

УДК 328.34

DOI: 10.17223/1998863X/59/23

А.Ю. Сунгуров

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА: УЧАСТИЕ ЭКСПЕРТОВ В ПОДГОТОВКЕ РЕШЕНИЙ

Исследование выполнено в рамках НИР СПбГУ «Законотворческая деятельность региональных парламентов Российской Федерации: сравнительный анализ», ID проекта в системе Pure 53362768.

В статье на основе анализа веб-сайта Законодательного собрания Санкт-Петербурга (ЗакС СПб) и полу-структурированных экспертных интервью с депутатами и сотрудниками ЗакС СПб выявлены формы участия экспертов в подготовке решений и законопроектов на уровне регионального парламента в целом, его комитетов и комиссий и на уровне отдельных депутатов.

Ключевые слова: Законодательное собрание, экспертное сообщество, политико-управленческие решения.

Сложные проблемы современной России в целом и ее конкретных регионов требуют участия экспертного знания в процессе подготовки решений как исполнительной, так и представительной власти. В нашей предыдущей работе анализировалась деятельность общественно-консультативных советов как формы участия экспертного сообщества в подготовке решений исполнительной власти в городе-субъекте РФ Санкт-Петербурге [1]. Не менее важной является и деятельность представительной власти, определяющей (по крайней мере, по закону) нормативные основы деятельности власти представительной [2]. Настоящая статья посвящена формам участия экспертов в подготовке решений и законопроектов регионального парламента – Законодательного собрания Санкт-Петербурга (далее – ЗакС СПб).

Деятельность различных аспектов функционирования ЗакС СПб постоянно привлекает внимание исследователей. Так, например, предметом анализа были политическое размежевание депутатов и эволюция характера депутатских фракций за время деятельности первых его пяти созывов [3], изменение его гендерного состава [4], реализация функции депутатского или парламентского запроса [5, 6], а также формирование имиджа его отдельных депутатов [7] и Законодательного собрания в целом [8]. Однако вопросы экспертного обеспечения деятельности петербургских и, скорее всего, других региональных депутатских ассамблей пока не были целью исследования.

Настоящее исследование проводилось в конце 2019 – первой половине 2020 г. Изучалась информация веб-сайта Законодательного собрания СПб, а также проводились полуструктурированные экспертные интервью с депутатами Законодательного собрания Санкт-Петербурга различных фракций, их помощниками и другими сотрудниками региональной ассамблеи. Всего было проведено девять таких интервью.

Остановимся прежде всего на анализе веб-страницы ЗакС СПб [9]. Легко увидеть, что на основной странице сайта нет каких-либо упоминаний ни об

экспертных советах, ни об экспертной деятельности как таковой в рамках деятельности Законодательного собрания в целом как института представительной власти. Мы не найдем подобных упоминаний и войдя в какой-либо из основных разделов сайта.

Мы сравнили сайт ЗакС СПб с веб-страницами нескольких других региональных законодательных ассамблей. Так, на веб-сайте Законодательного собрания Ленинградской области (ЗакС ЛО) (наиболее близкой территориально к Санкт-Петербургу) в разделе «Деятельность» мы находим выход на страницу «Экспертно-консультативный совет при ЗакС ЛО» [10]. На веб-сайте Законодательного собрания Нижегородской области (ЗакС НО) (сравнимый по размерам с Санкт-Петербургом субъект РФ, столица Федерального округа) также в разделе «Деятельность», мы находим информацию о Научно-консультативном совете при ЗакС НО [11]. Наконец, на сайте Московской городской думы (МГД) (Москва, как и Санкт-Петербург, город – субъект РФ, и его население также сравнимо с населением Санкт-Петербурга) в разделе «О Думе» мы видим информацию «Экспертные советы», где находим типовое положение об экспертном совете или группе, а также информацию о таких советах и группах при комиссиях МГД [12].

Итак, в ЗакС СПб, судя по веб-сайту совета, отсутствует экспертный совет как таковой, и, ведя поиск с основной страницы сайта, мы не можем найти какой-либо информации и об экспертной деятельности в том числе и на уровне комиссий и комитетов. Мы продолжаем поиск, открывая на сайте страницы постоянных комитетов и комиссии. В итоге единственное упоминание об экспертном совете мы находим на странице Комитета по законодательству в разделе «Направления деятельности комитета», где среди тринадцати направлений на десятом месте мы видим: «создает Экспертный совет комитета по законодательству и координирует его деятельность» [13]. Правда, никаких следов деятельности подобного совета ни на сайте, ни в ходе последующих экспертных интервью нам найти не удалось.

Дальнейший поиск на сайте ЗакС СПб показал, что у одной из семи постоянных комиссий – Комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и имущественным вопросам – кроме стандартной страницы на сайте Законодательного собрания есть и свой собственный сайт, адрес которого указан в самом низу раздела «Состав и контакты» на стандартной странице. И уже на этом сайте в разделе «Состав комиссии» есть выход на страницу «Эксперты комиссии», на которой приведена информация о двадцати экспертах во главе с руководителем группы экспертов А.С. Карповым. Далее в разделе «О комиссии» приведен регламент работы этой комиссии, в котором есть специальный раздел «Об экспертах комиссии». Наконец, в разделе «Законотворчество» присутствует подраздел «Экспертные работы», в котором приведены результаты экспертных работ, выполненные экспертами комиссии [14]. Подчеркнем, что подобная информация, равно как и поддержка собственного веб-сайта для ее размещения, имеет место только в случае одной комиссии из двух комитетов, семи постоянных и четырех профильных комиссий ЗакС СПб.

Тем не менее мы видим, что все же экспертная работа на уровне комиссий, по-видимому, ведется, а в случае комиссии по городскому хозяйству ведется достаточно публично и открыто.

Прежде всего остановимся на вопросе о том, почему в современном Законодательном собрании отсутствует экспертный совет в той или иной форме при ЗакС СПб в целом, но и экспертные советы при комиссиях. Так, респондент А. вспоминает: *«Очень активно идею расширения экспертного совета проталкивал депутат Ольховский от КППРФ, который тогда возглавлял комиссию по промышленности. Это 2007–11 годы, 4-й созыв. Этот совет им активно использовался, и говорилось, что члены этого экспертного совета уж очень стали во все влезать и создавать лишние проблемы. Поэтому, после окончания этого созыва В.С. Макаров (Спикер ЗакС СПб 5–6 созывов), видимо, решил, что надо с этой вольницей заканчивать, и оставил только небольшие группы экспертов при комиссиях»*¹. Эту информацию поддерживает и другой респондент, Б.: *«В Законодательном собрании есть одна проблема. Когда я возглавил комиссию, то попытался создать экспертный совет при комиссии. Но с точки зрения руководства Собрания создавать постоянные экспертные советы – это неправильно, а надо привлекать по темам»*².

Третий респондент, работающий в ЗакС СПб уже более десяти лет, вспомнил: *«У нас был экспертный совет по рассмотрению федеральных законодательных инициатив. Но эту норму обжаловал в уставном суде ряд депутатов, и мы вынуждены были эту норму исключить по решению уставного суда. Суд посчитал, что такой совет ограничивает право законодательной инициативы депутатов. Поэтому эти положения об экспертном совете были исключены из регламента»*³.

Так или иначе сегодня экспертных советов в ЗакС СПб нет ни на уровне всего собрания, ни на уровне отдельных советов. Тем не менее в одной из комиссий – по городскому хозяйству, градостроительству и имущественным вопросам (далее – комиссия по городскому хозяйству) эту ситуацию смогли исправить де-факто. Как мы видели из анализа сайта этой комиссии, экспертного совета нет, но есть группа экспертов из двадцати человек и есть руководитель этой группы, при этом эта группа работает очень открыто – с результатами работы этих экспертов может ознакомиться и оценить любой желающий.

Положительный опыт этой комиссии с точки зрения организации работы с экспертным сообществом отмечают и наши респонденты: *«Проблем с привлечением экспертов конечно нет, но тут уже все depends on person, зависит от руководства комиссии. Кто-то это делает системно, так, что можно поучиться. Как С.Н. Никешин (председатель комиссии по городскому хозяйству). Это вопрос опыта. Он создал рабочую группу, куда вошли эксперты, представители исполнительной власти. Недавно она завершила работу по историческому центру. Важен не результат, важен процесс. Он блестяще был сделан. С моей точки зрения, так и надо делать»*⁴. Другой респондент, непосредственно связанный с комиссией по городскому хозяйству: *«Мы создали экспертное сообщество. Сообщество не совет. Они знают кому что сказать – в смысле депутатов знают, депутаты знают, кого спросить. Происходит процесс выработки, подготовки необходимой информации»*⁵.

¹ Интервью с респондентом А., 10 июня 2020 г.

² Интервью с респондентом Б., 11 ноября 2019 г.

³ Интервью с респондентом В., 16 июня 2020 г.

⁴ Интервью с респондентом Б.

⁵ Интервью с респондентом Г., 21 апреля 2020 г.

Итак, в условиях запрета на создание постоянных экспертных советов депутаты – члены одной из комиссий ЗакС СПб нашли свою форму организации деятельности экспертного сообщества, которая освещается и на веб-сайте комиссии, не отражаясь при этом на официальном сайте ЗакС СПб.

Обратимся теперь к более типичным для ЗакС СПб формам взаимодействия депутатов и их помощников с экспертным сообществом. Прежде всего, выделим две формы работы с экспертами: первая – оплачиваемая, вторая – волонтерская. В соответствии с регламентом работы ЗакС СПб, каждый депутат имеет право на оплату работы эксперта по интересующей его теме, с экспертом составляется договор. Один из наших респондентов очень точно, на наш взгляд, сформулировал три причины, когда депутат испытывает потребность в таком образом оформленной экспертной работе. Первая – есть вопрос, который волнует депутата, или он думает, что было бы неплохо в нем разобраться. Вторая – *«если депутата никакая острая проблема сейчас не интересует, то начинается творчество „в облегченном варианте“ (деньги выделяются ежемесячно, и их надо потратить). „Давайте проанализируем какой-нибудь закон, стоит ли вносить в него изменения“.* В итоге мы получаем экспертное заключение, в конце которого написано, что закон изменения не требует. Третья – *это когда на депутата выходят какие-то специалисты, которых очень волнует вопрос, но им его не решить без появления какого-то лоббиста в органах власти. И если они убедят, что этот вопрос очень важный, решаемый и потом депутат получит большое публичное одобрение, то да, он может взяться за него»*¹.

Второй вариант – это, конечно, по сути «освоение выделенных средств», которые депутаты направляют на оплату труда своих помощников. Об этом же сказала в рамках экспертного интервью и респондент Д.: *«На самом деле, многие депутаты, к сожалению, к этим экспертным работам подходят чисто формально для того, чтобы осваивать денежные средства, и, как правило, какого-то практического выхода эти работы не несут»*².

Наряду с отдельными депутатами определенный фонд для оплаты экспертной работы имеют и депутатские комиссии. Но не все комиссии его используют корректно:

*«К сожалению, многие комиссии, как правило, проводили эти работы прикормленными своими делами экспертами, которые не всегда являются квалифицированными специалистами в какой-то сфере. Но свои, „наработанные“»*³. В качестве выхода из такой ситуации респондент Д. предлагает публиковать экспертные заключения: *«Лучшие всего спасли бы ситуацию – публичность и открытость. Если вы откроете сайт Законодательного собрания, то вы не найдете ни одной экспертной работы, которая была бы там выложена, например, в публичном доступе... Если бы все депутаты знали, что все эти экспертные работы выкладываются в публичное поле, может быть, некоторые подходили к этому более ответственно»*⁴. С такой рекомендацией по борьбе с недобросовестной экспертизой можно полностью согласиться. Вместе с тем мы видим, что даже столь вовлеченный в дела Зако-

¹ Интервью с респондентом А.

² Интервью с респондентом Д., 8 июня 2020 г.

³ Интервью с респондентом Д.

⁴ Там же.

нодательного собрания респондент не знает, что одна из комиссий уже публикует материалы экспертиз – правда, неофициальном сайте Законодательного собрания.

Отметим, что критическое отношение заказам на экспертные работы, существующее, по-видимому, в Законодательном собрании, может использоваться и как полуформальный повод для ограничения финансирования подобной деятельности оппозиционных депутатов. Так, например, один из респондентов, принадлежащий к оппозиционной фракции, так объясняет, почему он и не пытается получить деньги для оплаты экспертной работы: *«Все экспертные работы заказывают либо депутаты, либо рабочие органы Собрания. И они уже непосредственно взаимодействуют с комитетом по законодательству и с бухгалтерией, и с юридическим управлением. „Сказано – экспертные работы валить, деньги всяким NN не выделять“ – потому что мы деньги якобы потратим на премии сотрудникам аппарата... Если я хочу что-то сделать, то должен договариваться с представителями Единой России. Вот будет 20 единороссов и 30 других, то механизмы вернутся. Будут экспертные работы, и нормальные заключения экспертов»*¹.

Рассмотрев организационные формы работы с экспертами, сложившиеся в ЗакС СПб, обратимся теперь к тому, что же понимают депутаты и их сотрудники под понятием «эксперт», кого именно они подразумевают, когда используют этот термин. Так, один из респондентов, работающий в комиссии по промышленности, так описывает круг экспертов, с которыми взаимодействует эта комиссия: *«Мы взаимодействуем, прежде всего, с представителями предпринимательского сообщества, т.е. ассоциации, которые объединяют участников рынка, мы полагаем, что они являются экспертами, выражающими мнение тех организаций, которые они представляют, и понимающими, что происходит... Мы имеем возможность привлекать представителей научного сообщества, но такие случаи я могу буквально перечислить по пальцам двух рук»*. Мы видим, что в данном случае под экспертами понимают скорее представителей групп интересов или лоббистов.

Другой респондент четко разделяет экспертов-специалистов и активистов гражданских организаций: *«Есть политики, которые одновременно могут выступать и как эксперты, хотя их не очень много. ...Во-вторых, это люди, которые профессионально занимаются научными исследованиями. Что касается гражданских активистов, то это не экспертное мнение, это другое. Это голос гражданского общества. Это та обратная связь, которая необходима для того, чтобы оценить, как возможно принимаемые или уже принятые решения повлияют на общество»*².

Два респондента отмечали высокую важность для них и «внутренних экспертов», носителей «организационной культуры» организации, в данном случае – Законодательного собрания: *«Для меня был первый созыв, первый год работы, я совершенно не знала там никаких процедур, но так как у меня работает как у депутата несколько сотрудников, то мне было легко. Они работали помощниками бывшего вице-спикера ЗакС СПб, сейчас они работают у меня. Ребята все знают – технически, протольно, регламент зна-*

¹ Интервью с респондентом Б.

² Интервью с респондентом Ж.

ют»¹. И это относится не только к формальным правилам, но и к неформальным, которые в деятельности любой организации имеют большое значение. Второй респондент вспоминает, как сложно было объяснить поддерживающим ее общественникам реальную процедуру принятия властных решений: *«Основная масса людей, даже вполне разумных, была настолько далека от политической внутренности общества и власти, что им приходилось объяснять механизмы. Они их не понимают, они в них не верят. И люди, которые в этом всем варятся, становятся какого-то рода экспертом. В каждом вопросе есть эксперт. Даже эксперт в вопросе взаимодействия и взаимозависимости между депутатами и чиновниками – тоже очень серьезный эксперт»*².

Мы видим, что сами участники законодательного процесса под экспертами могут понимать как экспертов-специалистов, носителей знания по определенным направлениям природной, технической или социальной реальности и связанными с ними проблемами, работающих в области науки или образования, так и представителей определенных групп интересов – корпоративных или общественных в целом, т.е. лоббистов частных публичных интересов. Причем этими специалистами могут быть и специалисты по процедурам принятия властных решений. Возможно, стоит считать, что во всех этих случаях мы имеем дело с экспертами в широком смысле этого слова.

Часть наших респондентов под экспертами понимает именно представителей научного знания, способных тем не менее дать адекватный и своевременный ответ на поставленные перед ними вопросы. Каким же способом они находят таких экспертов? Это был один из важных вопросов в путеводителе полуструктурированных интервью. Вот две выдержки из ответов респондентов: *«Разрабатывала я это [норматив по содержанию примеси] со специалистами научного института „Альфа“. Как я с ними познакомилась – я поставила этот злободневный вопрос по обращению жителей, пригласила на встречу администрацию района, комитет по природопользованию, активистов. „Альфу“ в интернете, кажется, помощники помогли найти. Еще я на конференции выступала и вроде они там подошли сами»*³. *«Дальше подбираются эксперты, они могут быть совершенно разные: ищутся через знакомых, либо это люди, которые вращаются в сфере Законодательного собрания, и про которых депутаты все знают, либо, если это совершенно новая тема и человек не знает, кто бы мог ему посоветовать, идут обращения к специализированным организациям, научным или вузам. То есть теоретически это все возможно»*⁴.

Так как одним из результатов нашей предыдущей работы был вывод о том, что в рамках общественных советов при губернаторе в качестве экспертов часто привлекают заведомо лояльных по отношению к власти экспертов [1], то в рамках данного исследования задавался вопрос, как респондентам удастся этого избежать. Вот ответ одного из респондентов: *«Надо понимать, что я оппозиционный депутат. Чаще всего, мы предлагаем критику. Критикуешь – предлагай... Я к чему – эксперты, которые приходят ко мне на ко-*

¹ Интервью с респондентом З., 8 июня 2020 г.

² Интервью с респондентом А.

³ Интервью с респондентом З.

⁴ Интервью с респондентом А.

миссию – они совершенно критикуют власть, все говорят вразрез, но они зачастую оказываются правы»¹.

Респондент Г. в своем интервью поднял и такую проблему, как непонимание друг друга политиком – председателем комиссии и приглашенным экспертом: *«Существует разрыв между академическим сообществом и сообществом тех, кого условно можно назвать практиками... эксперты не понимают, что нужно председателю комитета, и в какой реальности живет этот самый орган власти. Они как бы про свое. А у людей конкретика: им нужно решать определенные проблемы здесь и сегодня... А эксперт пишет зубодробительные записки на сто двадцать тысяч листов о том, как все устроено»*². Постоянно работающий с депутатской комиссией эксперт должен быть достаточно хорошо погружен в практику работы органа, который он консультирует: *«Потому что если человек никогда не видел юридического заключения на проект закона, то он бесполезен. А как он увидит юридические заключения, если он никогда не писал законопроект? А с чего бы его приглашать писать проект закона, если он не умеет это делать? В общем, замкнутый круг. Мы вынуждены выбирать из очень ограниченного количества людей»*³.

Подведем некоторые итоги. Проведенные интервью, равно как и предыдущий опыт исследований взаимодействий экспертного сообщества и власти [15], дают основание выделить экспертов в широком и в узком смысле этого слова. В первом, широком, смысле к ним относят всех носителей информации, нужной для лиц, принимающих участие в политико-управленческих решениях. Это могут быть и «внешние» представители корпоративных групп, лоббирующие свои интересы, и гражданские активисты, отстаивающие определенные публичные ценности, и «внутренние» специалисты по организационной культуре и технологиям принятия решений в том или ином органе власти. Сюда же входит и группа внешних специалистов, носителей научного экспертного знания, или экспертов в узком строгом смысле этого слова. Можно было бы также назвать их экспертами в более строгом или традиционном смысле этого слова, но для многих представителей власти, как показало наше исследование, все они являются экспертами.

Далее, внутри группы внешних экспертов-специалистов мы также можем выделить две подгруппы. Первая – эксперты, которые дают конкретные ответы на интересующие депутатов вопросы, они являются специалистами каждый в своей сфере и приглашаются к сотрудничеству по мере надобности. Вторая – это специалисты, которые вдобавок к своей узкой сфере компетенции обладают также необходимыми знаниями о процедурах принятия решений в конкретных органах власти и навыками подготовки необходимых документов: в случае Законодательного собрания – законопроектов или их экспертизы. В случае ЗакС СПб – это члены «экспертного сообщества» постоянной комиссии по городскому хозяйству.

Естественно, что выделенные подгруппы могут между собой пересекаться, и отдельные люди могут одновременно выполнять несколько ролевых функций. Примером могут быть упомянутые респондентом А. граждански-

¹ Интервью с респондентом З.

² Интервью с респондентом Г.

³ Там же.

ориентированные специалисты, которые сами убеждают депутатов в актуальности той или иной проблемы (участвуют в формулировании «повестки дня»).

Перейдем теперь к Законодательному собранию СПб как институту. С чем же связано отсутствие экспертных советов как на уровне всего ЗакС СПб, так и негативное отношение его руководства к экспертным комиссиям на уровне его комитетов и комиссий? Можно предположить, что одной из причин является опасение их излишней активности, самостоятельных инициатив, что в сочетании с наличием достаточно сильных и опытных оппозиционных депутатов и их фракций может сделать их «неуправляемыми». Именно такую причину отсутствия при ЗакС СПб Молодежного парламента в той или иной форме, которые существуют примерно в трех четвертях региональных парламентов, привела респондент И.: «Руководство опасается, что Молодежный парламент при ЗакС СПб может стать неуправляемым»¹. И действительно, при ЗакС СПб отсутствуют и какие-либо общественные советы или советы политических партий, которые можно найти на сайтах большинства региональных парламентов. На сайте Петербургского парламента есть, правда, раздел «Обратная связь», в котором кроме координат для обращений и формы для электронного письма есть подраздел «Открытые данные», в котором представлены перечни депутатов и фракций ЗакС СПб 5-го созыва [16], прекратившего свою деятельность осенью 2016 г.

Все же, несмотря на такую закрытость самого ЗакС СПб, на уровне одной из его комиссий существует очень интересный опыт создания эффективно работающего экспертного сообщества. На наш взгляд, это связано, прежде всего, с высоким профессионализмом руководства этой комиссии – комиссии по городскому хозяйству. Председатель этой комиссии С.Н. Никешин и один из его заместителей А.А. Ковалев являются бессменными депутатами, начиная еще с Ленсовета 1990 г., а еще один заместитель – Б.Л. Вишневский – был районным депутатом также в 1990 г., он также и профессор политологии РГПУ им. А.А. Герцена. При этом все трое представляют три партии – С.Н. Никешин – «Единую Россию», А.А. Ковалев – руководитель фракции «Справедливой России», а Б.Л. Вишневский – заместитель председателя партии «Яблоко». Но партийные разногласия оказались в этом случае менее значимы, чем профессионализм, итогом которого оказался приведенный выше уровень открытости и продуманности работы с экспертным сообществом. Высокий уровень, который пока, к сожалению, не распространяется на другие комиссии Петербургского парламента.

Литература

1. Сунгуров А.Ю., Дубровский Д.В., Карягин М.Е., Тиняков Д.К. Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 7–31.

2. Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенности и проблемы реализации // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2019. № 48. С. 145–153. DOI: 10.17223/1998863X/48/14

3. Горный М.Б. Политические фракции в парламенте Санкт-Петербурга: история их становления и развития // Политическая экспертиза: Политэкс. 2013. Т. 9, № 3. С. 91–106.

¹ Интервью с респондентом И., июнь 2017 г.

4. *Кашина М.А.* Женщины в российских парламентах: перейдет ли количество в качество? Кейс Законодательного собрания Санкт-Петербурга // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020. № 54. С. 238–251.

5. *Бродский М.Н., Костенко С.И.* Парламентский (депутатский) запрос как традиционная форма парламентского контроля // Ученые записки юридического факультета. 2012. № 26 (36). С. 24–28.

6. *Бродский М.Н., Костенко С.И.* Депутатский запрос // Ученые записки юридического факультета. 2014. № 24 (34). С. 5–29.

7. *Канюков А.Н.* Убедить россиянина. Структура убеждающего воздействия в формировании имиджевых характеристик депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга // Вестник Пермского университета. Политология. 2018. № 2. С. 124–146.

8. *Семёнова А.А.* Социально-коммуникативная технология управления имиджем Законодательного собрания Санкт-Петербурга // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2015. Т. 2, вып. 2. С. 364–376.

9. Сайт Законодательного собрания Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru> (дата обращения: 17.07.2020).

10. Сайт Законодательного собрания Ленинградской области. Экспертно-консультативный совет. URL: <http://www.lenoblzaks.ru/static/folder/-rus-common-commonstruct-expert/8249/1> (дата обращения: 17.07.2020).

11. Сайт Законодательного собрания Нижегородской области. Научно-консультативный совет. URL: <https://www.zsno.ru/activities/advisory-and-advisory-bodies/scientific-advisory-board/> (дата обращения: 17.07.2020).

12. Сайт Московской городской думы. Экспертные советы URL: <https://duma.mos.ru/rubric/submenu/122> (дата обращения: 17.07.2020).

13. Сайт Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Комитет по законодательству. URL: <https://www.assembly.spb.ru/authors/view/635500004/activity> (дата обращения: 17.07.2020).

14. Сайт Комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и имущественным вопросам ЗакС СПб. Экспертные работы. URL: <https://grad-com.ru/lawmaking/ekspertnye-raboty/> (дата обращения: 17.07.2020).

15. *Сунгуров А.Ю.* Экспертные сообщества и власть. М.: Политическая энциклопедия, 2020. 231 с.

16. Сайт Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Открытые данные. URL: <https://www.assembly.spb.ru/rubric/1021/Otkrytye-dannye> (дата обращения: 17.07.2020).

Alexander Yu. Sungurov, Higher School of Economics (Saint Petersburg, Russian Federation).

E-mail: asungurov@mail.ru

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science. 2021. 59. pp. 253–262.

DOI: 10.17223/1998863X/59/23

THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF SAINT PETERSBURG: EXPERT PARTICIPATION IN DECISION-MAKING

Keywords: legislative assembly; expert community; policy decisions.

The forms of expert participation in law preparation and other decision-making in the region legislative assembly as a whole and in its committees are analyzed on the example of the Legislative Assembly of Saint Petersburg (SPbLA). The research was realized by means of analysis of the SPbLA website and semi-structured expert interviews with deputies and their assistants. The SPbLA website was compared with the websites of the legislative assemblies of Leningrad and Nizhny Novgorod Oblasts and of Moscow City Duma. The author has detected that, unlike the websites of the compared assemblies, the SPbLA website contains no information about activities of expert councils affiliated with SPbLA or with its committees. Expert interviews supported the absence of such expert councils, and respondents explain this by the position of the chair of SPbLA. Simultaneously, the Committee for City Management, City Construction and City Property has an interesting experience of joint activities with expert communities, including publication of all expert examination results. However, these results are publicized outside of the official SPbLA web-site. The conclusion has been made that, in the respondents' views, the expert community consists of not only expert-specialists with scientific knowledge, but also representatives of business that lobby their corporate interests. The deputies of the assembly also stress the expert knowledge of the assembly's employees that can have knowledge about the formal and non-formal rules of decision-making; they work as inner experts. Two kinds of experts

can be distinguished in the community of outer experts: 1) experts invited as a resource of knowledge on a problem situation interesting for the deputies; 2) experts involved in the legislative and other decision-making in SpbLA; such experts must have knowledge about the inner procedures and practices of decision-making in a specific regional parliament.

References

1. Sungurov, A.Yu., Dubrovsky, D.V., Karyagin, M.E. & Tinyakov, D.K. (2020) Public-consulatlative councils as a way of involving expert knowledge in policy decision process (case of St. Petersburg). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*. 2. pp. 7–31. (In Russian).
2. Kerimov, A.A. (2019) The parliamentary system in modern Russia: Peculiarities and problems of implementation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvenno-go universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*. 48. pp. 145–153. (In Russian). DOI: 10.17223/1998863Kh/48/14
3. Gornyy, M.B. (2013) Politicheskie fraktsii v parlamente Sankt-Peterburga: istoriya ikh stanovleniya i razvitiya [Political factions in the St. Petersburg parliament: the history of their formation and development]. *Politicheskaya ekspertiza: Politeks – Political expertise: POLITEX*. 9(3). pp. 91–106.
4. Kashina, M.A. (2020) Women in Russian Parliaments: Will Quantity Transform into Quality? A Case of the Legislative Assembly of Saint Petersburg. *Vestnik Tomskogo gosudarstvenno-go universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*. 54. pp. 238–251. (In Russian). DOI: 10.17223/1998863X/54/22
5. Brodsky, M.N. & Kostenko, S.I. (2012) Parliament (deputy) inquiry as the traditional form of the parliamentary control. *Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta*. 26(36). pp. 24–28. (In Russian).
6. Brodsky, M.N. & Kostenko, S.I. (2014) Deputy inquiry. *Uchenye zapiski yuridicheskogo fakul'teta*. 24(34). pp. 5–29. (In Russian).
7. Kanyukov, A.N. (2018) To convince the Russians. Structure of persuasive influence in shaping image characteristics of St. Petersburg legislative assembly deputies. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya – Bulletin of Perm University. Political Science*. 2. pp. 124–146. (In Russian). DOI: 10.17072/2218-1067-2018-2-124-146
8. Semenova, A.A. (2015) Sotsial'no-kommunikativnaya tekhnologiya upravleniya imidzhem Zakonodatel'nogo sobraniya Sankt-Peterburga [Socio-communicative technology of image management of the St. Petersburg Legislative Assembly]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina*. 2(2). pp. 364–376.
9. *The Legislative Assembly of St. Petersburg*. Official website. [Online] Available from: <http://www.assembly.spb.ru> (Accessed: 17th July 2020).
10. *The Legislative Assembly of Leningrad Region*. Official website. [Online] Available from: <http://www.lenoblzaks.ru/static/folder/-rus-common-commonconstruct--expert/8249/1> (Accessed: 17th July 2020).
11. *The Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region. Scientific Advisory Board*. Official website. [Online] Available from: <https://www.zsno.ru/activities/advisory-and-advisory-bodies/scientific-advisory-board/> (Accessed: 17th July 2020).
12. The Moscow City Duma. Official website. [Online] Available from: <https://duma.mos.ru/ru/submenu/122> (Accessed: 17th July 2020).
13. The Legislative Assembly of St. Petersburg. Legislation Committee. Official website. [Online] Available from: <https://www.assembly.spb.ru/authors/view/635500004/activity> (Accessed: 17th July 2020).
14. The Commission for Urban Economy, Urban Planning and Property Issues of the Legislative Assembly of St. Petersburg. Official website. [Online] Available from: <https://gradcom.ru/lawmaking/ekspertnye-raboty/> (Accessed: 17th July 2020).
15. Sungurov, A.Yu. (2020) *Ekspertnye soobshchestva i vlast'* [Expert communities and authorities]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.
16. *The Legislative Assembly of St. Petersburg*. Official website. Open data. [Online] Available from: <https://www.assembly.spb.ru/rubric/1021/Otkrytye-dannye> (Accessed: 17th July 2020).