
В.А. ИНОЗЕМЦЕВА, Е.И. ЧЕРНЕНКОВА
ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО
РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ: ОПЫТ УЧАСТИЯ
В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ¹

Деятельность экспертно-аналитических сообществ как акторов публично-государственного управления в Республике Карелия стала предметом научной рефлексии с начала 2000-х годов [Аналитические... 2011; Прохорова, 2006; Сухоруков, 2008; 2011]. Исследования показали сформированность аналитических сообществ в регионе, приверженность карельских аналитиков, с одной стороны, научному академизму, а с другой – осознание ими политического анализа в качестве специфического вида деятельности и ориентацию на принципы партнерства и автономии во взаимодействиях с лицами, принимающими решения [Зайцев, 2011, с. 166–167; Сухоруков, 2011, с. 114]. В качестве проблемы развития экспертно-аналитических сообществ в Республике Карелия была выделена их неконсолидированность, объясняемая неопределенностью механизмов возможной интеграции, отсутствием реальных лидеров и ориентаций на сетевое межсекторальное взаимодействие.

Важнейшим направлением экспертно-аналитического сопровождения является стратегическое планирование в Республике Карелия. С 1997 г. по инициативе мэра Петрозаводска С.Л. Катанандова ученые были приглашены к выработке стратегических планов развития города. В 1998 г., после избрания С.Л. Катанандова Председате-

¹ Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития Петрозаводского государственного университета.

лем Правительства республики, эта практика была распространена на региональный уровень в связи с подготовкой Концепции социально-экономического развития республики, которую глава региона согласно республиканской Конституции должен представлять на рассмотрение Законодательного собрания РК. С этого времени одним из ключевых направлений аналитической деятельности стало участие специалистов (в первую очередь, экономистов) в разработке стратегических планов развития региона, возникла постоянная площадка их взаимодействия с республиканскими органами власти. В последующем были подготовлены две долгосрочные Стратегии развития республики (1998–2010 гг. и 2008–2020 гг.), раз в четыре года готовятся Концепции социально-экономического развития Республики Карелия, ведется мониторинг их реализации.

Этот опыт оказался востребованным на уровне Северо-Западного федерального округа. В 2000–2001 гг. группа экспертов из Карелии в составе А.Ф. Титова, А.И. Шишкина, О.В. Толстогузова, П.В. Дружинина, Е.Г. Немковича, В.А. Шлямина, В.Н. Суржикова, В.К. Соловова приняла участие в подготовке «Доктрины развития Северо-Запада России», разрабатывавшейся петербургским Центром стратегического развития «Северо-Запад» под руководством П.Г. Щедровицкого и Ю.А. Перельгина.

Выстраивание федеральной «вертикали власти» отразилось на взаимодействии властных структур и общества в регионах. Глава Республики Карелия стал назначаться. Возникли проблемы в налаживании эффективных каналов коммуникаций между главой республики и Законодательным собранием, усилилось «традиционное» противостояние между администрацией главы РК и администрацией Петрозаводского городского округа (далее – ПГО). С 2009 г. дважды сменилось руководство республики и руководство ПГО, в котором проживает почти треть населения республики. Происходили изменения структуры органов власти и обновления состава членов Правительства республики и руководителей отделов администрации ПГО. В 2014 г. Карелия по показателю «эффективность консолидации элиты» заняла 79-е место в рейтинге эффективности управления в регионах [Орлов, 2014].

В условиях конфронтации элитных групп процесс принятия политических решений становится менее прозрачным, зачастую замыкается на реализации групповых интересов. На этом фоне по-

требности властных структур в экспертно-аналитической деятельности стали сворачиваться до задач легитимации принимаемых решений. Парадокс заключается в том, что с 2012 г., с момента инициации административного реформирования на принципах «открытого правительства», когда в различных регионах начинают показывать свою результативность практики привлечения экспертов к управленческим процессам, в республике с имеющимся признанным опытом подобной деятельности этот процесс не получает должного развития, а имеющийся потенциал используется далеко не в полной мере. Вместе с тем нельзя утверждать, что существующая ситуация свидетельствует о сворачивании поля экспертно-аналитической деятельности.

Продолжилась практика привлечения экспертов к стратегическому планированию на муниципальном уровне. Одними из последних событий стали разработка и обсуждение Концепции социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 г.

Администрация ПГО изначально ориентировалась на максимальное использование ресурсов экспертного сообщества города. В основу работы над текстом был заложен проектный подход, ориентированный на постановку целей и задач по двум стратегическим направлениям. Первое направление предполагало повышение эффективности использования имеющегося потенциала. Второе ориентировано на создание новых точек экономического роста. Обсуждение Концепции осуществлялось в течение 2013–2014 гг. Администрацией ПГО было инициировано создание 15 рабочих групп, к подготовке проекта Концепции привлекались специалисты Петрозаводского государственного университета (ПетрГУ), Института экономики КарНЦ РАН, представители НКО. Обсуждение проводилось в коллегиальных структурах при администрации ПГО и в Экспертном совете при главе Петрозаводского городского округа, созданном в феврале 2014 г.

Само создание этого Экспертного совета свидетельствует о понимании муниципальной властью столицы региона роли экспертного сопровождения принятия управленческих решений. Однако способ его конструирования, подробно описанный одним из авторов данной статьи, как и практика создания муниципального информационного ресурса – сайта «Городской экспертный онлайн-

совет Петрозаводского городского округа», – свидетельствуют скорее о реализации некоего PR-проекта, нацеленного на поддержание имиджа главы ПГО как руководителя, ориентированного на административные инновации [Иноземцева, 2014].

Наряду с созданием в Карелии этих общественных экспертных структур патрон-клиентского характера в 2013–2014 гг. произошли существенные изменения в формировании и функционировании общественных советов при министерствах социального блока, состав которых был расширен за счет независимых экспертов – представителей академической общественности и общественных организаций. Наиболее масштабно представители академических и вузовских центров включены в деятельность экспертного совета при Министерстве экономического развития Республики Карелия. В течение 2014 г. Экспертным советом был подготовлен ряд экспертных заключений, в том числе по проекту «О концепции использования минерально-сырьевой базы Пудожского района (Пудожский мегапроект)», достаточно широко обсуждаемому в республике.

Новым форматом стало публичное обсуждение механизмов формирования экспертных советов профессиональных творческих сообществ по методике доцента ГИТИСа, представителя театрального экспертного сообщества Москвы Ю.Б. Большаковой, предложенной самим автором на семинаре в Петрозаводске, проведенном под эгидой Министерства культуры в феврале 2015 г. Ход обсуждения выявил стремление предотвратить потенциально возможную ангажированность и политизированность создаваемых при учреждениях культуры общественных экспертных советов.

Привлечение к работе в консультативных структурах представителей третьего сектора поставило в повестку дня проблему обучения общественников технологиям экспертной деятельности. К организации обучения активно привлекаются представители академических сообществ. За 2014 г. Центром развития молодежных и общественных инициатив, оператором проекта, направленного на подготовку независимых экспертов, был подготовлен 21 эксперт качества в сфере социального обслуживания и 40 общественных экспертов – представителей социально-ориентированных некоммерческих организаций. С декабря 2014 г. Центр начал реализацию проекта по подготовке экспертов в сфере социального обслуживания. В обу-

чение вовлечены представители комплексных центров социального обслуживания 10 муниципальных районов Республики Карелия.

При всех новациях важнейшим компонентом экспертно-аналитической деятельности остается включенность в нее традиционных для республики академических и образовательных учреждений, готовых к сотрудничеству как с региональными и муниципальными властями, так и с третьим сектором, производящих прикладные исследования на принципах академичности, актуальности и научной специализации. Вместе с тем автономность функционирования этих институтов определяет такую особенность, как «цеховость» экспертно-аналитической деятельности, недостаточную развитость сетевого взаимодействия.

Совокупностью исследовательских и аналитических структур в республике представлен Петрозаводский государственный университет (ПетрГУ), который стал центром разработки целого ряда инновационных практик, применяемых в управленческой деятельности. ПетрГУ (под руководством проректора Н.С. Рузановой) стал признанным на федеральном уровне лидером внедрения ИТ-технологий в систему регионального и муниципального управления, что позволило создать современные каналы диалога власти и общества в форматах «электронного правительства».

В качестве самостоятельной аналитической структуры выступает Центр бюджетного мониторинга (ЦБМ) ПетрГУ, возглавляемый д-р физ.-мат. наук, профессором В.А. Гуртовым. Научная специализация и основные направления деятельности Центра связаны с информационно-аналитическим обеспечением федеральных и региональных властных институтов результатами анализа и прогнозирования развития рынков труда и рынков образовательных услуг; прикладного бюджетного анализа в сферах науки и образования. В марте 2015 г. ЦБМ победил в публичном федеральном конкурсе проектов по представлению бюджета России для граждан в номинации «Сравнительная характеристика расходов региональных бюджетов». Участие в проекте показывает конкурентоспособность ЦБМ на федеральном уровне, востребованность его рекомендаций для правительственных структур и вместе с тем безусловную актуальность результатов для республики.

В ПетрГУ сосредоточены значительные силы карельского регионального политологического сообщества, экспертно-аналити-

ческая деятельность которого осуществлялась как одно из направлений научно-исследовательской и проектной деятельности преподавателей. Потребность в профессиональном анализе политических процессов в республике выразилась в создании аналитических структур: Центра политических и социальных исследований, Центра политического анализа, Центра электоральной поддержки. Преподаватели-политологи (А.Ю. Ильин, М.И. Безбородов, Е.Ю. Цумарова, Г.О. Яровой) периодически привлекались к региональным экспертизам процессов государственно-публичного управления. В 2010–2013 гг. имеющийся опыт пригодился при проведении экспертных научно-практических дискуссий. Обсуждения были организованы в рамках таких проектов федерального уровня, как проект «Состояние и перспективы Российского федерализма: взгляд из регионов» (Горбачёв-фонд) (2010); исследовательский проект «Укрепление сотрудничества между региональными властями и НКО на Северо-Западе России: анализ и оценка» (2011); международный научно-методологический семинар «Повестка дня финноугорских народов. Глобальная и региональные повестки дня» (2012). Представители сообщества политологов ПетрГУ участвуют в деятельности ряда экспертных и общественно-консультативных структур, наиболее активен в этом отношении канд. филос. наук А.Ю. Ильин. Политологи осуществляли экспертное сопровождение процессов государственно-публичного управления в сфере образования, участвовали в подготовке документов по стратегическому развитию Петрозаводского городского округа. Достаточно заметна роль политологов в медийном пространстве республики. Помимо традиционных форм участия в программах СМИ общественно-политической направленности, они выступают с экспертными оценками региональных событий в интернет-изданиях, активно дискутируют в блогосфере. Наиболее заметными фигурами в этом направлении экспертно-оценочной деятельности являются канд. техн. наук О.Ч. Реут, член экспертного совета Центра интернет-политики МГИМО (У) МИД РФ, и канд. полит. наук Г.О. Яровой, исполнительный директор «Центра публичной политики, гражданского образования и прав человека».

За последние годы среди форм аналитической деятельности в республике возросла роль социологических исследований. Наряду с созданной в 2007 г. социологической лабораторией ПетрГУ,

которая за этот период выполнила 12 исследовательских проектов по заказу республиканских структур исполнительной власти и администрации ПГО, социологические исследования в республике проводят преподаватели Карельского филиала РАНХиГС (до 2011 г. – Карельский филиал Северо-Западной академии государственной службы). Место этого института в экспертно-аналитической деятельности определяется тем, что он активно участвует в реализации проектов, выполняя заказы органов государственной власти. По заказу Государственного комитета Республики Карелия по вопросам развития местного самоуправления была подготовлена Концепция развития муниципальной службы Республики Карелия до 2012 г. Функционирующий на базе Карельского филиала РАНХиГС специализированный центр поддержки процессов развития местного самоуправления «Муниципальный консалтинг» в 2003–2006 гг. провел масштабное исследование по оцениванию системы местного самоуправления представителями МСУ республики. В 2012–2014 гг. представители филиала принимали участие в социологических опросах по определению уровня оценки населением результатов деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Карелия.

Проектная деятельность Карельского филиала РАНХиГС сопровождалась организацией с 2009 г. семинаров по проблемам развития экспертно-аналитических сообществ Республики Карелия. Последним событием в этом ряду стало проведение в мае 2014 г. семинара «Роль экспертного сообщества в развитии региона», организованного совместно с Институтом экономики КарНЦ РАН (ИЭ КНЦ РАН), являющимся одним из самых влиятельных центров консолидации представителей экспертного сообщества. С середины 90-х годов сотрудники института сопровождают процессы стратегического планирования в республике, готовят экспертные заключения на проекты государственных программ Республики Карелия, выступают на заседаниях общественно-консультативных структур. Ежегодно ведущие ученые ИЭ КНЦ РАН участвуют в работе Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов», который собирает ведущих российских и зарубежных экспертов и специалистов. С 2013 г. в институте проводятся регулярные семинары по направлениям «Муниципальное развитие» и

«Инвестиционный и предпринимательский климат региона», на которые приглашаются все заинтересованные стороны. Эти семинары являются собой пример активизации межсекторального взаимодействия. Ориентируясь на необходимость преодоления разобщенности представителей экспертно-аналитических сообществ Республики Карелия и на задачу создания действенного инструмента влияния на региональные политико-управленческие процессы, по инициативе директора ИЭ КНЦ РАН д-р экон. наук Ю.В. Савельева в апреле 2014 г. создан и активно развивается информационный портал «Эксперт Карелия», оперативно реагирующий на изменения политической повестки дня и обновляющий материалы по проблемам социального и экономического развития региона. В создании этого портала проявилась объективная потребность выхода за пределы академической аналитической процедуры, дополнения ее принципами независимой экспертной деятельности, практики которой также достаточно распространены в регионе.

Традиции независимой политической аналитики в Карелии представлены Центром политических и социальных исследований А. Цыганкова, транслирующим материалы на уникальном аналитическом интернет-ресурсе www.politica-karelia.ru, Экспертно-правовым партнерством «Союз», Фондом поддержки инновационных проектов «Новое измерение», с которым связана деятельность одного из ведущих экспертов Карелии А. Сухорукова, а также «Центром публичной политики, гражданского образования и прав человека», возобновившим свою работу в Карелии с 2012 г.

В Республике Карелия существует большое количество разрозненных экспертно-аналитических структур и сетей разного уровня. Их влияние на политический процесс в основном связано с деятельностью по рассмотрению, обсуждению, согласованию публично-управленческого решения, что в большей степени ориентировано на повышение эффективности, а не открытости власти. Обретению экспертами и аналитиками подлинной субъектности мешает отсутствие консенсуса в экспертном сообществе, практик институционализации политического консультирования, системы коммуникаций в направлении достижения конвенционального соглашения между властью и экспертно-аналитическими сообществами.

Список литературы

- Аналитические сообщества в Республике Карелия: Сб. ст. / Под ред. Ш.Ш. Какабадзе; МОФ «Интерлигал». – М.: Интелкорп, 2011. – 136 с.
- Зайцев Д.Г.* Характеристики идентичностей региональных аналитических сообществ: сравнительный анализ Саратовской области, республик Карелия и Татарстан // Идентичность как предмет политического анализа: Сб. ст. по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции (ИМЭМО РАН, 21–22 октября 2010 г.) / Под ред. И.С. Семененко, Л.А. Фадеевой, В.В. Лапкина, П.В. Панова. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – С. 266–267.
- Иноземцева В.А.* Экспертно-аналитическая деятельность в сфере публично-государственного управления в Республике Карелия // *Studia humanitatis borealis*. – Петрозаводск, 2014. – № 2. – С. 25–37.
- Орлов Д.* Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2014 г. – М., 2014. – 3 декабря. – Режим доступа: <http://www.regcomment.ru/articles/rejting-effektivnosti-upravleniya-v-subektakh-rossiyskoy-federatsii-v-2014-g/> (Дата посещения: 12.03.2015.)
- Прохорова Л.В.* К вопросу о гражданской активности и региональном сообществе политологов в Республике Карелия // *Публичная политика-2006*: Сб. ст. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма. 2006. – С. 82–100.
- Сухоруков А.С.* Измерения гражданского общества // *Городской альманах*. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – Вып. 3. – С. 222–226.
- Сухоруков А.С.* Субъектность региональных аналитических сообществ: критерии, этапы становления и условия // *Полис*. – М., 2011. – № 3. – С. 109–114.