

Политическая наука и экспертное знание: развитие в современной России¹

В статье рассматриваются две связанные между собой темы. Это, во-первых, тема строения политической науки как таковой, возможность ее структурирования, подобно другим, уже более устоявшимся научным направлениям, на науку академическую, фундаментальную, на науку прикладную и на еще более связанную с практикой ее область – политологическое экспертное знание. Во-вторых, это тема взаимоотношений носителей экспертного знания с заказчиками предлагаемой экспертизы. Основным заказчиком такой экспертизы выступает государство во всех его проявлениях. Однако наряду с властными структурами такими заказчиками уже могут быть разнообразные бизнес-структуры, а также представители некоммерческих организаций – НКО. В статье формулируется проблема принципиальной возможности объективной нормативной оценки экспертами-политологами действий акторов поля публичной политики, а также другие проблемы, возникающие при оценке программ и проектов.

Ключевые слова: экспертиза; экспертное знание; политическая наука; власть; гражданское общество

The article considers two related topics. Firstly, it analyzes an issue of the structure of political science, the possibility of structuring it as academic, fundamental and applied science, as well as a more practical area, which is political science expert knowledge. Secondly, this is a problem of the relationship between experts and expertise customers. The main customer of such examination is a state in all its various manifestations. At present, however, expertise clients are not only government agencies, but also a variety of business structures and non-profit organizations. The article also raises a question of the fundamental possibility of political science experts to give an objective normative assessment of actions of public policy actors and other problems that arise when considering programs and projects.

Key words: expertise; expert knowledge; political science; power; civil society

Политическая наука как институт: от академической дисциплины к экспертному знанию

Представляемый читателю текст является прежде всего развитием и определенного рода обобщением предыдущих работ одного из авторов, включая и его раннюю статью в журнале «Политическая наука» [Сунгуров, 2015]. Статья основана на ряде полуструктурированных экспертных интервью с носителями важной инсайдерской информации о работе экспертов с заказчиками экспертизы различного вида, фрагменты из которых приводятся в тексте, а также на анализе ежегодных отчетов региональных отделений Российской ассоциации политической науки..

¹ Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ – ЭИСИ № 19-011-31047

Прежде всего отметим, что сама возможность разделения политической науки на фундаментальную, прикладную и экспертное знание в современной России пока не является общепринятой. Существует позиция, в соответствии с которой наука «едина и неделима», что есть серьезная, «настоящая» политическая наука, а есть «ненастоящая», или «квазинаука», в которой отсутствуют как таковые исследования политической реальности, а присутствуют только наукообразные рассуждения «по поводу».

Не отрицая существования и такой «квазиполитологии», мы все же считаем, что разделение политологии на определенные части в зависимости от степени вовлеченности в решение практических проблем не только возможно, но и целесообразно, как это имеет место в большинстве других наук. Критерием такого разделения может служить, например, источник постановки исследовательских задач. Если такие задачи рождаются внутри самого научного сообщества, как логическое следствие предыдущих исследований, вытекающее из самой логики развития научного знания, как научная проблема, которую необходимо решать, – то такую область науки логично относить к науке фундаментальной.

Если же задача исследования возникает извне самого научного сообщества, как отражение реальных социальных и политико-управленческих проблем, которые необходимо решать органами государственного и местного управления, и именно для решения этих задач выделяются денежные или иные ресурсы, то такие исследования вполне логично называть прикладными, что вовсе не снижает возможности их серьезной научной значимости. Можно также сказать, что для фундаментальных исследований наиболее важную роль играет наличие научной проблемы, общественная же, социальная проблематика здесь вторична. Для прикладных исследований первичной будет уже социальная проблема, для поиска решений которой заказывается и проводится прикладное исследование. Можно также увидеть различие между фундаментальным и прикладным исследованием во временных интервалах, отведенных для их проведения. Так, для фундаментальных исследований в области общественных наук, включая и политологию, вполне реальным является трехлетний срок реализации проекта (как об этом свидетельствует опыт Российского фонда фундаментальных исследований). Для прикладных исследований этот срок короче, он, как правило, не превышает года (иногда и несколько месяцев).

К прикладным исследованиям достаточно близко примыкают экспертные заключения и экспертная работа [Boswell, 2008; Boswell, 2009; Howlett, 2019; van den Berg, 2017]. Эта область деятельности, например, политологов и социологов может вообще не предусматривать какого-либо исследования, эксперты могут привлекаться как носители знания и давать рекомендации или заключения в кратчайший срок, который может соответствовать дням или даже часам. Таких экспертов в российских органах власти называют «нишевыми» экспертами. Как отмечал наш респондент, имевший опыт работы в политическом руководстве страны, *«Мы всегда делили экспертов на „нишевых“ экспертов — т.е. знающих в какой-то предметной области все досконально, значительно лучше, чем штатный политический эксперт, работающий в органах власти, — и экспертов-универсалов»*². В качестве примера респондент приводил вопрос о принятии

² Из интервью с респондентом А, ученый, опыт работы в федеральных органах власти, Москва, февраль 2017 г.

государственной символики в 2000 г., когда требовался «нишевый» эксперт геральдического обеспечения и его истории.

Во многих случаях эксперты имеют определенный срок на выполнение так называемого экспертного исследования (обычно не более одной-двух недель). Примером может служить привлечение специалистов-политологов для решения вопроса о том, занималась ли та или иная общественная организация политической деятельностью, которое происходило в 2013-2014 гг., когда решение о признании НКО «иностранным агентом» принимали суды. Один из авторов этого текста имел такой опыт по приглашению нескольких НКО и даже выступал в судебном заседании, а также знакомился с другими экспертными заключениями. В рамках отчета об экспертном исследовании (сроком до семи дней) были и разделы об используемых методах, и ссылки на литературу, но главным были, конечно, выводы – заключения экспертизы³. Из недавних примеров подобных экспертиз – экспертизы о наличии в текстах и видеообращениях студента Егора Жукова признаков экстремизма – официальная, по запросу Следственного комитета, и альтернативные, сделанные учеными РАН и профессорами НИУ ВШЭ⁴.

Наряду с подобными «классическими» экспертизами, призванными установить, например, по запросу суда наличие или отсутствие какого-либо факта, в современной научной литературе под экспертами сегодня понимают и специалистов, обладающих определенными научными знаниями и принимающих непосредственное участие в процессе выработки политико-управленческих решений. Иначе говоря, от линейно-автономной модели взаимодействия экспертов и власти, в которой привлекаемые эксперты исполняют только инструментальную функцию, играя роль своеобразных объективных носителей знания («нишевых» экспертов), во многих странах наблюдается переход к предложенной Шейлой Джасанофф [Jasanoff, 2004, 2011] модели «добродетельного разума», в рамках которой и эксперты, и представители власти в ходе совместных дискуссий обсуждают возможные варианты решений стоящих в повестке дня проблем, учитывая и их социально-политические последствия. При этом эксперты оказывают влияние и на формирование повестки дня, а акцент делается не на инструментализации науки, а на согласовании научных выводов с широким набором социальных ценностей, особенно с учетом угрозы неизвестности и невежественности.

В рамках такой модели взаимодействия экспертов и власти первые уже, как правило, не проводят каких-либо формализованных экспертных исследований, а варианты решения актуальных политико-управленческих решений вырабатываются в диалоговом режиме в рамках совместных обсуждений носителей экспертного знания и представителей властных структур.

Мы видим, таким образом, что и в современной России, и в других странах существуют области экспертной деятельности специалистов-политологов, равно как и

³ Репринцева Ю. Исторический процесс: в Воронеже предлагают договориться, что такое «политическая деятельность» // Электронное издание «Блокнот-Воронеж, 16 октября 2015 г. – Режим доступа: <http://bloknot-voronezh.ru/news/istoricheskiy-protsess-v-voronezhe-predlagayut-dog-661340> (дата посещения: 28.10.2019)

⁴ «Эксперт прибегает к манипулятивному приему». Отзыв на Лингвистическое исследование видеообращений студента Егора Жукова // Новая газета, № 101 от 11 сентября 2019. – Режим доступа: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/09/11/81926-ekspert-pribegaet-k-manipulyativnomu-priemu?fbclid> (дата посещения: 11.11.2019)

специалистов из других общественных наук, которые могут и даже должны становиться предметом анализа [Zaytsev, Belyaeva, 2017; van den Berg, 2017].

Для дальнейшего рассмотрения упомянем еще две модели взаимодействия экспертов и власти, предложенные ранее одним из авторов статьи [Сунгуров, 2015]. Это «модель оплаченного результата», в рамках которой эксперты используют свои профессиональные знания для обоснования уже принятого властью решения, при этом под «оплатой» подразумеваются не только (и не столько) деньги, но и рост символического капитала экспертов. Заказчик исследования заранее указывает нужные результаты, а дело ученых – лишь их аргументированно обосновать. По-видимому, именно убеждением в том, что все ученые работают по этой модели, можно объяснить логику авторов доклада Российского института стратегических исследований, в котором рекомендуется признать в случае получения зарубежных грантов иностранными агентами не только НКО, но и научные организации, включая, например, Институт социологии РАН⁵.

Вторая модель, предлагаемая нами – это «модель инициативной экспертизы», в рамках которой экспертное сообщество само определяет свою «повестку дня», готовит экспертные заключения (доклады) как для власти, так и для общества, действуя фактически как независимая «фабрика мысли». В странах с устойчивым демократическим режимом эта модель может реализоваться и в форме экспертных советов при властных структурах, но действующих достаточно автономно от власти [Hunter, Boswell, 2015]. Для нашей страны развитие независимых «фабрик мысли» было характерно для 1990-х – начала 2000-х годов, когда были доступны гранты различных международных фондов. Далее, по мере ухода представительств этих фондов из России, а в особенности после поправок в закон об НКО, вводящих статус «иностранного агента», количество подобных структур существенно снизилось, а в регионах – стало стремиться к нулю [Сунгуров, 2014; Балаян, Сунгуров, 2016].

В заключение этого раздела представим некоторые результаты анализа годовых отчетов о деятельности региональных организаций Российской ассоциации политической науки (РАПН), представленных на ее сайте⁶. Так, в 2016 г. раздел «Экспертная деятельность» присутствовал в 80% представленных отчетов, в 2017 г. – в 63%, в 2018 г. – в 71%. Мы видим, что примерно для 70% региональных отделений РАПН экспертная деятельность является важной составной частью их активности.

Наиболее типичные примеры экспертной деятельности региональных отделений РАПН, взятые из их отчетов за 2018 г.:

- представление экспертных оценок по запросам СМИ и различных организаций; проведение политологических экспертиз материалов экстремистского характера;
- члены РО РАПН периодически выступают в качестве экспертов при анализе документов, «спускаемых» органами власти или государственными организациями (например, экспертиза на предмет наличия экстремистских взглядов/идей и т.п.);

⁵ «Методы и технологии деятельности зарубежных и российских исследовательских центров, а также исследовательских структур и ВУЗов, получающих финансирование из зарубежных источников: анализ и обобщение». Доклад Российского института стратегических исследований. – М.: Февраль 2014 г. 97 с. – Режим доступа: <https://riss.ru/images/pdf/articles/doklad-smolin.pdf> (дата посещения: 20.10. 2019)

⁶ Режим доступа: www.rapn.ru (дата посещения: 20.10. 2019)

- члены РО РАПН принимают непосредственное участие в подготовке Ежегодного доклада Общественной палаты Республики X «О состоянии гражданского общества в Республике X»;
- с 2014 г. функционирует региональный дискуссионный клуб – экспертная площадка РО РАПН;
- экспертное сопровождение информационных и методических семинаров, организуемых Министерством национальной и региональной политики Республики X;
- члены РО РАПН стали экспертами по программе подготовки общественных наблюдателей, проводившейся в регионах России по инициативе Общественной палаты РФ;
- подготовка и анализ материалов раздела по правовому просвещению для ежегодных докладов уполномоченного по правам человека в N-ской области;
- подготовка экспертных заключений по законопроектам, вносимых на рассмотрение областной думы.

Мы видим, что в этих отчетах упоминается привлечение политологов к экспертизе текстов на предмет наличия в них признаков экстремизма, о сотрудничестве с общественными палатами регионов по подготовке докладов о состоянии гражданского общества, иногда – докладов уполномоченного по правам человека, иногда – экспертизы законопроектов. К сожалению, об участии политологов в подготовке властных политико-управленческих решений не упоминается ни в одном отчете.

Носители экспертного знания и власть

Основным заказчиком и потребителем экспертного знания выступает государство [Belyaeva, 2019; Макарычев, 2015; Howlett, 2015; Загорский, 2003]. Во-первых, специалисты в области политической науки оказываются востребованными в рамках судебных процессов, например, для нахождения в деятельности НКО признаков политической деятельности, либо признаков экстремизма в выступлениях и текстах отдельных лиц, такие примеры уже приводились выше.

Во-вторых, эксперты-политологи могут приглашаться для экспертной оценки законопроектов – как на федеральном, так и на региональном уровне. В случае политологов речь скорее может идти об оценке последствий разрабатываемых законов для общественно-политической ситуации, оценке возможных рисков принятия того или иного решения. Наконец, как уже отмечалось, специалисты-политологи могут принимать участие в разработке политико-управленческих решений как на уровне исполнительной власти, так и на уровне Администрации Президента РФ (или аналогичных структур на региональном уровне).

Во всех этих вариантах важное значение имеет статус самого эксперта, его постоянное место работы. Наиболее независимыми от власти могут быть политологи, работающие в негосударственных «фабриках мысли», которых в России, к сожалению, остается все меньше и меньше, либо в негосударственных университетах, таких как Европейский университет в Санкт-Петербурге или Московская высшая школа социальных и экономических наук («Шанинка»). Правда, в последнем случае само существование университета может оказаться под вопросом, как это было с Европейским университетом

в Санкт-Петербурге⁷. Еще более независимыми можно считать, по-видимому, пенсионеров, которым уже «нечего терять», либо исследователей-политологов, получающих контракты в рамках мирового грантового рынка.

Тем не менее большинство экспертов-политологов работают в государственных университетах либо (а также) в институтах РАН. И здесь уже многое зависит от академической атмосферы и традиций самого университета. Так, в 2013-2014 гг. , в период судебной процедуры признания НКО иностранными агентами к респонденту нашего интервью Б, профессору университета, от одного из подразделений его университета обратились с поручением провести экспертизу материалов НКО. Результатом экспертизы был вывод, что НКО политической деятельностью не занимается. Спустя пару недель все повторилось – с тем же результатом. А в третий раз респондент уже понял, что надо сделать, а иначе его не оставят в покое⁸.

Крайний случай представляют специалисты, работающие в ведомственных институтах, таких как Институт криминалистики Центра специальных технологий ФСБ (например, специалист, обнаруживший признаки экстремизма в видеоблогах Егора Жукова). Здесь не может быть и речи о независимости эксперта. Во многих университетах, и особенно в академических институтах, ситуация пока более свободная. Явное давление на специалиста характерно в случаях судебной экспертизы и в процессах, имеющих политический характер, при этом привлечение специалистов именно в области политики представляется наиболее логичным.

При анализе законопроектов, как правило, ситуация более свободная, но существует вероятность реализации чисто символической функции привлечения экспертов, когда важен сам процесс обсуждения законопроекта с квалифицированными специалистами-экспертами, принимать же их замечания и изменять законопроект в соответствии с ними часто не предполагается. Вот как описывает подобную ситуацию респондент В: *«Я, честно говоря, думал, что если нас приглашают, то эти обсуждения окажут какое-то влияние. А в итоге тогда сказали: “Вы знаете, мы решили сейчас ничего не менять, пусть закон выйдет, а потом, может быть, будем вносить в него изменения”. Хотя уже тогда были видны какие-то огрехи, которые потом проявились при его применении»*⁹.

Еще одним направлением востребованности экспертов властью является их привлечение к подготовке отдельных политико-управленческих решений, а также к разработке относительно долговременных программ. В современной России привлечение специалистов-политологов к подготовке политико-управленческих решений не распространено широко, о чем свидетельствуют результаты анализа отчетов региональных организаций РАПН. Респондент А упомянул две категории экспертов – «нишевых» и экспертов-универсалов. «Нишевые» эксперты ответственны за реализацию инструментальной функции экспертного знания, обеспечивают лиц, принимающих решения, точной и своевременной информацией по конкретным вопросам. Кого же

⁷ Саша Сулим. Европейский университет в Санкт-Петербурге оставили без лицензии. Что происходит? // Медуза, 12 декабря 2016 года. Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2016/12/12/evropeyskiy-universitet-v-sankt-peterburge-ostavili-bez-litsenzii-chno-proishodit> (дата посещения: 16.11.2019)

⁸ Интервью с респондентом Б, профессор университета, СПб май 2017 года.

⁹ Интервью с респондентом В, профессор университета, эксперт российских и международных организаций, Москва март 2017 г.

респондент А называет «экспертами-универсалами»? *«Эксперт-универсал – это эксперт, который в любой ситуации, в любое время суток может публично откомментировать любой вопрос и включиться в него. Он знает тему, он знает политическую конъюнктуру, он прекрасно ориентируется в политическом контексте разработки и принятия решений, он может не обладать должной степенью глубины политических знаний»¹⁰.*

Мы видим, что здесь подразумевается политолог-пропагандист, или, как иногда выражаются, «телеполитолог». Сам же процесс подготовки и принятия решения происходит в тиши кабинетов, где эксперты мало востребованы. Такая ситуация была не всегда. В первой половине 1990-х годов многие позиции во власти, включая и Администрацию президента, занимали вчерашние представители академического сообщества, для которых не только совместное обсуждение, но и совместная с экспертами выработка проектов решения сложных проблем, стоящих перед молодым российским государством, была естественным делом. Так, в рамках экспертного интервью М.Ю. Урнов подробно рассказывал, как предложение вынести в декабре 1993 г. проект новой конституции на референдум, которое возникло в рамках обсуждения ситуации в одном из независимых экспертных центров, сразу же было доведено до руководителя Администрации Президента РФ, который вечером того же дня озвучил его в телеэфире [Сунгуров, 2018а]. Логично, что, оказавшись спустя год в позиции начальника аналитического управления, М.Ю. Урнов начал свою деятельность с создания экспертно-аналитического совета как формы взаимодействия с экспертным сообществом.

Такая открытость администрации к совместной деятельности с экспертами, однако, была недолгой, все начало закрываться примерно с началом второго президентского срока Б.Н. Ельцина. Второй подъем активности по взаимодействию с экспертным сообществом наблюдался в 1999-2000 гг., в рамках деятельности Центра стратегических разработок Г. Грефа, когда уже начала реализовываться операция «Преемник». Однако здесь деятельность велась в рамках «подписки о неразглашении», и в случае потери политиками во власти интереса к какой-то теме ее самостоятельное развитие группой экспертов, как это описано в рамках концепции коалиции общественных интересов Пола Сабатье [Sabatier, 1998], было уже невозможно. Подобная закрытость от широких экспертных кругов отмечалась и в 2015-2017 гг. в деятельности Центра стратегических разработок уже под руководством А.М. Кудрина.

Носители экспертного знания и организации гражданского общества

Как отмечалось ранее, заказчиками экспертизы и предложений по возможным путям решения актуальных для общества проблем могут выступать не только государственные структуры, но и другие акторы поля публичной политики, организации гражданского общества, политические партии, бизнес-структуры, наконец, средства массовой информации. Каждый из этих случаев требует подробного рассмотрения, в рамках же настоящего текста мы ограничимся рассмотрением взаимодействия носителей экспертного знания и гражданских организаций. Отметим, что многие черты такого взаимодействия могут быть свойственны и взаимодействию экспертов с другими социальными акторами.

В ситуациях, когда заказчиком судебной экспертизы выступает не государственная структура, а организация гражданского общества, проявляется своего рода «зеркальная» ситуация по отношению к заказанной государственными структурами экспертизе, за тем

¹⁰ Интервью с респондентом А, Москва, февраль 2017 года.

исключением, что в современных российских условиях экспертиза, заказанная государством, ценится судьями существенно выше, чем заказанная общественными организациями.

В фокусе нашего внимания здесь будут два процесса, связанные с различными аспектами взаимодействия гражданских организаций с государственными структурами: общественное участие в подготовке проектов властных решений и общественный контроль власти. В обоих случаях важным аспектом деятельности гражданских активистов является необходимость понимания закономерностей принятия решений и тех властных процедур, которые гражданские активисты собираются контролировать. Например, в рамках общественных или публичных слушаний серьезный эффект может быть достигнут не столько в процессе критики предложенных решений, сколько путем выдвижения альтернативных проектов [Иноземцева, Черенкова, 2017]. При этом такие проекты должны быть хотя бы на сопоставимом уровне качества по сравнению с подготовленными профессиональными чиновниками. Такой вариант возможен, но только при сотрудничестве гражданских активистов и экспертов, которые взаимодействуют вначале друг с другом, делясь как гражданским активизмом, так и экспертным знанием. Этот процесс можно назвать и процессом делиберативной демократии, или демократии обсуждений [Brown, 2008].

Именно подобный процесс имел место при реализации проекта «Прозрачный бюджет: бюджет, который можно понять и на который можно влиять» Санкт-петербургского гуманитарно-политологического центра «СТРАТЕГИЯ» в 1997-2007 гг. В ходе этого проекта представители некоммерческих организаций различных регионов России не только получили определенные знания о бюджетном процессе, но и совместно с экспертами-экономистами участвовали в общественных бюджетных слушаниях, предлагая свои вполне обоснованные поправки. Одним из результатов проекта стало также появление в России сообщества бюджетных аналитиков, так как университетские специалисты в области экономики именно благодаря проекту неожиданно заинтересовались анализом бюджетного процесса как такового [Бюджет глазами экспертов..., 2004; Прикладной бюджетный анализ, 2001]. Этот проект стал своего рода предвестником современных практик общественного бюджетирования.

Естественно, что для успешной реализации проекта были необходимы специалисты как в области экономики, так и в области публичной политики и практик делиберативной демократии, что и обеспечивалось усилиями центра «СТРАТЕГИЯ», работающего в формате идейно-нагруженной фабрики мысли, или центра публичной политики.

Рассмотрим теперь взаимодействие гражданских организаций и экспертов в процессе реализации практик общественного контроля на примере такого контроля над электоральными процедурами в России. Иначе говоря, мы остановимся лишь на деятельности экспертов, сотрудничающих с независимыми от государства гражданскими структурами. В большинстве случаев их работа носит характер «инициативной экспертизы» [Сунгуров, 2018б] и проявляется в двух измерениях. Во-первых, эксперты нередко входят в число руководителей неправительственных объединений, тем самым отстаивая свои гражданские ценности. Во-вторых, одновременно являясь представителями как академического сообщества, так и общественных объединений, эксперты участвуют в деятельности консультативных органов при государственных структурах, оказывая влияние на процесс принятия политико-управленческих решений. Совместную деятельность экспертов и неправительственных организаций можно также

рассматривать с позиции уже упомянутой нами ранее концепции коалиций общественных интересов, предложенной Полом Сабатье и Хэнксом Дженкинс-Смитом [Сабатье, Дженкинс-Смит, 2008]. С другой стороны, различные практики общественного контроля или мониторинга деятельности власти соответствуют предложенной Дж. Кином концепции мониторинговой демократии [Keane, 2009].

В качестве примера взаимодействия экспертов с гражданским обществом и государством в сфере общественного контроля над электоральными процедурами рассмотрим деятельность Движения в защиту прав избирателей «Голос». На сегодняшний день можно выделить четыре основных направления, в которых наиболее активно принимают участие эксперты: 1) подготовка аналитических материалов и исследований; 2) гражданское просвещение; 3) участие в совершенствовании избирательного законодательства и правоприменения; 4) создание и внедрение новых практик по общественному контролю. Обратимся к двум последним направлениям.

До сих пор наиболее масштабным случаем участия экспертного сообщества в совершенствовании избирательного законодательства остается разработка Избирательного кодекса Российской Федерации в 2008-2010 гг. под руководством А.Е. Любарева, совпавшая с периодом президентства Д.А. Медведева (2008-2012)¹¹. При этом инициатива создания Избирательного кодекса по большей части исходила «снизу», а непосредственным инициатором проекта выступила ассоциация «Голос», на тот момент еще имевшая государственную регистрацию. Ключевую роль в разработке играли не органы власти и политические партии, а представители общественности и экспертного сообщества¹². Параллельно с разработкой Избирательного кодекса происходила широкая общественная дискуссия, проводились экспертные круглые столы во многих субъектах РФ [Гришин, Мармилова, 2013]. Разработанный тогда проект Избирательного кодекса не был политически ангажирован и в полной мере являлся результатом совместной работы представителей гражданского общества и экспертов. Немаловажно и то, что в проекте кодекса появилась статья «Общественный контроль за деятельностью избирательных комиссий», которая позволила бы институционализировать такой контроль. К сожалению, разработанный таким способом Избирательный кодекс Российской Федерации не только не был принят, но даже не был внесен для обсуждения в Государственную думу. Здесь сказалось как отсутствие политической воли, так и отсутствие среди сформировавшейся в процессе его подготовки коалиции общественных интересов депутатов или иных субъектов законодательной инициативы.

Вместе с тем эксперты активно участвовали в мероприятиях ассоциации «Голос», часто встречались с участниками ассоциаций наблюдателей, помогали им более квалифицированно вести наблюдение, то есть осуществлять общественный контроль за выборами. Общественные же наблюдатели снабжали экспертов бесценной полевой информацией о ходе и деталях «электоральных процедур». Что же касается Центральной избирательной комиссии, то она в бытность ее председателем В.Е. Чуровым (2007-2016

¹¹ Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / А. Е. Любарев (ред). – М. : ГОЛОС, 2011. – 460 с. – Режим доступа: <http://files.golos.org/docs/4587/original/4587-kodeks-sbornik-2011.pdf> (дата посещения: 11.11.2019)

¹² Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации, разрабатываемого под эгидой ассоциации «Голос»: сб. материалов / А.Е. Любарев, Е. Е. Скосаренко (ред.). М.: Голос, 2010. – 266 с.

гг.) относилась к деятельности ассоциации «Голос» и ее экспертов остро критично. Так, сам В.Е. Чуров обвинил эту организацию в агитации против «Единой России»¹³.

Ситуация изменилась в 2016 г., когда председателем Центризбиркома стала Э.А. Памфилова. Именно тогда открылось «окно возможности» для взаимодействия экспертов «Голоса» с Центризбиркомом. Многие из экспертов, работавших над проектом Избирательного кодекса, вошли в Научно-экспертный совет при ЦИК и Экспертно-консультационную группу при председателе ЦИК. Конечно, нельзя сказать, что ситуация поменялась на противоположную, так как состав ЦИК, за исключением смены ее председателя, серьезно не изменился, но все же к деятельности экспертов «Голоса» стали относиться более серьезно.

В текущее время внимание экспертов обращено к деятельности Научно-экспертного совета при ЦИК, в котором предпринимаются попытки совершенствования уже имеющегося избирательного законодательства, к разработке в МГУ нового проекта Избирательного кодекса РФ¹⁴, а также продолжающейся широкой общественной дискуссии по поводу так называемого электронного голосования¹⁵.

Уже можно констатировать, что экспертное сообщество внесло значительный вклад и в повышение прозрачности выборов в России. Благодаря экспертам удалось внедрить такие успешные практики, как «СМС-ЦИК» (параллельный подсчет результатов выборов), «Карта нарушений на выборах» и другие. Было создано мобильное приложение «Голос», дающее наблюдателям подробную информацию по вопросам избирательного права. Также благодаря экспертному сообществу широкую известность в России получило выявление избирательных фальсификаций с помощью методов статистики. Последующая визуализация получаемых данных позволила наглядно продемонстрировать обществу масштабы фальсификаций в стране, оказав серьезное влияние на протестное движение в 2011-2012 гг.¹⁶. Кроме того, в лексикон электоральных экспертов и гражданских активистов прочно вошли такие выражения, как «Пила Чурова»¹⁷ или «Пик Володина»¹⁸. Применение экспертами статистического аппарата до сих пор позволяет выявлять серьезные фальсификации на выборах, особенно в тех местах, где во время голосования отсутствовали независимые общественные наблюдатели.

Еще одним примером активного сотрудничества экспертов и гражданских активистов можно считать дискуссии и обсуждения на круглых столах, проводимых в Комитете гражданских инициатив, Начиная с 2013 года А.М. Кудрин попытался сочетать формат экспертных разработок с гражданскими дискуссиями. Примером такого сочетания

¹³ Чуров обвинил «Голос» в агитации против «Единой России» //Lenta.ru 02.12.2011. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2011/12/02/churov/> (дата посещения: 11.11.2019)

¹⁴ Проект структуры Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации //Российский фонд свободных выборов. 14.09.2018. – Режим доступа: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/proekt-struktury-koдекса-о-выборах-и-референдумakh-v-rossiiskoi-federatsii> (дата посещения: 11.11.2019)

¹⁵ Эксперимент с интернет-голосованием в Москве может начаться с провала // Роскомсвобода, 20 августа 2019 г. – Режим доступа: <https://roskomsvoboda.org/49011/> (дата посещения: 11.11.2019)

¹⁶ Шпилькин С.А. Математика выборов – 2011. «Троицкий вариант» № 94, 20 декабря 2011 г. – Режим доступа: <https://trv-science.ru/2011/12/20/matematika-vyborov-2011/> (дата посещения: 11.11.2019)

¹⁷ Шпилькин С.А. Выборы 2018 года: фактор X и «пила Чурова». «Троицкий вариант» № 252, 24 апреля 2018 г. – Режим доступа: <https://trv-science.ru/2018/04/24/vybory-2018-faktor-x-i-pila-churova/> (дата посещения: 11.11.2019)

¹⁸ Бабицкий А. Пик Володина. Как относиться к статистическим аномалиям на парламентских выборах // Ведомости, 23 сентября 2016 г. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/09/23/658205-pik-volodina> (дата посещения: 11.11.2019)

был и пока отчасти остается проводимый ежегодно с 2013 г. (при активном участии А.М. Кудрина) Общероссийский гражданский форум¹⁹. Стоит также отметить, что в течение нескольких лет эти форумы и ежегодные конференции РАПН проходили в Москве в одни и те же дни, и можно было наблюдать, как часть политологов с конференции РАПН перемещалась на гражданский форум, подтверждая тем самым интерес политологов к взаимодействию не только с властными структурами, но и со структурами гражданского общества.

Возможна ли в поле общественно-политических проблем объективная экспертиза?

В заключение рассмотрим роль экспертизы в процессе принятия решений. Первая проблема возникает, когда оценивается уже заданное ранее направление деятельности той или иной организации (в данном случае не обязательно государственной и местной власти) [Блинова, 2015]. На эту проблему обратил внимание в экспертном интервью респондент Г, имевший опыт сотрудничества с зарубежными фондами-грантодателями, руководство которых также иногда заказывает внешнюю экспертизу своей деятельности: *«Мой знакомый Х, он был экспертом, и его реакция была несколько обескураженная, потому что руководитель фонда сказал: “Ну вы, конечно, поузнавайте, но мы уже более-менее понимаем...”*. То есть смысл был в том, что это, конечно, надо сделать, но мы-то все равно знаем, как надо. То есть в этом смысле это не сильно отличается от государственного подхода»²⁰.

Конечно, можно было бы просто «заклеймить» руководителя этого фонда за использование экспертного знания в чисто символических целях, но далее в процессе интервью с респондентом Г мы вышли на достаточно важную, на наш взгляд, тему: *«Проблема еще в том, что организаций, посвященных достаточно хорошо в контент, очень немного. Если ты приглашаешь совсем внешнюю организацию, у нее уйдет бездна времени на погружение в контент... То есть это профанация тоже, только другого рода»*²¹.

Кроме необходимости погружаться в контекст предмета анализа, возникает проблема того, что любые эксперты по общественно-значимым вопросам обладают определенной «идеологией», или своим взглядом на то, что полезно или опасно для общества. С этим согласен и респондент Г: *«Теоретически, можно пригласить [эксперта с другой идейной позицией] – они будут driven, как говорят, и своей идеологией больше, чем объективны. Но тогда, если идеологии совпали – значит, ты их откладываешь в сторону, они нам неинтересны, а как только ты позвал другого, то начинается сначала столкновение на уровне идеологий. Может ли быть действительно независимая экспертиза? Я думаю, что не может. Нет, человек не может отключить себя от процесса экспертизы»*²².

¹⁹ Общероссийский гражданский форум, веб-сайт. – Режим доступа: <https://civil-forum.ru/> (дата посещения: 11.11.2019)

²⁰ Интервью с респондентом Г, опыт работы в российских органах власти и работы с международными фондами, Москва, февраль 2017 г.

²¹ Там же.

²² Там же.

Эта же тема поднималась в статьях Даниэля Саревича, отмечавшего, что любой ученый является в то же время и членом общества, в котором он живет, поэтому он не может гарантировать свою беспристрастность к любой проблеме, которую он изучает. Например, вопрос о строительстве атомных станций в определенном регионе страны может касаться его лично, особенно если он живет в этом регионе [Sarewitz, 2004; Sarewitz, 2011]. Еще один наш респондент, работающий в формате сопровождения, или, точнее, продвижения одной действительно важной социальной технологии так оценивает опасность господства какого-то одного идейного (возможно, стоит использовать термин «нормативного») подхода: *«И поэтому, если сегодня собирается какое-то экспертное сообщество и нет реально нормального модератора, то начинается пробивная такая мощь. Если модерацию захватывают люди, которые носители там идей либерализма, например, что везде должна быть конкуренция, то они и здесь будут ее пробивать, причем не понимая, а где границы этого, а вообще в общественном секторе возможна конкуренция?»*²³.

Мы можем, таким образом, сформулировать важный вопрос для дальнейших обсуждений: возможна ли в принципе в поле общественно значимых проблем объективная, независимая от нормативных установок эксперта экспертиза? И второй вопрос: насколько целесообразно (и эффективно) привлекать к оценке развития любого проекта внешних экспертов, которые исходно (в принципе) не согласны с направленностью проекта?

Подводя итоги, мы можем сделать вывод, что выделение внутри политической науки различных сегментов по критерию удаленности или близости к политической (как politics, так и policy) практике полностью оправдано. При этом экспертам-политологам при взаимодействии с представителями власти всегда следует понимать, в рамках какой модели происходит это взаимодействие. С другой стороны, именно конструктивное сотрудничество экспертов-политологов с гражданскими активистами и членами разнообразных НКО открывает возможность для реализации одной из наиболее перспективных моделей демократии – делиберативной демократии, или демократии обсуждений.

Наконец, важно понимать, что в процессе экспертизы общественно-политических проблем и проектов результаты такой экспертизы всегда будут лично-окрашенными, что представление об эксперте-политологе как об «объективном приборе» всегда будет оставаться лишь иллюзией.

Список литературы

Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. Фабрики мысли и экспертные сообщества. – СПб.: Алетейа, 2016. – 240 с.

Блинова Е.А. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации // Управление публичной политикой: Коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015. – С. 203-211.

²³ Интервью с респондентом Д, руководитель проектного центра и председатель всероссийской ассоциации, Москва, февраль 2018 г.

Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России / под ред. В.А. Бескровной. – СПб.: «ИК «Синтез», 2004. – 326 с.

Гришин Н.В., Мармилова Е.П. Избирательный кодекс как проект оптимизации избирательной системы России // Южно-российский журнал социальных наук. – 2013. – №4. – С. 53–63.

Загорский А. Экспертное сообщество и внешнеполитический истеблишмент // Pro et Contra. – 2003. – Т. 8, № 2. – С. 7–17.

Иноземцева В.А., Черенкова Е.И. Институт общественной экспертизы в практиках публично-властного взаимодействия: историографический обзор отечественной литературы // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Исторические науки и археология. – 2017. – № 3 (164). – С. 27–33.

Макарычев А.С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. – 2015. – № 3. – С. 9–26.

Прикладной бюджетный анализ / Под ред. Т.И. Виноградовой, В.А. Бескровной. – СПб: СПб центр «Стратегия», 2001. – 250 с.

Сабатье П, Дженкинс-Смит Х. Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике / под ред. Н.Ю.Даниловой, О.Ю.Гуровой, Н.Г.Жидковой. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 94–154.

Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Полис. Политические исследования. – 2014. – №2. – С. 72–87. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.06>

Сунгуров А.Ю. Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации // Политическая наука. – 2015. – № 3. – С. 53–70.

Сунгуров А.Ю. Экспертные семинары как коммуникативные площадки (российский постсоветский опыт) // Политика. – 2018а. – Т. 91, № 4. – С. 185–195. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-91-4-180-195>

Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // Полис. Политические исследования. – 2018б. – № 4. – С. 130–142. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>

Belyaeva N.Y. Revisiting demand, politicization and externalization in authoritarian political regimes: policy advisory system in Russian practices // Policy Studies. – 2019. – Vol. 40, N 3–4. – P. 392–409. – DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1581159>

Boswell C. The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy // Journal of European public policy. – 2008. – Vol. 15, N 4. – P. 471–488. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>

Boswell C. The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – 280 p.

Brown M.B. Fairly balanced: the politics of representation on government advisory committees // *Political Research Quarterly*. – 2008. – Vol. 61, N 4, – P. 547– 560. – DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1065912907313076>

Howlett M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government // *Policy and Society*. – 2015. – Vol. 34, N 3–4. – P. 173–182. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>

Howlett M. Comparing policy advisory systems: models, dynamics and a research agenda // *Policy Studies*. – 2019. – Vol. 40, N 3–4. – P. 241–259. – DOI: [doi:10.1080/01442872.2018.1557626](https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557626)

Hunter A., Boswell C. Comparing the political functions of independent commissions: the case of UK migrant integration policy // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. – 2015. – Vol. 17, N1. – P. 10–25. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.896117>

Jasanoff S. *States of knowledge: the co-production of science and social order*. – London, UK: Routledge, 2004. – 317 p.

Jasanoff S. Quality control and peer review in advisory science // *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance* / J. Lentsch, P. Weingart (eds). – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. – P. 19–35.

Keane J. *The life and death of democracy*. – London: Simon & Schuster. – 992 p.

Sabatier P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe // *Journal of European Public Policy*. – 1998. – Vol. 5, N 1. – P. 98–130. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>

Sarewitz D. How science makes environmental problems controversies worse // *Environmental Science and Policy*. – 2004. – Vol 7, N 5. – P. 385–403. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2004.06.001>

Sarewitz D. Looking for quality in the wrong places, or: the technological origin of quality in scientific policy advice // *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance* / J. Lentsch, P. Weingart (eds.). – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. – P. 54–70.

van den Berg C. Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization // *Policy Sciences*. – 2017. – Vol. 50, N 1. – P. 63–84. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>

Zaytsev, D., Belyaeva N. Determinants of the policy impact of analytical communities in Russian regions: cases of Karelia, Tatarstan and Saratov // *Central European Journal of Public Policy*. – 2017. – Vol. 11, N. 2. – P. 23–42. – DOI: <https://doi.org/10.1515/cejpp-2016-0033>

References

Applied Budget Analysis. Ed. by T.I. Vinogradova, V.A. Beskrovnaya. Saint Petersburg: St. Petersburg Center «Strategy», 2001, 250 p. (In Russ.)

Balayan A.A., Sungurov A.Yu. *Factories of thought and expert communities*. Saint Petersburg: Aletheia, 2016, 240 p. (In Russ.)

Belyaeva N.Y. Revisiting demand, politicization and externalization in authoritarian political regimes: policy advisory system in Russian practices. *Policy Studies*. 2019, Vol. 40, N 3–4, P. 392–409. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1581159>

Blinova E.A. Program evaluation: new opportunities for political management and public policy in the Russian Federation. In: *Public policy management: collective monograph*. Ed. by L.V. Smorgunova. Moscow: Publishing house «Aspect Press», 2015, P. 203–211. (In Russ.)

Boswell C. The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*. 2008, Vol. 15, N 4, P. 471–488. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>

Boswell C. *The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 280 p.

Brown M.B. Fairly balanced: the politics of representation on government advisory committees. *Political Research Quarterly*. 2008, Vol. 61, N 4, P. 547–560. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1065912907313076>

Budget through the eyes of experts. Applied budget analysis in the regions of Russia. Ed. by V.A. Beskrovnaya. Saint Petersburg: «Synthesis» Investment Corporation, 2004, 326 p. (In Russ.)

Grishin N.V., Marmilova Ye.P. Election code as a project of Russian electoral system improvement. *South-Russian journal of social sciences*. 2013, N 4, P. 53–63. (In Russ.)

Howlett M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*. 2015, Vol. 34, N 3–4, P. 173–182. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>

Howlett M. Comparing policy advisory systems: models, dynamics and a research agenda. *Policy Studies*. 2019. Vol. 40, N 3–4, P. 241–259. DOI: [doi:10.1080/01442872.2018.1557626](https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557626)

Hunter A., Boswell C. Comparing the political functions of independent commissions: the case of UK migrant integration policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2015, Vol. 17, N1, P. 10–25. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.896117>

Jasanoff S. *States of knowledge: the co-production of science and social order*. London, UK: Routledge, 2004, 317 p.

Jasanoff S. Quality control and peer review in advisory science. In: *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance*. Ed. by J. Lentsch, P. Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, P. 19–35.

Inozemtseva V.A., Chernenkova E.I. The institute of public expertise in practices of power and public cooperation: the historiographical review of national literature. *Proceedings of*

Petrozavodsk State University – Historical Sciences and Archeology. 2017, № 3 (164), P. 27–33. (In Russ.)

Keane J. *The life and death of democracy*. London: Simon & Schuster, 2009, 992 p.

Makarychev A.S. State experts and modes of knowledge-power. *Political Science (RU)*. 2015, N 3, P. 9–26. (In Russ.)

Sabatier P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*. 1998, Vol. 5, N 1, P. 98–130. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>

Sabatier P., Jenkins-Smith H. Evaluating the advocacy coalition framework. In: *Public policy: from theory to practice*. Compiled and ed. by N.Y. Danilova, O.Y. Gurova, N.G. Zhidkova. Saint Petersburg: Aletheia, 2008, P. 94–154. (In Russ.)

Sarewitz D. How science makes environmental problems controversies worse. *Environmental Science and Policy*. 2004, Vol 7, N 5, P. 385–403. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2004.06.001>

Sarewitz D. Looking for quality in the wrong places, or: the technological origin of quality in scientific policy advice. In: *The politics of scientific advice: institutional design for quality assurance*. Ed. by J.Lentsch and P.Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, P. 54–70.

Sungurov A.Yu. Expert community, think tanks and power: experience of three regions. *Polis. Political Studies*. 2014, N 2, P. 72–87. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.06> (In Russ.)

Sungurov A.Yu. Social and political functions of academic and expert communities. *Political Science (RU)*. 2015, N 3, P. 53–70. (In Russ.)

Sungurov A.Yu. Expert seminars as communicative platforms (Russian Post-Soviet experience). *The Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia*. 2018a, Vol. 91, N 4, P. 185–195. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-91-4-180-195> (In Russ.)

Sungurov A.Yu. Expert community and power: models of interaction and problems of civil responsibility. *Polis. Political Studies*. 2018b, N 4, P. 130–142. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10> (In Russ.)

van den Berg C. Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences*. 2017, Vol. 50, N 1, P. 63–84. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>

Zaytsev, D., Belyaeva N. Determinants of the policy impact of analytical communities in Russian regions: cases of Karelia, Tatarstan and Saratov. *Central European Journal of Public Policy*. 2017, Vol. 11, N. 2, P. 23–42. DOI: <https://doi.org/10.1515/cejpp-2016-0033>

Zagorsky A. The expert community and the foreign policy establishment. *Pro et Contra*. 2003, Vol. 8, N 2, P. 7–17. (In Russ.)

