

УДК-323:535(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2021-2-129-141

УСЛОВИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ СОВЕТОВ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

И. О. Вяткин, Ю. А. Кабанов, М. Е. Карягин,

С. М. Кукарцев, П. Д. Миронов

Вяткин Илья Олегович, студент образовательной программы «Политология и мировая политика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: i.o.viatkin@gmail.com (ORCID: 0000-0003-2746-3016).

Кабанов Юрий Андреевич, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: ykabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0002-4011-2010).

Карягин Михаил Евгеньевич, ведущий эксперт,

Центр политической конъюнктуры, Россия, Москва.

E-mail: karyaginm@gmail.com (ORCID: 0000-0001-8562-5840).

Кукарцев Станислав Михайлович, студент образовательной программы «Политология и мировая политика»,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: kukartsevst@gmail.com (ORCID: 0000-0003-4884-1581).

Миронов Павел Дмитриевич, студент образовательной программы «Политология и мировая политика»,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: mr.paul-grand@mail.ru (ORCID: 0000-0002-8595-7017).

Аннотация

Информационная открытость общественных консультативных советов является важным, но пока недостаточно полно изученным показателем их роли в публичной политике, отражающим их активность и готовность к «обратной связи» с гражданами. Исследователи часто подчеркивают низкую степень открытости советов и существенные диспропорции в ее развитии на федеральном и региональном уровне, однако причины подобной ситуации анализируются достаточно редко, особенно в сравнительной перспективе. Настоящая статья представляет собой попытку восполнить этот пробел и выявить условия, которые приводят к большей открытости советов. В качестве кейса выбран Санкт-Петербург. Для анализа открытости была собрана авторская база данных, содержащая как оценку открытости сайтов советов, так и переменные, отражающие условия их функционирования. Основным методом исследования выступил качественный сравнительный анализ нечетких множеств. Исследование строится вокруг двух теоретических ожиданий. С одной стороны, предполагается, что на открытость положительно влияет автономия совета в вопросах ведения сайта и организации деятельности, с другой – «посредническая», в противовес «экспертной», роль совета в публичной политике. По результатам анализа можно сделать вывод, что, хотя ни один из факторов нельзя считать гарантией открытости, различия в автономии и роли советов могут иметь значение. Автономия совета, понимаемая как продолжительность его существования и доля представителей некоммерческого сектора, представляется значимым условием независимо от той роли, которую исполняет ОКС, – «посредни-

ческой» или «экспертной»). В определенных случаях значение может приобрести независимость сайта совета, его ведомственная принадлежность, а также открытость «профильного» органа власти. Однако для полного понимания ситуации необходимо дополнительное изучение отдельных случаев. Тем не менее, важным вкладом данного исследования можно считать выработку целостной рамки для анализа открытости, которая может быть использована для анализа других случаев.

Ключевые слова: общественные консультативные советы; информационная открытость; публичная политика; качественный сравнительный анализ.

Введение

Общественные консультативные советы (ОКС) являются заметным феноменом государственного управления в России, однако их роль и место в институциональной структуре публичной политики определена не до конца. Одни исследователи трактуют их как элемент мониторинговой (Сунгуров, 2013) или делиберативной (Руденко, 2007) демократии, для других их появление укладывается в логику развития «гибридной» публичной политики (Кабанов, 2020; Owen & Bindman, 2017).

Одним из важных, но пока недостаточно изученных показателей роли ОКС в публичной политике, является их открытость: доступность информации об их деятельности для граждан. Как указывают исследователи, она не только отражает активность ОКС и качество «обратной связи» с обществом, но и является условием контроля за их деятельностью (Карягин, 2017; Батуев и др., 2020). При этом и на федеральном, и на региональном уровне наблюдаются значительные диспропорции в уровне информационной открытости (Батуев и др., 2020; Сунгуров и др., 2020).

Настоящая статья посвящена исследованию открытости региональных ОКС на примере Санкт-Петербурга. Несмотря на достаточно внимательное отношение городских властей к развитию информационных ресурсов, направленных на коммуникацию с гражданами (Kabanov & Chugunov, 2017) и долгую историю развития общественных советов (Горный, 2011), лишь немногие ОКС считаются эффективными и открытыми для общества (Сунгуров и др., 2020). В этой связи возникает исследовательский вопрос: какие условия способствуют большей информационной открытости ОКС?

Для анализа открытости мы собрали базу данных, содержащую как оценку открытости сайтов ОКС, так и переменные, отражающие условия функционирования советов, которые, как показывает литература, могут являться важными факторами открытости. Основным методом исследования в данной работе – качественный сравнительный анализ нечетких множеств (*fuzzy-set QCA*, *fsQCA*). Он позволяет определить комбинацию условий, приводящих к искомому исходу (в нашем случае – более высокой степени открытости), при этом в отличие от других вариаций метода, учитывая неполную принадлежность кейса к тому или иному множеству условий (Ragin, 2009). Однако из-за нехватки эмпирических данных отдельные предположения проверяются нами методами описательной статистики.

Открытость общественных советов: текущее состояние и причины различий

Проблема низкой информационной открытости неоднократно отмечалась в литературе, посвященной анализу эффективности консультативных структур. В частности, исследователи указывают на низкую осведомленность граждан о деятельности региональных ОКС и отсутствие данных об их работе (Сулимов и Титова, 2016; Зеленский, 2018). Схожая ситуация наблюдается и на федеральном уровне (Карягин, 2017; Батуев и др., 2020). Хотя авторы зачастую обозначают возможные причины этой ситуации, сами эти причины редко подвергаются комплексной теоретической концептуализации или систематической эмпирической проверке.

В изучении открытости органов власти (необязательно консультативных советов), как правило, авторы концентрируются либо на структурных условиях открытости (технологических, финансовых, организационных и др.), либо на мотивации и характеристиках конкретных лиц внутри органа власти или бюрократии в целом (Yavuz & Welch, 2014; Tavares & Da Kruz, 2017; Кабанов и Карягин, 2015; Kabanov et al., 2017). Адаптируя эти подходы к анализу ОКС, мы предлагаем сконцентрироваться на двух взаимозависимых ключевых условиях развития советов: во-первых, на их автономии от соответствующих органов власти, а во-вторых, на их роли в системе публичного управления.

Хотя некоторые исследователи не склонны считать автономию гарантией субъектности ОКС как актора (Сулимов, 2018), независимость и самостоятельность совета действительно признаются важным условием открытости. Так, А. Батуев и др. (2020) делают предположение, что «те [советы],

которые обладают большей автономией и влиянием, чаще могут добиваться большей открытости и участия в своей деятельности иных внешних общественных организаций» (Батуев, 2020: 28).

С организационно-технической точки зрения, автономия ОКС проявляется в том, может ли совет определять свою информационную политику. На эту гипотезу наводит интересное исследование общественных советов в Казахстане: «Советы полностью зависят от ... министерств в публикации и распространении их работы. Это делает органы, в отношении которых они играют контролируемую роль, привратниками в контексте их транспарентности перед обществом» (Knox & Janenova, 2018: 315). Данное предположение имеет смысл и в случае Санкт-Петербурга, где большинство сайтов ОКС располагаются на домене администрации Санкт-Петербурга (gov.spb.ru). На уровне эмпирики это, например, может проявляться в том, что информационная открытость ОКС напрямую зависит от открытости «профильного» органа власти (что, впрочем, может положительно сказываться, если орган власти поддерживает высокий стандарт открытости). Кроме того, большую роль играет наличие самостоятельного домена сайта ОКС в Интернете или непосредственный доступ ОКС к редактированию сайта на правительственном домене.

С содержательной точки зрения, автономия может быть связана с составом ОКС. Исследователи подчеркивают важность представленности разных типов акторов – государственных и негосударственных – в составе советов (Дьякова, 2018), особенно подчеркивая роль некоммерческих организаций (НКО), которая часто признается недостаточной (Горный, 2011; Петрова и Сунгуров, 2012; Сунгуров и др., 2020). Можно предположить, что в условиях, когда общество не способно оказать такого влияния на развитие открытости, как в демократических странах (Yavuz & Welch, 2014; Tavares & Da Kruz, 2017), именно негосударственные акторы становятся главным источником подобного запроса. Кроме того, свою роль может сыграть и возраст существования ОКС: можно предположить, что чем совет старше, тем больше он приобретает самостоятельности.

Второе условие открытости – это роль, которая отводится ОКС в системе публичной политики. И в зарубежной (Krick et al., 2019), и в российской науке (Сунгуров и Карягин, 2017; Дьякова, 2018; Дьякова и Трахтенберг, 2019) существует дискуссия относительно того, какова главная функция консультативных советов и что – общество или государство – является для них ключевым контрагентом. Так, А.Ю. Сунгуров и М.Ю. Карягин (2017) пришли к выводу, что «большинство экспертно-консультативных советов регионального уровня реализует преимущественно символическую функцию экспертизы» (с. 156). На преобладание экспертной функции и «профессионального» подхода (исходя из состава советов) указывает применительно к Свердловской области и Е.Г. Дьякова (2018). В то же время, как указывают Е.Г. Дьякова и А.Д. Трахтенберг (2019), для самих членов ОКС характерно восприятие себя «посредниками между властью и народом» (с. 181). Представляется, что информационная открытость ОКС будет тем больше, чем больше ориентация совета на общество. Подобная ориентация на практике может выражаться, во-первых, в упомянутой выше структуре совета – соотношении «экспертов» и «общественников» (Дьякова, 2018), во-вторых, в общей «социальной» направленности ОКС: в какой степени его функционал непосредственно затрагивает широкие общественные интересы или же касается узких технических аспектов. Наоборот, закрытые экспертные структуры оказывают ограниченную поддержку и легитимацию принятия решений, слабо вовлекая граждан и информируя их о своей деятельности. В связи с этим характерен общий низкий уровень открытости советов при губернаторе и правительстве Санкт-Петербурга, в отличие от советов при комитетах, отмеченный ранее А.Ю. Сунгуровым и др. (Сунгуров, 2020). Авторы исследования делают предположение, что «[сотрудники администрации губернатора] по умолчанию относились к этим советам, в рамках заседаний которых происходило прямое общение губернатора с его членами, как к событиям «для служебного пользования» (Сунгуров, 2020: 14).

На основании этого обзора мы можем выделить ряд условий (см. табл. 1), которые, как нам представляется, определяют уровень информационной открытости ОКС. Мы делаем предположение, что наибольший уровень открытости у советов, (1) чьи «профильные» органы власти обладают наибольшей открытостью; (2) обладающих собственным доменом; (3) в составе которых преобладают представители негосударственных структур, прежде, НКО; (4) который существует дольше; (5) чья тематика отражает бóльшую направленность на широкие общественные интересы; (6) более активных в медийном пространстве; (7) связанных с комитетами, нежели с губернатором или правительством.

Условия открытости ОКС

Концепт	Автономия ОКС	Роль ОКС
Концептуализация	Зависимость открытости ОКС от информационной политики и открытости «профильного» органа власти (например, комитета)	Преобладание «экспертной» или «общественной» функции в деятельности ОКС
Операционализация	Открытость «профильного» органа власти; Независимость домена сайта ОКС; Состав ОКС; Длительность существования ОКС.	Социальная релевантность тематики ОКС Активность ОКС в медийном пространстве; Состав ОКС; Принадлежность ОКС (губернатор, правительство, комитет).

Примечание.

Источник: составлено авторами на основе обзора литературы.

Переменные и первичный анализ

Наш ключевой исход, или зависимая переменная, представляет собой оценку информационной открытости ОКС, которая проводилась нами по методике «Инфометра»¹ и была апробирована ранее (Сунгуров и др., 2020). Мы оценили 46 ОКС (при их наличии) при органах исполнительной власти региона по восьми параметрам, характеризующим открытость информации на сайте о составе совета, его полномочиях и текущей деятельности². Результаты анализа продемонстрировали существенный разброс значений информационной открытости: от 0 до 100%, при среднем уровне открытости около 52%. Лидером мониторинга со стопроцентным показателем стал ОС по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга.

Первым возможным условием открытости, или независимой переменной, является открытость «профильного» органа власти (комитета, правительства или губернатора), которая измерялась нами по схожей методике и содержательно таким же параметрам. Разброс значений открытости органов власти также оказался существенным: от 26,5 до 89,3%, при этом случаев, когда открытость органа власти выше открытости соответствующего совета и наоборот, оказалось примерно поровну.

Второе условие – независимость домена сайта – представляет собой бинарную переменную, где «1» обозначает сайт, не находящийся на официальном домене, и «0» – сайт ОКС, являющийся страницей на правительственном или ведомственном сайте (например, www.gov.spb.ru). Третье условие (состав совета) оценивалось исходя из данных официальных сайтов ОКС о составе на декабрь 2020 г. Было рассчитано процентное соотношение представителей органов власти, бизнеса, академического сообщества и некоммерческих организаций от общего числа членов совета. На основании данных сайтов была определена и длительность существования ОКС (четвертое условие).

Пятое условие – социальная релевантность ОКС, обозначает значимость деятельности Комитета, при котором состоит совет, для населения. Данный критерий, безусловно, является довольно спорным, учитывая, что он рассчитывался на основании оценки с участием двух экспертов, которые кодировали каждый совет с помощью бинарной кодировки: «1» обозначает совет, который, по мнению экспертов, касается вопросов, более близких к деятельности граждан (например, в эту группу попали советы, относящиеся к вопросам развития предпринимательства, социальной сферы, здраво-

¹ Подробно с методикой можно ознакомиться здесь: 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).

² Критерии открытости: 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. Полные данные доступны по ссылке: URL: <https://clck.ru/QwTAj>.

охранения, ЖКХ). «0» обозначает советы, которые относятся к более техническим сферам (например, советы при Комитете по тарифам, Архивном комитете, Комитете государственного финансового контроля, Комитете по государственному заказу), а также к сферам, к которым, как представляется, граждане имеют не такое непосредственное отношение (например, советы при Комитете по внешним связям, Комитет по делам Арктики).

Шестое условие – активность в медийном пространстве – измерялось нами через упоминаемость ОКС в федеральных и региональных СМИ за период с 8 сентября 2019 г. по 8 сентября 2020 г. Для оценки использовался ресурс «Медialogия». Учитывались все упоминания объектов в СМИ, после чего производилась ручная проверка с удалением нерелевантных сообщений¹. Стоит отметить, что за указанный период нам удалось обнаружить лишь 955 упоминаний в СМИ обо всех советах, причем лидером вновь стал Совет по развитию малого предпринимательства (544 упоминания), за ним следуют Совет по стратегическому развитию и проектной деятельности в Санкт-Петербурге (103), а также ОС при Правительстве Санкт-Петербурга по вопросам отношения к домашним животным (94). Для 19 из 46 ОС упоминаний не было обнаружено, из-за чего можно сделать вывод о слабой и чрезвычайно неравномерной представленности ОКС в СМИ.

Наконец, седьмое условие – принадлежность совета – также определялась на основании того, к какому «профильному» органу он относится, и кодировалась бинарным значением: «1» – если совет при губернаторе, «0» – если при комитете или правительстве.

Из-за отсутствия отдельных данных по некоторым советам, наша итоговая выборка для качественного сравнительного анализа составила 36 советов. При этом в анализ также не были включены переменные, не демонстрирующие достаточной вариативности, а именно: независимость домена сайта, активность в медийном пространстве и принадлежность совета.

Первичный анализ трех указанных выше показателей не позволяет сделать однозначный вывод об их значимости. С одной стороны, самый открытый совет – по развитию малого предпринимательства – действительно имеет собственный домен (<http://osspb.ru/>) и наиболее ярко представлен в СМИ. Однако это практически единственный совет с независимым сайтом и активной информационной политикой, судя по всему, являющийся исключением из правила. Проведенный ранее глубокий анализ его деятельности показывает, что этот ОКС действительно обладает высокой степенью самостоятельности и автономии в организации сайта и работы совета в целом, а также явной ролью посредника между властью и бизнесом (Сунгуров и др., 2020). В меньшей степени, эти выводы применимы и к Общественному совету по вопросам отношения к домашним животным, также обладающему высокой степенью открытости (87,5%). Он занял третье место по упоминаемости (94 за год) и имеет отдельный, частично независимый сайт (субдомен правительственного домена, URL: <http://zoosovet.spb-gov.ru/>). Практически во всех остальных случаях, независимо от степени открытости, сайты ОКС представлены в виде страницы на сайте соответствующего органа власти, а сами советы практически не представлены в медийном пространстве. В этом смысле независимость сайтов и медийная активность являются, скорее всего, недостаточным, но не необходимым условием открытости. Отсутствие в большинстве случаев автономного сайта ОКС указывает, что их открытость может быть связана с открытостью органов власти, что будет далее протестировано.

Неоднозначная ситуация и с ведомственной аффилиацией советов. Действительно, средняя открытость советов при губернаторе значительно ниже, чем советов при комитетах или правительстве (при комитетах 53,34, при правительстве 49,1, при губернаторе 33,33%), что указывает на некоторую их закрытость и возможную «экспертную», нежели «посредническую» роль. Вместе с тем именно «губернаторский» совет по развитию малого предпринимательства парадоксальным образом возглавляет рейтинг открытости. Опять-таки, речь может идти об особом случае, но сама по себе принадлежность совета не позволяет судить о роли ОКС в публичной политике и определять его информационную открытость.

Относительно остальных условий, первичный анализ показывает, что между ними и открытостью ОКС также нет однозначной линейной зависимости. Как правило, встречаются случаи, когда открытость совета и органа власти либо сопоставимо большие, либо примерно одинаково низкие (за исключением случаев, когда сайта ОКС нет). Однако значимая корреляция между этими показателями отсутствует. То же самое касается и социальной релевантности: и среди более, и среди менее релевантных наблюдаются позитивные и негативные исключения, а среднее значение их открытости примерно одинаковое и находится в районе 50%. Именно поэтому мы можем говорить скорее о ком-

¹ Полные данные доступны по ссылке: URL: <https://clck.ru/QwTAj>.

бинации условий, которые могут способствовать открытости, для чего и используется качественный сравнительный анализ.

Качественный сравнительный анализ: дизайн и результаты

Качественный сравнительный анализ проводился в *RStudio* с использованием пакета *QCA* (Duşa, 2019) по устоявшейся методике (Schneider & Wagemann, 2010). Первым шагом является калибровка исходных значений, при которой наблюдениям присваивается значение членства в множестве от «0» (полное исключение) до «1» (полное включение). В анализе мы используем метод прямого присвоения с преобразованием исходных значений с помощью сигмовидной функции (Duşa, 2019)¹. Для этого определены пороговые величины («якоря») для калибровки. Пороговые величины для исхода – открытости ОКС (*Open*) – выбраны в соответствии с распределением значений показателей: 33, 52 и 66². Для открытости «профильного» органа (*Open_com*), исходя из среднего значения открытости, выбраны значения 38, 56 и 70. Для длительности существования ОКС (*Age*) – пороговые значения 3.1, 5.1, 7.1, исходя из разброса годов учреждения большинства советов и их среднего возраста. Относительно состава ОКС, мы полагаем, что если совет состоит из представителей некоммерческих организаций более чем на половину, то он относится ко множеству с высокой долей НКО (*Ngo_share*), в соответствии с чем «якоря» калибровки составляют 0.25, 0.39 и 0.52³. Наконец, социальная релевантность тематики ОКС (*Soc_rel*) является бинарным условием.

Первый шаг анализа заключается в определении необходимости условий для ожидаемого исхода (см. табл. 2). Результаты демонстрируют, что показатели всех условий не удовлетворяют одновременно пороговым значениям согласованности (0.9), покрытия (0.6) и релевантности (0.5), используемых для анализа необходимости условий (Schneider & Wagemann, 2007: 213–215). Таким образом, ни один из выделенных нами факторов не является необходимым условием информационной открытости ОКС.

Следующий шаг *fsQCA* – анализ достаточности условий – требует построения таблицы истинности, которая в нашем случае состоит из $2^4 = 16$ строк (конфигураций условий). Для определения «достаточности» строки используется параметр достаточности включения (*sufficiency inclusion score*), известный также как оценка согласованности (*consistency score*). Мы установили относительно либеральное значение данного параметра – 0.8, которое, тем не менее, позволяет сохранить приемлемый уровень значимости (Ragin, 2006: 293). К тому же, в таблице истинности наблюдается резкое падение значений оценок согласованности с 0.803 в шестой строке до 0.738 – в седьмой. Сокращенная версия таблицы истинности, в которой отражены строки, которым соответствует хотя бы один случай, представлена в табл. 3.

Таблица 2

Анализ необходимости условий (исход «большая открытость совета» (*Open*))

Условия	Согласованность (<i>Consistency of necessity</i>)	Покрытие (<i>Coverage of necessity</i>)	Релевантность (<i>Relevance of necessity</i>)
OPEN_COM	0.620	0.700	0.735
AGE	0.592	0.681	0.732
NGO_SHARE	0.480	0.712	0.830

¹ Все технические операции выполнены в *RStudio* с использованием пакета *QCA* (Duşa 2019).

² Это означает, что ОКС со значением открытости более 66% будут полностью включены в множество «более открытые», ОКС со значением менее 33% будут полностью исключены из него, а промежуточные значения относительно значения перехода (*crossover point*) 52% будут отнесены либо к скорее включенным, либо к скорее исключенным.

³ Мы использовали доли представителей бизнеса и академического сообщества (якоря калибровки: 0.08 - 0.16 - 0.33 и 0.1 - 0.21 - 0.32, соответственно) как казуальные условия вместо доли НКО, но полученные формулы решения объясняли открытость меньшего числа советов, будучи, в то же время, плохо генерализируемы.

Окончание табл. 2

Условия	Согласованность (<i>Consistency of necessity</i>)	Покрытие (<i>Coverage of necessity</i>)	Релевантность (<i>Relevance of necessity</i>)
SOC_REL	0.588	0.593	0.610
open_com	0.488	0.662	0.780
age	0.501	0.663	0.774
ngo_share	0.578	0.608	0.644
soc_rel	0.412	0.652	0.819

Примечания: Заглавные буквы обозначают присутствие условия, прописные – отсутствие.
Источник: расчеты авторов в *RStudio* с использованием пакета *QCA*.

Таблица 3

Таблица истинности (исход «большая открытость совета» (*Open*))

Soc_rel	Open_com	Age	Ngo_share	Исход	Включ.	Случаи
1	1	0	1	1	0.994	MDC, HOU
0	0	1	0	1	0.936	PRC, INF, TEC
0	1	1	1	1	0.921	PRP
1	1	1	1	1	0.905	SEN, INT
1	0	0	1	1	0.810	SOC, NAT, SCS, TOU
1	0	1	1	1	0.803	CON, MED, LAW, ENC
0	1	1	0	0	0.738	FIN, ARC, TAR, SCI
0	0	0	0	0	0.727	URB
1	0	0	0	0	0.704	EXT
0	1	0	0	0	0.703	ARA, ENG, COS, ATI
1	1	1	0	0	0.626	PET, RUB, TRA, ART
1	1	0	0	0	0.574	YOU, ECO, CUL, PRO
1	1	1	0	0	0.494	LAB
0	0	1	1	0	0.487	IND

Примечания: Значения аббревиатур ОКС представлены в онлайн-приложении (<https://clck.ru/QwTAj>).
Источник: расчеты авторов в *RStudio* с использованием пакета *QCA*.

Для логической минимизации таблицы истинности в соответствии с правилами булевой алгебры применяется алгоритм Куайна-Маккласки (*Quine – McCluskey*); мы использовали формулу промежуточного решения (*intermediate solution*)¹. Ориентировочные ожидания (*directional expectations*) были установлены таким образом, что мы скорее предполагаем присутствие всех условий, Формулу решения можно представить в следующей форме, где прописные буквы обозначают наличие казуального условия, а строчные – его отсутствие; “*” – логическое И, “+” – логическое ИЛИ, “=>” – причинно-следственную связь:

$$\text{SOC_REL*NGO_SHARE} + \text{AGE*OPEN_COM*NGO_SHARE} + \text{AGE*soc_rel*open_com*ngo_share} \Rightarrow \text{OPEN}$$

Эта формула также может быть представлена в виде таблицы, которая включает оценки показателей покрытия решения и случаев, объясненных каждой её частью (см. табл. 4).

¹ Альтернативные формулы решения представлены в онлайн-приложении: URL: <https://clck.ru/QwTAj>.

**Анализ достаточности – формула промежуточного решения:
исход ‘большая открытость совета’ (Open)**

Достаточные казуальные пути, соединенные логическим ИЛИ	Значение достаточности (Inclusion)	Общее покрытие (Raw coverage)	Уникальное покрытие (Unique coverage)	Объясненные случаи
SOC_REL*NGO_SHARE	0.739	0.408	0.242	SOC, NAT, SCS, TOU, MDC, HOU, CON, MED, LAW, ENC, <i>SEN, INT</i>
AGE*OPEN_COM*NGO_SHARE	0.909	0.227	0.046	PRP, <i>SEN, INT</i>
AGE*soc_rel*open_com*ngo_share	0.936	0.123	0.109	PRC, INF, TEC
Решение в целом:	0.791	0.577		
<p>Примечание: Заглавные буквы обозначают присутствие условия, прописные – отсутствие; ^{1*} обозначает логическое И. Курсивом выделены советы, покрытые более чем одним элементом формулы. Подчеркиванием выделены логические противоречия. Источник: расчеты авторов в <i>RStudio</i> с использованием пакета <i>QCA</i>.</p>				

Формула комплексного решения имеет довольно высокое значение достаточности включения (0.791) и объясняет тринадцать из двадцати трех или 56.5% более открытых советов¹. В данном случае мы исключаем три наблюдения, которые являются логически противоречивыми²: хотя эти случаи покрываются элементами формулы, в сущности, они являются менее открытыми советами. В свою очередь, десять более открытых советов, не соответствующих ни одной из конфигураций, требуют отдельного дополнительного изучения.

Таким образом, с учетом ограничений анализа, отраженных выше, мы можем определить три казуальных пути, которые могут способствовать повышению информационной открытости ОКС. Первая часть формулы (*SOC_REL*NGO_SHARE*) демонстрирует, что большая открытость советов с высокой социальной релевантностью тематики (условно, «посреднических» ОКС) объясняется за счет высокой доли представителей негосударственных организаций. Данный казуальный путь объясняет открытость большей части ОКС, уникально покрывая восемь случаев. В частности, такая модель характерна для советов при Комитетах по социальной политике (SOC), по вопросам законности, правопорядка и безопасности (LAW), по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности (NAT), а также ОКС при Комитете по строительству (CON).

Вторая часть формулы (*AGE*OPEN_COM*NGO_SHARE*) представляется важным дополнением предыдущего казуального пути, поскольку показывает, что вне зависимости от социальной релевантности тематики ОКС, его открытость может обеспечиваться за счет комбинации значительного представительства членов НКО, длительного времени существования и высокой открытости профильного комитета. Исключая логически противоречивое наблюдение (INT), этот казуальный путь уникально покрывает единственный случай – Совет при Комитете имущественных отношений Санкт-

¹ Таблица 1.2. онлайн-приложения: URL: <https://clck.ru/QwTAj>.

² Среди них: Общественный совет при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге (INT), Общественный совет Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга (ENC), Общественный совет при Комитете по развитию туризма Санкт-Петербурга (TOU),

Петербурга (PRP). При этом открытость по развитию малого предпринимательства при губернаторе Санкт-Петербурга (SEN) может объясняться как первой, так и второй частью формулы решения.

Третий компонент формулы решения ($AGE*soc_rel*open_com*ngo_share$) отражает иной механизм обеспечения открытости ОКС. Несмотря на низкую социальную релевантность, невысокую открытость профильного комитета и небольшое число членов НГО в составе (необходимые условия открытости в предыдущих двух конфигурациях), ключевую роль в обеспечении информационной открытости данных советов играет продолжительность его существования. По-видимому, такая модель характера для советов при Гостехнадзоре Санкт-Петербурга (ТЕС), Комитете по государственному заказу Санкт-Петербурга (PRC), Комитете по информатизации и связи (INF). Хотя из компетенции Комитетов следует, что советы должны выполнять скорее «экспертную» функцию, долгая практика работы совета позволяет повышать их открытость за счет стремления к большей автономии.

Таким образом, результаты анализа подтвердили некоторые из наших теоретических ожиданий, параллельно выявив комбинаторную природу их воздействия.

Заключение

Несмотря на недостаток необходимых данных и указанные выше ограничения, мы можем сделать предварительный вывод о том, что различия в автономии и роли являются важными условиями развития информационной открытости ОКС. Автономия, понимаемая как независимость сайта ОКС, в настоящий момент фактически отсутствует, хотя в тех случаях, где она есть, советы действительно показывают высокие результаты открытости. Вместе с тем в отдельных случаях отсутствие подобной автономии может и не являться проблемой, если открытость «профильного» органа власти является высокой. Однако в целом, это условие нельзя считать универсальным. Автономия, понимаемая как продолжительность существования совета и как доля представителей некоммерческого сектора, представляется более значимым условием открытости. При этом, судя по всему, она имеет значение независимо от той роли, которую исполняет ОКС. В частности, даже если ОКС обладает низкой социальной релевантностью тематики, автономия может способствовать развитию большей открытости совета. Что касается роли советов, то хотя есть косвенные признаки того, что «экспертные» ОКС более закрыты (если судить по принадлежности советов и их составу), результаты анализа не позволяют говорить об этом со всей уверенностью.

Следует отметить, что найденные решения покрывают лишь небольшую часть случаев, поэтому необходим дополнительный анализ, который планируется на следующем этапе исследования. Во-первых, предстоит дополнить эмпирическую базу недостающими данными, чтобы было возможно расширить выборку для качественного сравнительного анализа. Во-вторых, полезным дополнением станет использование качественных методов исследования, прежде всего, интервью с представителями совета и органов власти, чтобы более точно выявить мотивацию акторов становиться более открытыми. Тем не менее, важным вкладом данного исследования можно считать выработку целостной рамки для анализа открытости, которая может быть апробирована на других кейсах разными эмпирическими методами.

Финансовая поддержка

Текст подготовлен 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).

Список литературы / References

Батуев, А. Д., Комин, М. О., Коробкин, Е. Н. (2020) *Открытость Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в России*. Москва: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 36 с. [Batuev, A. D., Komin, M. O., Korobkin, E. N.

(2020) *The Openness of Public Councils under Federal Executive Bodies in Russia* [Otkrytost' Obshchestvennyh sovetrov pri federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti v Rossii]. Moscow: Accounts Chamber of Russian Federation, Center for Advanced Governance, 36 p. (In Russ.).

- Горный, М. Б. (2011) 'Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга', *Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований*, 2(86), сс. 14–24. [Gornyj, M. B. (2011) 'Public Consultative Structures under the Government: Experience of St. Petersburg' [Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organah vlasti: opyt Sankt-Peterburga], *Teleskop: zhurnal sociologicheskikh i marketingovykh issledovaniy*, 2(86), pp. 14–24. (In Russ.)].
- Дьякова, Е. Г., Трахтенберг, А. Д. (2019) 'Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики?', *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, 6(154), сс. 180–201. [D'yakova, E. G., Trahtenberg, A. D. (2019) 'Public Councils under the Executive Branch: Experts, Supervisors, or Worldly Petitioners?' [Obshchestvennye sovery pri organah ispolnitel'noj vlasti: eksperty, kontrolery ili mirskie chelobitchiki?], *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, 6(154), pp. 180–201. (In Russ.)].
- Дьякова, Е. Г. (2018) 'Формирование системы общественных советов при региональных органах исполнительной власти: экспертиза или представительство?', *XXI Уральские социологические чтения. Социальное пространство и время региона: проблемы устойчивого развития*. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 21, сс. 189–192. [D'yakova, E. G. (2018) 'Formation of a System of Public Councils under Regional Executive Authorities: Expertise or Representation?' [Formirovanie sistemy obshchestvennykh sovetov pri regional'nykh organah ispolnitel'noj vlasti: ekspertiza ili predstavitel'stvo?], *XXI Ural Sociological Readings. Social space and time of the region: problems of sustainable development*. Ekaterinburg: Gumanitarnyj universitet, 21, pp. 189–192. (In Russ.)].
- Зеленский, П. А. (2018) 'Эффективность работы общественных советов при органах государственной власти как показатель правовой культуры общества', *Правовая культура*, 4, сс. 69–78. [Zelenskij, P. A. (2018) 'The Effectiveness of the Work of Public Councils under State Authorities as an Indicator of the Legal Culture of Society' [Effektivnost' raboty obshchestvennykh sovetov pri organah gosudarstvennoj vlasti kak pokazatel' pravovoj kul'tury obshchestva], *The Legal Culture*, 4, pp. 69–78. (In Russ.)].
- Кабанов, Ю. А., Карягин, М. Е. (2015) "Необитаемые острова" открытости: проблемы открытых государственных данных в России', *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК*, 11(4), сс. 38–51. [Kabanov, Y. A., Karyagin, M. E. (2015) "Uninhabited Islands" of Openness: Problems of Open State Data in Russia' ["Neobitaemye ostrova" otkrytosti: problemy otkrytykh gosudarstvennykh dannykh v Rossii'], *Political expertise: POLITEX*, 11(4), pp. 38–51. (In Russ.)].
- Кабанов, Ю. А. (2020) 'Публичная политика в гибридных режимах: обзор исследований', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 14(2), сс. 142–150. [Kabanov, Y. A. (2020) 'Public Policy in Hybrid Regimes: A Review' [Publichnaya politika v gibridnykh rezhimakh: obzor issledovaniy], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 14(2), pp. 142–150. (In Russ.)]. DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2020-2-142-150>.
- Карягин, М. Е. (2017) 'Информационная открытость деятельности экспертных сообществ на примере общественных советов при федеральных органах исполнительной власти РФ', в: Ясин, Е. Г. (ред.) *XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества*. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики., кн. 2, сс. 145–151. [Karyagin, M. E. (2017) 'Information Openness of the Activities of Expert Communities on the Example of Public Councils under the Federal Executive Bodies of the Russian Federation' [Informacionnaya otkrytost' deyatel'nosti ekspertnykh soobshchestv na primere obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organah ispolnitel'noj vlasti RF], in: Yasin, E. G. (ed.) *XVII April International Academic Conference on Economic and Social Development*. Moscow, Higher School of Economics Publishing House., b. 2, pp. 145–151 (In Russ.)].

- Петрова, Л. А., Сунгуров, А. Ю. (2012) 'Институты-посредники между органами власти и обществом: Случай Санкт-Петербурга', *Вопросы государственного и муниципального управления*, (2), сс. 78–96. [Petrova, L. A., Sungurov, A. Y. (2012) 'Mediators Institutes between Government and Society: Case of Saint-Petersburg' [Instituty-posredniki mezhdru organami vlasti i obshchestvom: Sluchaj Sankt-Peterburga], *Public Administration Issues*, (2), pp. 78–96. (In Russ.)].
- Руденко, В. Н. (2007) 'Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии', *Сравнительное конституционное обозрение*, 4(61), сс. 116–124. [Rudenko, V. N. (2007) 'Public Advisory Councils in the System of Deliberative Democracy' [Konsul'tativnye obshchestvennye sovery v sisteme deliberativnoj demokratii], *Comparative Constitutional Review*, 4(61), pp. 116–124. (In Russ.)].
- Сулимов, К. А. (2018) 'Консультативно-совещательные органы в современной России: субъектность без автономии?', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 12(3), сс. 88–102. [Sulimov, K. A. (2018) 'Consultative and Advisory Bodies in Modern Russia: Agency without Autonomy?' [Konsul'tativno-soveshchatel'nye organy v sovremennoj Rossii: sub"ektnost' bez avtonomii?], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 12(3), pp. 88–102. (In Russ.)]. DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-3-88-102>.
- Сулимов, К. А., Титова, С. Р. (2016) 'Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в современной России: представление базы данных', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 4, сс. 150–167. [Sulimov, K. A., Titova, S. R. (2016) 'Consultative and Advisory Bodies for Interethnic Relations in Modern Russia: Introducing a Database' [Konsul'tativno-soveshchatel'nye organy po mezhnacional'nyum otnosheniyam v sovremennoj Rossii: predstavlenie bazy dannyh], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 4, pp. 150–167. (In Russ.)].
- Сунгуров, А. Ю., Дубровский, Д. В., Карягин, М. Е., Тиняков, Д. К. (2020) 'Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга)', *Вопросы государственного и муниципального управления*, 2, сс. 7–31. [Sungurov, A. Y., Dubrovsky, D. V., Karyagin, M. E., Tiniakov, D. K. (2020) 'Public Consultative Councils as a Way of Involving Expert Knowledge in Policy Decision Process (Case of St. Petersburg)' [Obshchestvenno-konsul'tativnye sovery kak forma вовлечeniya ekspertnogo znaniya v process politiko-upravlencheskih reshenij (na primere g. Sankt-Peterburga)], *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–31. (In Russ.)].
- Сунгуров, А. Ю. (2013) 'Общественные советы как институты мониторинговой демократии? Опыт Краснодарского края', *Социум и власть*, 6 (44), сс. 48–54. [Sungurov, A. Y. (2013) 'Public Councils as Institutions of Monitoring Democracy? Experience of the Krasnodar Krai' [Obshchestvennye sovery kak instituty monitoringovoj demokratii? Opyt Krasnodarskogo kraja], *Society and Power*, 6 (44), pp. 48–54. (In Russ.)].
- Сунгуров, А. Ю., Карягин М. Е. (2017) 'Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия', *Полис*, 3, сс. 144–159. [Sungurov, A. Y., Karyagin, M. E. (2017) 'Russian Expert Community and Government: Main Forms of Interaction' [Rossijskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodejstviya], *Polis. Political Studies*, 3, pp. 144–159. (In Russ.)]. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>.
- Duşa, A. (2019) *QCA with R: A comprehensive resource*. New York: Springer International Publishing.
- Kabanov, Y., Karyagin M. and Romanov V. (2017) 'Politics of Open Data in Russia: Regional and Municipal Perspectives' in: Kumar, T.V. (ed.) *E-Democracy for Smart Cities. Advances in 21st Century Human Settlements*. Singapore: Springer, pp. 461–485. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-10-4035-1_15.
- Kabanov, Y. and Chugunov, A. V. (2017) 'Electronic "Pockets of Effectiveness": E-governance and Institutional Change in St.

- Petersburg, Russia' in: Janssen, M. et al. (ed.) *International Conference on Electronic Government*. Springer, Cham, LNCS, vol. 10428, pp. 386–398. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0_32.
- Knox, C. and Janenova, S. (2018) 'Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy?', *Central Asian Survey*, (37)2, pp. 305–321. DOI: <https://doi.org/10.1080/02634937.2017.1410467>.
- Krick, E., Christensen, J. and Holst, C. (2019) 'Between 'Scientization' and a 'Participatory Turn'. Tracing shifts in the governance of policy advice', *Science and Public Policy*, 46(6), pp. 927–939. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scz040>.
- Owen, C. and Bindman, E. (2017) 'Civic participation in a hybrid regime: Limited pluralism in policymaking and delivery in contemporary Russia', *Government and Opposition*, 54(1), pp. 98–120. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2017.13>.
- Ragin, C. C. (2006) 'Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage', *Political analysis*, 14(3), pp. 291–310. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpj019>.
- Ragin, C. C. (2009) 'Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA)' in: Rihoux, B. and Ragin, C. C. (ed.) *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 87–121.
- Schneider, C. Q. and Wagemann, C. (2007) *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets: Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen and Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Schneider C. Q. and Wagemann, C. (2010) 'Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets', *Comparative Sociology*, 9(3), pp. 397–418. DOI: <https://doi.org/10.1163/156913210x12493538729793>.
- Tavares, A. F. and da Cruz, N. F. (2017) 'Explaining the transparency of local government websites through a political market framework', *Government Information Quarterly*, 37(3), pp. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>.
- Yavuz, N. and Welch, E. W. (2014) 'Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments', *Government Information Quarterly*, 31(4), pp. 574–583. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.07.004>

Статья поступила в редакцию: 17.12.2020

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 30.03.2021

Статья принята к печати: 30.04.2021

**INFORMATION OPENNESS OF PUBLIC ADVISORY COUNCILS
IN ST. PETERSBURG: COMPARATIVE ANALYSIS OF CONDITIONS**

I. O. Viatkin, Yu. A. Kabanov, M. E. Karyagin, S. M. Kukartsev, P. D. Mironov

I. O. Viatkin, student of the educational program "Political Science and World Politics",
National Research University Higher School of Economics, Russia, St. Petersburg.
E-mail: i.o.viatkin@gmail.com (ORCID: 0000-0003-2746-3016).

Yu. A. Kabanov, Senior Lecturer at the Department of Political Science and International Relations,
National Research University Higher School of Economics, Russia, St. Petersburg.
E-mail: ykabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0002-4011-2010).

M. E. Karyagin, leading expert,
Center for Current Politics, Russia, Moscow.
E-mail: karyaginm@gmail.com (ORCID: 0000-0001-8562-5840).

S. M. Kukartsev, student of the educational program "Political Science and World Politics",
National Research University Higher School of Economics, Russia, St. Petersburg.
E-mail: kukartsevst@gmail.com (ORCID: 0000-0003-4884-1581).

P. D. Mironov, student of the educational program "Political Science and World Politics",
National Research University Higher School of Economics, Russia, St. Petersburg.
E-mail: mr.paul-grand@mail.ru (ORCID: 0000-0002-8595-7017).

Abstract

Information openness of public advisory councils is an important but underexplored indicator of their role in public policy. It reflects their activities, as well as the feedback mechanisms between citizens and councils. Scholars point out low information quality on federal and regional levels, but the reasons behind that rarely studied, especially from a comparative perspective. This paper attempts to fill in this gap by revealing the conditions leading to greater information openness. The authors choose St. Petersburg as a case and gather a dataset on 46 public councils. The key research method is the fuzzy-set qualitative comparative analysis. The framework is built on two expectations: the impact of councils' autonomy (in website management and general organization) and the role of councils ("intermediary" or "expert") on information openness. Due to several limitations, the results have not revealed any conditions which can be considered a guarantee for better openness. However, the preliminary conclusion is that the differences in autonomy and roles are important conditions. The autonomy of councils seems to be the most crucial factor. A valuable contribution of this paper is the framework of analysis that can be used for other cases and research strategies.

Keywords: public advisory councils; information openness; public policy; qualitative comparative analysis.

Acknowledgements: The text was prepared within the framework of the project "Public Advisory Councils as Institutions of Influence of the Expert Community and Civil Organizations on Political and Administrative Decisions in St. Petersburg" No. 20-04-007 under the competition of research projects of scientific and educational groups of the Program "Scientific Fund of the National Research University HSE" (NUG).