новым явлением в российском административно-политическом процессе, и потому не получили

¹Проверено на СПЧ. СМИ: министерствам запретят формировать общественные советы своими силами // Expert Online. 30.08.2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://expert.ru/2012/08/30/provereno-na-spch/> (дата обращения: 2.09.2012 г.)

²Мамонова Е. Советники работают за "корочки". Структура большинства общественных советов формальна // Российская Бизнес-газета - Бизнес и власть. №856 (27). 24.07.2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2012/07/24/soveti.html> (дата обращения: 2.09.2012 г.)

³Общественные советы стали слишком удобны власти, считает Абызов // РИА «Новости». 12.07.2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://ria.ru/politics/20120712/698115500.html#ixzz26ZOnqMnR> (дата обращения: 2.09.2012 г.)

⁴Общественные советы в новом формате заработают не раньше сентября // Известия. 25 июля 2012 г. [Электронный ресурс] URL: <http://izvestia.ru/news/531271> (дата обращения: 2.09.2012 г.)

⁵Федеральный закон «Об общественном контроле» (проект для обсуждения) [Электронный ресурс] URL: http://bellona.ru/filearchive/fil_proekt_obshestv_kontrol.pdf (дата обращения: 21.10.2012 г.)

достаточного отражения в академических исследованиях. При этом они исследуются в основном в терминах гражданского участия и сходных концепций. Так, С.П.Перегудов говорит о совещательных органах в контексте построения отношений государства и общества⁶. С аналогичных позиций – как институт общественного участия, как посредника между государством и обществом – оценивают общественные советы М.Б.Горный⁷, В.Н.Руденко⁸, А.Ю.Сунгуров и соавторы⁹, Л.А.Петрова и А.Ю.Сунгуров¹⁰ и А.В.Тарасенко¹¹, В.В.Гриб¹².

Важно отметить, что система совещательных органов на федеральном уровне пока не подвергалась систематическому анализу. Объектом существующих исследований становились региональные и местные консультативные органы (М.Б.Горный, Л.А.Петрова и А.Ю.Сунгуров, А.В.Тарасенко и др.¹³, С.А.Алябьева¹⁴), общественные советы (В.В.Гриб), Общественная Палата РФ (Н.В.Петров¹⁵). Причем, как правило, исследовались отдельные советы, небольшие группы или виды совещательных органов.

В смежной тематике работают исследователи аналитических центров (think tanks), центров публичной политики и других схожих институтов и их

⁶Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Политические исследования. 2006. № 2. С. 139-150

⁷ Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. 2011. № 2(86). С.14-24

⁸Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политэкс. 2006. Т. 2. № 3. С. 143–155

⁹ Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // Полис (Политические исследования). 2012. №. 1. С. 165-178

¹⁰ Петрова Л. А., Сунгуров А. Ю. Институты-посредники между органами власти и обществом: случай Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №. 2. С.78-96

¹¹Тарасенко А.В. Роль совещательных органов в политических системах со слабым парламентом // Политэкс. 2006. Т. 2. № 3. С. 88-99

¹²Гриб В. В. Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества //Юрист. 2010. №. 10. С. 57-59

¹³ Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. Санкт-Петербург, 2011

¹⁴Алябьева С. А. Потенциал институтов общественного участия – местный уровень //Вестник Тамбовского университета. 2011. №. 1. С. 249-255

¹⁵Петров Н. В. Общественная палата: для власти или для общества? //Pro et contra. 2006. №. 1. С. 40 – 55

роли в политическом процессе Н.Ю.Белянина и Д.Г.Зайцев¹⁶, В.Л. Римский и А.Ю.Сунгуров¹⁷, Н.П.Распопов, А.Ю.Беляев.

В странах, где подобные органы существуют на протяжении десятилетий, были реализованы многочисленные исследования разнообразных аспектов их деятельности. В частности, в работах А.Горнитзки и У.Свердрупа¹⁸, А.Броншида и Д.Козна¹⁹, Т.Ларссона²⁰, Р. ван Шенделена²¹, К.Китткат²² на материале Европейского Союза исследуются основные характеристики системы совещательных органов, ее структура по сферам деятельности европейских институтов, факторы формирования такой структуры.

Ряд исследователей обращает внимание на то, как на возникновение и особенности деятельности совещательных органов влияют факторы национального политического контекста – роль государства в регулировании общественных отношений, особенности системы артикуляции групповых интересов и т.п. (Дж.Фэйрли²³, Ф.Вилсон²⁴, Дж.Ричардсон и А.Джордан²⁵).

¹⁶ Беляев Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ // МЭМО. 2009. №1. С. 26-35; Беляев Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Фабрики мысли» и центры публичной политики как субъекты экспертного обеспечения политики // Полития. 2008. №4. С. 139-152

¹⁷ Римский В., Сунгуров А. Фабрики мысли, центры демократии и центры публичной политики // Фабрики мысли и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. СПб.: Центр «Стратегия», 2002; Римский В. Л., Сунгуров А. Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы // Полис: Политические исследования. 2002. №. 6. С. 143-150; Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики // Полис (Политические исследования). 2012. № 4. С. 99-116

¹⁸ Gornitzka A., Sverdrup U. Who consults? The use of Expert groups in the European Union. 22.08.2007. [Электронный ресурс] URL: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_12.xml (дата обращения: 27.10.2012 г.)

¹⁹ Broscheid A., Coen D. Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study, MPIFG Working Paper. 2006. No. 06/3. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mpiifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html> (дата обращения: 27.10.2012 г.)

²⁰ Larsson T. Precooking - the function and role of expert groups in the European Union. 2003. [Электронный ресурс] URL: aei.pitt.edu/6516/1/001507_1.pdf (дата обращения: 27.10.2012 г.)

²¹ van Schendelen R. The In-Sourced Experts // Van Schendelen, Rinus and Roger Scully (eds.). The Unseen Hand: Unelected Legislators in the EU. London: Frank Cass. 2003

²² Quitkat C. Les organisations professionnelles françaises: européanisation de l'intermédiation des intérêts // Politique européenne. 2002. Vol.3. No.7. pp. 66-96 [Электронный ресурс] URL : www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-3-page-66.htm (дата обращения: 27.10.2012 г.)

²³ Fairlie J.A. Advisory Committees in British Administration // The American Political Science Review. 1926. Vol.20. No.4. pp. 812-822

²⁴ Wilson F. L. Alternative Models of Interest Intermediation: The Case of France // British Journal of Political Science. 1982. No. 12. pp.173-200

²⁵ Richardson J.J., Jordan A.G. Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections // Policy Sciences. 1983. No. 15. pp. 247-268

Участникам совещательных органов посвящены исследования М.Чина и Е.Линдквиста²⁶, Д.Кука и Л.Беро²⁷, М.Брауна²⁸, К. Карти²⁹. В этих работах уделяется внимание тому, как те или иные группы или типы участников представлены в советах, и какие последствия это может иметь для рекомендаций совета.

Наконец, ряд работ пытается оценить роль совещательных органов и их влияние на принятие государственных решений: на примере одного совета (С.Лаверту и соавторы³⁰), советов одной сферы (С.Моффит³¹), советов одного типа в трех различных национальных контекстах (Р.Брикман и А.Рип³²). Эти исследования демонстрируют, в частности, что влияние рекомендаций совещательного органа во многом зависит от его персонального состава, а также мотивации создавшего его ведомства.

Опыт этих и других исследований позволяет выделить важные аспекты деятельности совещательных органов в России, которые требуют изучения: институциональная среда, структура участия, причины создания совещательных органов, характеристики создавших их государственных ведомств.

Объектом исследования являются совещательные органы при федеральных ведомствах исполнительной власти в России. Совещательные

²⁶Chin M. L., Lindquist E. Contours of Access in Federal Advisory Committees, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts. 2002. [Электронный ресурс] URL: http://www.allacademic.com/meta/p65915_index.html (дата обращения: 1.09.2012 г.)

²⁷Cook D., Bero L. Business Interests and Executive Branch Advisory Committees in Regulatory Policy. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Chicago. 2004. [Электронный ресурс] URL: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/0/3/3/p60339_index.html (дата обращения: 4.08.2012 г.)

²⁸Brown M. B. The Politics of Representation on Government Advisory Committees// Political Research Quarterly. 2008. vol. 61. No. 4. pp. 547-560

²⁹Karty K. D. Membership balance, open meetings, and effectiveness in Federal Advisory Committees //The American Review of Public Administration. 2005. Vol. 35. No. 4. pp. 414-435.

³⁰Lavertu S., Walters D.E., Weimer D. L. Scientific Expertise and the Balance of Political Interests: MEDCAC and Medicare Coverage Decisions // Journal of Public Administration Research and Theory. 2012. Vol.22. No.1. pp.55-81

³¹Moffitt S. L. Promoting Agency Reputation through Public Advice: Advisory Committee Use in the FDA //The Journal of Politics. 2010. Vol. 72. No. 3. pp. 880-893

³²Brickman R., Rip A. Science Policy Advisory Councils in France, the Netherlands and the United States, 1957-77: A Comparative Analysis // Social Studies of Science. 1979. Vol. 9. No. 2 'Politics and Science'. pp. 167-198

органы – это постоянно действующие структуры, решения которых носят рекомендательный характер, создаваемые органами власти для вовлечения внешних участников (не являющихся частью государственного аппарата) к обсуждению деятельности и отдельных решений соответствующего государственного органа. Далее в этой работе термины «совещательные органы», «консультативные органы», «советы» будут использоваться как синонимы. Совокупность совещательных органов будет для краткости обозначаться как «консультативная система».

Предмет исследования – роль совещательных органов в политической системе современной России.

Цель настоящего исследования – выявить политические функции совещательных органов как способа вовлечения экспертного знания в деятельность ведомств и института участия внешних групп в процессе обсуждения государственной политики.

В соответствии с поставленной целью, в работе решаются следующие задачи:

- разработка методики исследования совещательных органов при федеральных ведомствах на основе российских и зарубежных исследований;
- анализ основных характеристик и институциональной среды деятельности совещательных органов при федеральных ведомствах в России;
- выявление закономерностей взаимодействия между участниками совещательных органов в ходе заседаний;
- анализ представленности различных групп интересов в системе совещательных органов на федеральном уровне;
- анализ особенностей ведомств и структуры консультативной системы, которые могут оказывать влияние на неравномерность представительства групп;
- определение основных функций совещательных органов при федеральных ведомствах в России и перспективы их развития.

ЭМПИРИЧЕСКАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ

Представленное в работе эмпирическое исследование состоит из двух частей: анализ всех совещательных органов при федеральных ведомствах в России (в том виде, в котором они действовали в 2011 году) и кейс-стади Общественного совета при Федеральной службе по тарифам.

Для выявления общей структуры и особенностей системы совещательных органов была использована созданная автором база данных, содержащая сведения о персональном составе и основных характеристиках всех совещательных органов при ведомствах. Источником информации стали официальные сайты соответствующих органов и справочно-правовых систем (Консультант+, Гарант). Таким образом были получены списки участников для 146 из 169 идентифицированных советов и сформирована база данных, состоящая из 4822 наблюдений (наблюдением выступает сочетание фамилии, имени и отчества участника с уникальным номером совета) и включающая характеристики соответствующего ведомства, самого совета и участника. Сведения о штатной численности ведомств и средней заработной плате взяты из данных Федеральной службы государственной статистики за 2011 год.

Целью кейс-стади Общественного совета при ФСТ было изучение структуры дискуссии и ролей участников в ходе заседаний. В дальнейшем анализе результаты исследования кейса были использованы в той мере, в какой они определяются особенностями совещательных органов в целом и закономерностями построения групповых дискуссий. Для того, чтобы обеспечить распространимость результатов кейс-стади на всю совокупность советов, результаты количественного анализа дополнялись качественным исследованием механизмов соответствующих связей. Основным материалом для анализа послужили подготовленные автором расшифровки аудиозаписей 8 заседаний совета. Кроме того, автором было проведено интервью с курирующим совет сотрудником ведомства. Использовались также публикации о совете в СМИ, нормативные документы, данные о составе совета и участниках заседаний, опубликованные на официальном сайте ведомства.

ХРОНОЛОГИЧЕСКИЕ РАМКИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Период деятельности большинства рассматриваемых советов – с 2004 года по настоящее время. В работе исследуются только ныне действующие советы, так как информация об упраздненных совещательных органах недоступна.

Названия ведомств и сферы их компетенции актуальны на период проведения исследования. В связи с тем, что основной сбор данных проходил в 2011 году, в работе могут быть не учтены отдельные изменения в количестве и составе федеральных ведомств и совещательных органов, произошедшие после смены состава Правительства РФ в мае 2012 года.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовании используется комплексный междисциплинарный подход, совмещающий оценки роли экспертного знания в политическом процессе, интерпретацию политического процесса с точки зрения групп, а также подход социальной психологии к выявлению динамики внутригруппового взаимодействия и анализу дискуссий.

Существующие исследования совещательных органов в России, как правило, рассматривают их как институт общественного участия, привлечения гражданского общества к обсуждению государственных решений (М.Горный, Н.Петров, А.Сунгуров и др.). Мы предлагаем взять за основу групповой подход к анализу политики.

Взгляд на совещательные органы с точки зрения групп интересов позволяет оценить место различных участников и самих советов в отношениях с государственными органами, включить в анализ все типы групп и интересов, а также все типы совещательных органов (общественные, экспертные, научно-технические и иные советы). Именно групповой подход чаще всего используется в зарубежных исследованиях совещательных органов, что обеспечит сопоставимость полученных результатов.

Кроме того, другая сторона деятельности совещательных органов – то, что она, в соответствии с их статусом, выстраивается вокруг обмена информацией и выработки рекомендаций. Это определяющая характеристика

совещательных органов как института, поэтому мы совместим групповой подход с интерпретацией политического процесса с точки зрения роли в нем экспертов и экспертного знания.

Совмещение двух обозначенных подходов составляет методологическую основу настоящего исследования. С одной стороны, мы берем за основу исследования, отмечающие разнообразные аспекты использования различных видов знания в политическом процессе: место и роль ученых в политическом процессе (С.Бринт³³, Ш. Джасанофф³⁴), привлечение экспертов к процессу принятия решений государственными структурами (Ф. Гианос³⁵, К.Босвелл³⁶, Н.Косолапов³⁷, А.Шаститко³⁸). С другой стороны, опираемся на традицию группового подхода к политике (А. Бентли³⁹, М. Олсон⁴⁰, Р. Сэлсбери⁴¹, Э. Гроссман и др.⁴², С.Перегудов, Н.Лапина и И.Семененко⁴³, А.Павроз⁴⁴), в рамках которого развилось представление о знании как важнейшем ресурсе групп интересов (Д. Труман⁴⁵, К.Шлоzman и Дж.Тирни⁴⁶, П.Боуэн⁴⁷ и др.).

Вместе эти теоретические подходы позволяют интерпретировать совещательные органы как институт, построенный вокруг идеи агрегирования знания групп для выработки рекомендаций.

³³ Brint S. In an Age of Experts. Princeton University Press, 1996

³⁴ Jasanoff S. The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers. Harvard University Press, 1990

³⁵ Gianos P.L. Scientists as Policy Advisers: The Context of Influence// The Western Political Quarterly. 1974. Vol. 27. No. 3. pp. 429-456

³⁶ Boswell C. The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research. Cambridge University Press, 2009

³⁷ Косолапов Н. Политика, экспертиза, общество: узлы взаимосвязи // Pro et Contra. 2003. Том 8. №2. С. 18-31

³⁸ Шаститко А.Е. Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 88-89

³⁹ Bentley A. The Process of Government. Cambridge: Mass, 1967

⁴⁰ Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass., 1965

⁴¹ Salisbury R. H. Interest Group Politics in America. New York, 1970

⁴² Grossman E., Saurugger S. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie? //Revue française de science politique. 2006. Vol. 56. No. 2. pp. 299-321

⁴³ Перегудов С. П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999

⁴⁴ Павроз А. В. Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2009. 178 с.; Павроз А. В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. 360 с.

⁴⁵ Truman, D. B. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Knopf, 1951

⁴⁶ Schlozman K., Tierney J. Organized interests and American democracy. New York: Harper & Row, 1986

⁴⁷ Bouwten P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access//Journal of European Public Policy. 2002. Vol. 9. No.3. pp. 365-390

Кроме того, в рамках анализа кейса Общественного совета при ФСТ применяются теории из области социальной психологии – а именно исследования влияния в групповой дискуссии на основе конверсационного анализа (Р.Краусс и С.Фассел⁴⁸, С.Нг, М.Брук и М.Данн⁴⁹ и другие) – для оценки того, каким образом происходит взаимодействие участников совещательных органов. Это позволило на основе наблюдаемых характеристик совещательных органов сделать выводы о содержании их деятельности.

В целом, необходимо отметить, что исследование сознательно опирается на наблюдаемые характеристики совещательных органов. Исследование кейса Общественного совета при ФСТ позволяет связать некоторые из них с содержанием деятельности советов. Но большая часть происходящих внутри советов процессов – в том числе выстраивание неформальных связей – остается за пределами настоящего исследования, поскольку мы фокусируемся на основных характеристиках и закономерностях функционирования консультативной системы в целом.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем впервые достигнуты следующие результаты:

1. Показано, что групповой подход к исследованию совещательных органов представляет дополнительные возможности для анализа их деятельности. Применение данного подхода позволило оценить относительное влияние групп (бизнеса, представителей государственных органов, гражданских объединений, ученых и т.д.) в рамках консультативной системы и, в сочетании с базовыми характеристиками советов, сделать выводы относительно выполняемых ею функций. В результате мы не только показали, что в настоящее время совещательные органы выполняют преимущественно функцию защиты интересов, но и расширили теоретическую базу российских исследований по данной тематике.

⁴⁸ Krauss, R. M., Fussell S. R. Perspective-Taking in Communication: Representations of Others' Knowledge in Reference// Social Cognition. 1991. Vol. 9. No. 1. pp. 2-24

⁴⁹ Ng S. H., Brooke M., Dunne M. Interruption and influence in discussion groups // Journal of Language and Social Psychology. 1995. Vol. 12 No. 4. pp.369-381

2. Доказано, что представленность группы в составе совещательного органа позволяет оценить ее относительное влияние в ходе заседаний совета. Как было продемонстрировано в ходе кейс-стади общественного совета при ФСТ, доминирование в дискуссии зависит от доли группы в составе совета. Показано, что между двумя доминирующими в совете группами выстраивается взаимодействие, в которое практически не вовлекаются менее представленные группы. Определение этой связи позволило интерпретировать относительную представленность групп в составах советов с точки зрения их потенциального влияния.
3. Создана уникальная база данных участников совещательных органов, которая представляет полезный инструмент для дальнейшего развития исследований групп интересов и проблем участия в России.

Таким образом, в ходе проведенного исследования апробирован теоретический подход, ранее не использовавшийся в исследованиях совещательных органов в России, показана применимость полученных с его помощью результатов для оценки содержания деятельности советов и создана эмпирическая база для дальнейших исследований взаимодействия групп интересов с государственными ведомствами.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ:

1. На основе теории К.Босвелл о целях использования экспертного знания в процессе принятия государственных решений и выделенных Д.Труманом и Д.Веббером типах экспертного знания создана авторская классификация функций совещательных органов, включающая функции информационные, защиты интересов и символические.
2. Представленность групп интересов в составе совещательных органов позволяет оценить потенциал их влияния в рамках участия в консультациях. Основным показателем, однако, должна выступать не относительная представленность той или иной группы, а доминирование группы в составе совета, поскольку именно доминирование (значительное численное превосходство) в списочном составе совета переходит в аналогичное доминирование как в составе реальных участников заседаний, так и в

происходящей на заседании дискуссии, которая выстраивается по линии взаимодействия доминирующих групп.

3. В системе совещательных органов наиболее представлены группы бизнеса, он же чаще других доминирует в составе отдельных советов. В 46% совещательных органов (и 38% общественных советов) представители бизнеса занимают более 30% мест.

4. Наблюдается значительная вариация в количестве советов при отдельных ведомствах (от 0 до 24 советов), и она отчасти связана с ресурсной обеспеченностью ведомств. Принято считать, что совещательные органы служат для компенсации нехватки у ведомства финансовых, организационных и человеческих ресурсов – что подтвердил ряд исследований на материале ЕС и США. Однако наши результаты показывают, что чем больше ведомство обеспечено ресурсами (человеческими и финансовыми), тем более оно склонно создавать совещательные органы. Таким образом, советы не компенсируют недостаток собственных ресурсов ведомства, а скорее требуют от ведомства ресурсов. Это является доводом в пользу заинтересованности ведомств в создании советов.

5. Кроме того, больше советов создается в областях политики, где, в соответствии с теорией, группы интересов более мотивированы и где их больше. Основной такой областью является промышленная и экономическая политика.

6. Именно структурные особенности системы совещательных органов во многом обуславливают наблюдаемое доминирование экономических групп интересов в системе совещательных органов.

7. На основании изученных характеристик системы совещательных органов можно сказать, что из трех выделенных функций – информационной, защиты интересов и символической – они в первую очередь предназначены для защиты интересов, причем преимущественно интересов бизнеса как наиболее мотивированной и обеспеченной ресурсами группы.

Теоретическая значимость исследования состоит в совмещении нескольких подходов – теорий о роли эксперта в политическом процессе,

теорий групп интересов и теорий внутригруппового взаимодействия – для изучения совещательных органов в России. Это позволяет комплексно исследовать деятельность совещательных органов, их место в политической системе и выполняемые ими функции. Кроме того, в рамках кейс-стади показано, что динамика внутригрупповой дискуссии может служить альтернативной оценкой влияния тех или иных групп и использоваться одновременно с позиционным подходом к оценке влияния для большей надежности выводов.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения полученных выводов для оценки деятельности совещательных органов. Учитывая возросшее внимание публичных политиков к подобным структурам и перспективам их активного вовлечения в процесс принятия политических решений, важно предварительно понять, каково наполнение деятельности советов в настоящий момент. Проведенное исследование показало, в частности, что для использования совещательных органов в целях осуществления общественного контроля над ведомствами потребуются преодолеть доминирование в их составе групп интересов бизнеса.

АПРОБАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ.

Работа прошла обсуждение на кафедре интегрированных коммуникаций НИУ ВШЭ 19 ноября 2012 г. По теме диссертации автором опубликовано 6 научных статей общим объемом 3,75 п.л. Основные выводы исследования были представлены на научных конференциях и семинарах:

- Международная научно-практическая интернет-конференция «Диалогические коммуникации в бизнесе», 2011, Москва
- Международная конференция «Информационное сопровождение социальных проектов в современном обществе», Академия труда и социальных отношений, 18-20 апреля 2011 года, Москва
- Третья международная конференция «Организационная коммуникация» (ОргКом-2011), 23-26 ноября 2011 года, Москва

- VI международная конференция Российской коммуникативной ассоциации «Коммуникация в изменяющемся мире», 27-29 сентября 2012 года, Красноярск
- Межрегиональный семинар по проблемам публичной политики, 12 марта 2013 года, Санкт-Петербург

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения. Объем работы - 191 стр., в списке использованной литературы 178 источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

В главе 1 «Совещательные органы при ведомствах: экспертное знание и группы интересов» описывается объект исследования, а затем рассматриваются две группы теорий, применимых к деятельности совещательных органов, и на основе существующих подходов конструируется теоретическая схема исследования.

В *первом параграфе* главы 1 «Совещательные органы при федеральных ведомствах в России» представлен объект исследования. В период с 2006 по 2011 год при органах исполнительной власти в России было создано более 150 совещательных органов: общественных и экспертных советов, советов по малому и среднему бизнесу и других⁵⁰. Создание и функционирование этих органов регулируется разными нормативными актами, однако есть ряд общих черт, которые позволяют исследовать все эти советы как единый феномен. В

⁵⁰ Существуют также парламентские комитеты, комиссии и советы при Президенте и Правительстве РФ, но их деятельность в данном исследовании не рассматривается. Автор сознательно ограничил объект исследования совокупностью совещательных органов при ведомствах исполнительной власти федерального уровня по двум основным причинам. Во-первых, исполнительная власть традиционно является доминирующей в российском политическом процессе. Во-вторых, необходимо было выделить достаточно однородные по функциям и статусу советы.

самом общем виде, совещательные органы — это структуры, созданные при ведомствах, которые включают представителей внешних групп (академического сообщества, бизнеса, НКО, СМИ и т. п.) и декларируемой целью которых является учет при принятии решений мнений этих групп, оформленных в виде рекомендаций.

Во *втором параграфе* главы 1 «Деятельность совещательных органов в различных странах» представлен обзор деятельности советов в США, Европейском Союзе, Франции и Великобритании, выделены основные характеристики контекста их создания и работы. В частности, показан рост количества таких структур в связи с усложнением вопросов государственной политики.

Исследования деятельности совещательных органов в различных национальных контекстах можно разделить на две условные группы. В части работ такие органы рассматриваются с точки зрения выработки и предоставления лицам, принимающим решения, научного, экспертного знания, другие (и таких большинство) рассматривают их как площадку взаимодействия и вовлечения в процесс принятия решений групп заинтересованных граждан (НКО, профессиональных организаций, групп интересов бизнеса и т. д.). Эти две точки зрения, как показывается в следующем параграфе, опираются на определенные теоретические традиции в политической науке.

В *третьем параграфе* главы 1 «Теоретические подходы к анализу совещательных органов» представлены два основных подхода, которые могут применяться для интерпретации деятельности таких структур.

В рамках первого исследователи изучают роль знания, а также его носителей, в политическом процессе. В рамках второго политический процесс рассматривается с точки зрения взаимодействия групп интересов.

Обоснованность использования данных подходов подтверждается тем, что, в отсутствие властных полномочий именно обмен информацией и использование знания во многом определяет деятельность совещательных органов. Кроме того, участники консультативных структур, как правило, представляют вполне определенные группы интересов. Как нам представляется,

применение обоих подходов в рамках одного исследования позволит наиболее полно изучить систему совещательных органов при российских ведомствах, ответив на ряд интересных исследовательских вопросов.

Знание в политическом процессе

Современные исследователи признают, что влияние знания и его носителей на итоговое решение хотя и не безусловно (С.Бринт⁵¹), но значительно (Ш.Джасанофф⁵², Ф.Гьянос⁵³, Р.Хили и У.Ашер⁵⁴).

Анализ работ, посвященных роли экспертного знания в политическом процессе, позволил:

1. Сформулировать авторское определение термина «экспертное знание».

Экспертное знание – это сочетание информации о прикладной проблеме и представления о способах ее решения, основанное на специальном образовании или опыте носителя, с которым экспертное знание неразрывно связано

Далее в работе термин «знание» используется для замены сочетания «экспертное знание», сохраняя его значение. В контексте исследования совещательных органов носителями экспертного знания считаются их участники, а сами совещательные органы могут рассматриваться с точки зрения использования экспертного знания в процессе принятия решений на уровне ведомств.

2. Выделить функции совещательных органов на основе теории функций экспертного знания (П.Сабатье⁵⁵ и К.Босвелл⁵⁶), а также типологии экспертного знания (Д.Труман⁵⁷ и Д.Веббер⁵⁸).

⁵¹ Brint S. In an Age of Experts. Princeton University Press, 1996

⁵² Jasanoff S. The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers. Harvard University Press, 1990

⁵³ Gianos P.L. Scientists as Policy Advisers: The Context of Influence// The Western Political Quarterly. 1974. Vol. 27. No. 3. pp. 429-456

⁵⁴ Healy R. G., Ascher W. Knowledge in the Policy Process: Incorporating New Environmental Information in Natural Resources Policy Making// Policy Sciences. 1995. Vol. 28. No. 1. pp. 1-19. См. Также обзор темы влияния экспертов: Centeno M. A. The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy // Theory and Society. 1993. Vol. 22. pp. 307-335

⁵⁵ Sabatier P. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies//Administrative Science Quarterly. 1978. Vol. 23. No. 3. pp. 396-417

⁵⁶ Boswell C. The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research. Cambridge University Press, 2009

⁵⁷ Truman, D. B. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Knopf, 1951

В результате получена классификация, включающая три группы функций совещательных органов в процессе принятия решений: «информационная» (предоставление «технического» знания или знания о проблеме), «функция защиты интересов» (предоставление «политического» знания или знания об интересах) и «символическая» (придание легитимности решениям ведомства).

Групповой подход к совещательным органам

Теории групп (А.Бентли⁵⁹, М.Олсон⁶⁰, Р. Сэлсбэри⁶¹ и другие) рассматривают политику как поле взаимодействия групп граждан (более или менее формализованных), объединенных общими интересами. Признавая зависимость рекомендаций консультативных органов от того, какие группы представлены в составе этих органов, зарубежные исследователи совещательных органов концентрируются на вопросах сбалансированности представительства⁶² и особенностей использования консультативных площадок группами интересов.

Именно на основе данного подхода далее в работе исследуется групповая структура совещательных органов при ведомствах. Вместе с описанием основных характеристик совещательных органов – количества, динамики создания и др. – это позволяет полно описать консультативную систему при ведомствах и оценить содержание деятельности советов, а также определить, какое место они занимают в политической системе современной России. Методика анализа разрабатывается во второй главе.

В главе 2 «Исследования совещательных органов: наблюдения и методики» представлен обзор зарубежных исследований по данной тематике,

⁵⁸ Webber D.J. State legislators' use of policy information: the Importance of legislative goals// State and Local Government Review 1985, pp.213-218. p.213

⁵⁹ Bentley A. The Process of Government. Cambridge: Mass, 1967

⁶⁰ Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass., 1965

⁶¹ Salisbury R. H. Interest Group Politics in America. New York, 1970

⁶² Cook D., Bero L. Business Interests and Executive Branch Advisory Committees in Regulatory Policy. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Chicago. 2004. [Электронный ресурс]

http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/0/3/3/p60339_index.html URL: (дата обращения: 4.08.2012 г.); Crombez C. Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union//European Union Politics. 2002. Vol.3. No.1. pp.7-32

опыт функционирования совещательных органов в других странах, описаны методики проверки сформулированных исследовательских гипотез.

В *первом параграфе* главы 2 «Базовые характеристики системы совещательных органов» выделены особенности системы совещательных органов, которые позволяют делать выводы о содержании деятельности этих структур: нормативная база, количество и динамика создания, структура системы совещательных органов.

В качестве основы для структурирования консультативной системы выделены ведомства и сферы государственного управления (актуальные для структуры управления в России на момент проведения исследования): государственное управление в сфере экономики, государственное управление административно-политической сферой, государственное управление социально-культурной сферой, прочее.

Кроме того, о содержании деятельности совета позволяют судить его статус (общественный, экспертный и т.д. – поскольку общественные советы могут значительно отличаться как по процедуре создания, так и по мотивации участников) и количество советов при ведомстве.

Во *втором параграфе* главы 2 «Представленность и влияние в контексте внутригрупповых процессов (методика кейс-стади)» описана методика исследования кейса Общественного совета при Федеральной службе по тарифам на основе теорий внутригруппового взаимодействия.

Вопрос влияния групп интересов на процесс принятия решений традиционно интересует исследователей и является неизменно сложным. В литературе выделяются три подхода к оценке влияния групп. Первый – позиционный или ресурсный. В рамках данного подхода оценивается доступ группы к процессу принятия решений как потенциал влияния. Второй подход опирается на сравнение приоритетов группы и принятого решения. Третий основывается на собственной оценке групп относительно последствий предпринимаемых ими действий.

Исследования составов совещательных органов, очевидно, проводятся в рамках «позиционного» подхода. В настоящей работы мы дополняем этот

подход, сопоставляя «позиционные» показатели влияния в рамках одного совета с использованием теорий, развитых в исследованиях малых групп и социальной психологии. На основе работ К.Де Дрё и М.Веста⁶³, Г.Стассера и У.Титуса⁶⁴, а также Р.Краусса и С.Фасселл⁶⁵ были выделены показатели доминирования в дискуссии для использования на материале заседаний общественного совета при ФСТ. Это позволяет сопоставить вероятность доминирования группы в дискуссии с оценками представленности групп в составе совета – чтобы понять, насколько последнее отражает действительное влияние.

Для оценки работы общественного совета выделены следующие показатели: групповая принадлежность доминирующих акторов на каждом заседании, построение взаимодействия с аудиторией в рамках выступлений спикеров, а также наличие и выражение несогласия в рамках обсуждения (в том числе реакция других участников на такое несогласие).

В *третьем параграфе* главы 2 «Представленность групп в совещательных органах» рассмотрены существующие исследования включения групп в состав совещательных органов и разработана методика оценки относительной представленности групп в российских советах.

Ключевым элементом анализа состава совещательных органов является классификация групп. Основой для классификации послужила типология интересов⁶⁶. Типы организаций относились к той или иной группе на основании соответствия описанию групп: экономические интересы/группы производителей (компании и бизнес-ассоциации), группы общественных интересов (церковь, гражданские и профессиональные организации, партии и движения), группы институциональных интересов (образовательные и медицинские учреждения, исследовательские структуры и государственные

⁶³ De Dreu C.K.W., West M. A. Minority Dissent and Team Innovation: The Importance of Participation in Decision Making // Journal of Applied Psychology. 2001. Vol. 86. No. 6. pp. 1191-1201

⁶⁴ Stasser G., Titus W. Effects of information load and percentage of shared information on the dissemination of unshared information during group discussion // Journal of Personality and Social Psychology. 1987. Vol. 53. pp.81-93

⁶⁵ Krauss, R. M., Fussell S. R. Perspective-Taking in Communication: Representations of Others' Knowledge in Reference // Social Cognition. 1991. Vol. 9. No. 1. pp. 2-24

⁶⁶ Thomas C. S. (ed.). Research Guide to United States and International Interest Groups. Greenwood Press, 2004. pp.200-202

органы), группы неассоциативных интересов (деятели культуры и искусства, независимые консультанты, СМИ).

Количественная оценка сбалансированности позволяет сказать, есть ли в отдельном совете и в системе совещательных органов в целом доминирующая группа, какова ее доля. Доминирующая группа определяется как та, представители которой занимают более 30% состава совета.

В *четвертом параграфе* главы 2 «Факторы представленности групп» выделены характеристики среды и особенностей создания совещательных органов, которые могут оказать влияние на относительную представленность тех или иных групп в советах.

В существующих работах используются две основные группы объясняющих факторов, которые могут оказывать влияние на неравномерное создание советов по сферам деятельности ведомств. Первая – ресурсная обеспеченность ведомств, вторая – давление групп интересов.

Для оценки ресурсной обеспеченности ведомств мы используем данные о средней заработной плате центрального аппарата ведомства и его штатной обеспеченности. В отсутствие прямой оценки давления групп интересов по сферам (то есть данных о количестве действующих групп интересов) применяется подход «типов политики», выделяемых на основе теорий Т.Лоуи⁶⁷ и Дж.Уилсона⁶⁸, на основании особенностей распределения издержек и выгод решений ведомства в определенной сфере.

Таблица 1. «Типы политик» по Уилсону

		издержки	
		сконцентрированы	распылены
выгоды	сконцентрированы	Политика групп интересов	Клиентелистская политика
	распылены	Антрепренерская политика	Мажоритарная политика

⁶⁷ Lowi T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice // Public Administration Review. 1972. Vol. 33. pp.298-310

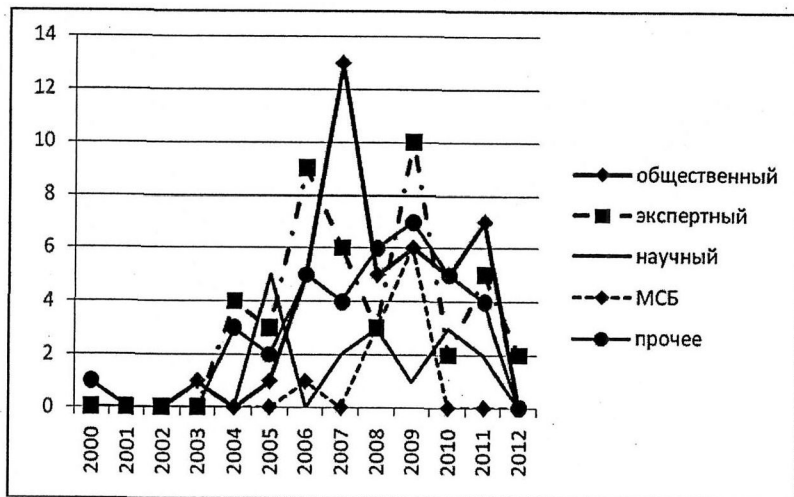
⁶⁸ Wilson J. Q. Bureaucracy: What Government Does and Why They Do It. New York: Basic Books, 1989

В соответствии с данной теорией, в зависимости от распределения издержек и выгод меняется мотивация групп интересов, действующих в данной сфере, стимулы для мобилизации групп и их активность (наибольшая – в сфере «политики групп интересов», наименьшая в сфере «мажоритарной политики»). Все ведомства были распределены автором (с учетом существующего опыта подобного распределения⁶⁹) по типам политики - что позволяет предположить, какая мотивационная структура действует в той или иной сфере для групп интересов, и сопоставить ее с представленностью групп.

В главе 3 «Эмпирический анализ деятельности совещательных органов» представлены результаты исследования совещательных органов при ведомствах.

В *первом параграфе* главы 3 «Нормативная база и основные характеристики совещательных органов в России» приведено описание базовых характеристик консультативной системы. В соответствии с имеющимися данными, совещательные органы есть при 54 из 79 ведомств, всего было идентифицировано 169 советов, для 146 из них доступны данные о составах.

Рисунок 1. Советы по типам и годам создания



⁶⁹ Parkins S.J.N. Budgeting in Times of Fiscal Stress: Explaining Strategies for Reducing Agency Expenditures. ProQuest, 2008

Анализ общих характеристик системы совещательных органов позволяет заключить, что:

- большинство таких органов были созданы в период с 2005 по 2009 год, причем в 2009 году наблюдался рост создания всех типов советов. С 2005-2006 года, после создания Общественной палаты, активно создаются общественные советы, а рост в 2009 году, скорее всего, обоснован выборным циклом и сменой правительства.
- активнее всего совещательные органы создают министерства (их сфера ответственности и спектр рассматриваемых вопросов шире)
- большинство совещательных органов действует в сфере управления образованием и промышленностью. Если принять во внимание, что сферы «управление сельским хозяйством», «управление инфраструктурой», «управление природными ресурсами и охраной окружающей среды» и ряд других также могут относиться к сфере экономической политики, наблюдается явное доминирование «экономических» советов и соответствующих ведомств в консультативной системе. Одним из следствий должно являться преобладание групп интересов бизнеса в составах советов.

Во *втором параграфе* главы 3 «Представленность и влияние: кейс общественного совета при Федеральной службе по тарифам» изложены результаты анализа деятельности одного совещательного органа: структура участия и дискуссий, оценка доминирования тех или иных групп.

В составе совета преобладают представители бизнеса. При этом гетерогенность состава высокая: в совете представлено много различных групп, и это и релевантные для ведомства группы бизнеса, и НКО, и представители экспертных организаций.

Сравнение формального и фактического состава участников показало некоторые различия: в первую очередь, отсутствие в формальном составе представителей ведомства и их активное участие в заседаниях. Однако все группы, представленные в формальном составе, участвуют в заседаниях – а значит, реальная гетерогенность может быть несколько выше полученных оценок, но не ниже. Кроме того, различие между формальным и реальным

составом заключается преимущественно в появлении значительной доли чиновников и не меняет радикально «соотношения сил» внешних групп.

Наконец, существует значимая корреляция между долей группы в формальном составе совета и вероятностью, что ее представитель будет доминирующим спикером.

Качественный анализ дискуссии показал, в частности, что те же доминирующие группы бизнеса являются авторами вопросов, адресованных ведомству, активно участвуют в дискуссии и обмене репликами – в первую очередь, с представителями ведомства. Вместе с результатами корреляционного анализа это позволяет подтвердить обоснованность использования данных о составе совета для примерной оценки относительного влияния его участников.

Исследование взаимодействия акторов показало, что особенно сильна эта связь для доминирующих групп — их влияние, оцененное как доминирование в ходе дискуссии, больше, чем доля в составе совета.

В *третьем параграфе* главы 3 «Представленность групп в российских советах» проведен количественный анализ присутствия различных групп в составах совещательных органов.

Нижеприведенные данные отражают долю участников совещательных органов, принадлежащих к определенной категории.

Таблица 2. Средняя доля группы в составе совета, все советы

Типы групп	Средняя доля	Количество советов, где представлена группа
Государственные органы	29,70%	121
Компании	27,55%	119
Ассоциации бизнеса	22,43%	101
Исследовательские структуры	15,97%	97
Образовательные учреждения	15,88%	93
Деятели культуры и искусства	13,77%	18
Гражданские организации	13,29%	87

СМИ	10,58%	45
Церковь	7,22%	15
Профессиональные ассоциации и профсоюзы	6,67%	27
Медицинские учреждения	6,36%	6
Практики (юристы, консультанты, независимые эксперты)	6,12%	33
Политические партии и движения	2,75%	3
Прочее	4,89%	4

Как видно из Таблицы 2, наиболее представлены группы бизнеса и представители государственных органов. Сравнение показателей для различных типов советов показывает, что преобладание бизнеса еще заметнее для советов в сфере экономики и экспертных советов. Зеркальная ситуация наблюдается для гражданских организаций: их присутствие является значительным практически только в общественных советах. Однако даже в общественных советах доля бизнеса больше доли НКО, что ставит под сомнение их статус,

В *четвертом параграфе* главы 3 «Факторы представленности групп в совещательных органах при федеральных ведомствах» оценено действие двух выделенных групп факторов (ресурсная обеспеченность ведомства и особенности сферы политики) на создание совещательных органов и представленность групп.

Действие первой группы факторов противоречит ожидаемому: исследования, проведенные в зарубежных странах, демонстрировали обратную зависимость между ресурсами государственных структур и их склонностью создавать консультативные площадки. В российском случае наблюдается хотя и слабо выраженная, но заметная и значимая прямая зависимость – чем больше сотрудников работает в центральном аппарате ведомства и чем выше средние заработные платы этих сотрудников, тем больше совещательных органов создается при ведомстве. В этой ситуации создание совещательных структур выступает не субститутутом собственных ресурсов, а скорее дополнительным

ресурсозатратным направлением работы ведомства. Почему же в таком случае ведомства решают создавать совещательные органы?

Частичный ответ на этот вопрос дает оценка действия первого из выделенных факторов – особенностей сфер государственной политики с точки зрения мотивации групп интересов. Концентрация издержек или выгод (а значит, предполагаемое повышение активности внешних групп интересов) связана с большим количеством совещательных органов. Больше всего советов в сфере «политики групп интересов». То же верно и для количества советов на ведомство: 4,4 в области политики групп интересов, 2,53 в сфере клиентелистской политики и 1 и 1,43 соответственно в области антрепренерской и мажоритарной политики.

Таким образом, больше совещательных органов действует в областях, которые стимулируют активизацию внешних групп. Это позволяет отметить, во-первых, что деятельность групп интересов, их количество в определенной сфере политики оказывает влияние на решение ведомства о создании совещательных органов. Во-вторых, именно группы интересов, действующие в таких областях, будут больше представлены в составе совещательных органов в целом.

К областям, где действует сильная мотивация для групп интересов, относятся преимущественно вопросы экономического регулирования, в которых основными группами интересов (с наибольшими потенциальными выгодами и издержками) выступают группы интересов бизнеса. Преобладание совещательных органов именно в таких областях государственной политики во многом объясняет наблюдаемое доминирование групп бизнеса в системе совещательных органов в целом. Доля представителей этих групп в советах мажоритарного типа политики ниже – за счет большей представленности иных групп.

В заключении подведены итоги исследования и представлены окончательные выводы, а также предложены рекомендации, основанные на результатах исследования.

В существующих российских работах, посвященных совещательным органам разного уровня, они чаще всего рассматриваются с точки зрения общественного контроля, связи государства и гражданского общества. Однако проведенное исследование показало, что по крайней мере консультативная система при федеральных ведомствах выполняет преимущественно функцию защиты интересов групп – и это группы интересов бизнеса. Именно представители бизнеса, а также государственных ведомств чаще всего преобладают в составе совещательных органов. Причем бизнес не просто широко представлен в советах – в 46% совещательных органов (и 38% общественных советов) он занимает более 30% мест. Как продемонстрировал анализ дискуссии на материале общественного совета при Федеральной службе по тарифам, такое преобладание вместе со сравнимой долей государственных чиновников означает практически безусловное доминирование в ходе обсуждения.

Как показало наше исследование, преобладание именно экономических групп интересов во многом обусловлено тем, что советы в большей степени создаются ресурсно обеспеченными ведомствами, в сфере управления промышленностью и смежных областях. Для этих сфер свойственно большое число высокомотивированных групп интересов.

Полученные результаты позволяют сделать ряд более широких выводов с точки зрения роли совещательных органов в политической системе.

Заявляемая цель осуществления общественного контроля/гражданского участия посредством совещательных органов представляется неадекватной особенностям функционирования этих институтов. Причем, судя по рассмотренному в работе опыту исследования совещательных органов в других странах, это не является специфичным только для России.

Опираясь на полученные результаты, можно заключить, что квазипредставительные институты, какими являются совещательные органы, по ряду причин выполняют преимущественно функцию представительства мотивированных, хорошо организованных и ресурсно обеспеченных интересов. Для учета «распыленных» интересов широких общественных групп могут

служить другие институты – как традиционные (политические партии и парламент, референдумы и т.д.), так и новые, активно осваиваемые наравне с совещательными органами в различных странах (гражданские жюри и конференции, сетевые технологии участия и т.д.). При этом само по себе участие экономических групп интересов в формулировании и оценке реализации государственной политики, при условии определенного контроля и прозрачности деятельности совещательных органов, может оцениваться как желательное и позитивное – поскольку именно эти группы являются носителями экспертного знания, которое необходимо для принятия решений в определенных областях.

Если ставить нормативную цель повышения гражданского участия/общественного контроля через совещательные органы (то есть выполнения ими функции защиты общественных интересов), то необходимо компенсировать действие идентифицированных факторов, способствующих преимущественному участию групп интересов бизнеса. Для этого можно стимулировать создание совещательных органов в тех сферах, где их пока мало – за пределами сферы «политики групп интересов», в области социальной и внутренней политики. Кроме того, одновременно нужно стимулировать участие организаций, представляющих общественные интересы, в таких органах – в том числе, возможно, введением компенсации расходов на участие (как это делается в США и ЕС). Отдельным вопросом является слабость организованного гражданского общества и государственная политика в этой области в России. Несмотря на всю сложность данной темы, можно все же отметить, что само создание подобных площадок и нормативное закрепление необходимости консультаций с ними (которое предполагается, в частности, в проекте закона об общественном контроле) может стать толчком к созданию целых классов новых организаций⁷⁰. Кроме того, совещательные органы являются институтом, в рамках которого участники из различных групп могут освоить конструктивное взаимодействие как друг с другом, так и с представителями органов государственной власти.

⁷⁰ Mahoney C. The power of institutions: state and interest group activity in the European Union //European Union Politics. 2004. Vol. 5. No. 4. pp. 441-466.

Дальнейшего исследования заслуживают вопросы ресурсов и тактики групп интересов при взаимодействии с государственными органами посредством участия в совещательных органах, а также проблема влияния совещательных органов на принятия решений.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России

1. Гарифуллина Г.А. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура // Проблемы теории и практики управления. № 2, 2012. С.120-126 (0,4 п.л.)
2. Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти // Государственная служба. № 5, 2011. С.104-106 (0,3 п.л.)
3. Гарифуллина Г.А. Контекст и ресурсы в информационных стратегиях групп интересов в институтах ЕС // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз, 2010. № 2. С.155-166 (0,65 п.л.)

Другие работы, опубликованные автором по теме кандидатской диссертации

4. Гарифуллина Г.А. Роль общественных советов при ведомствах: кейс Федеральной службы по тарифам // Власть и бизнес: коммуникационные ресурсы. - М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 173-196(0,6 п.л.)
5. Гарифуллина Г.А. Бизнес в совещательных структурах при органах исполнительной власти РФ // Яковлев А.А., Зудин А.Ю., Голикова В.В., Говорун А.В., Гарифуллина Г.А., Астафьева Е.В. Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики, Москва: МОНФ, 2010. С. 136-154 (0,9 п.л.)
6. Гарифуллина Г.А. Информационные аспекты взаимодействия власти и групп интересов: российский и европейский опыт // Гражданские коммуникации и гражданское общество. – М., 2009. С.165-179 (0,9 п.л.)

Лицензия ЛР № 020832 от «15» октября 1993 г.
Подписано в печать 19 апреля 2013 г. Формат 60х84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1.

Тираж 100 экз. Заказ № 20 Типография издательства НИУ ВШЭ,
125319, г. Москва, Кочновский пр-д., д. 3.