

Глава 1. Эксперты и власть: зарубежные дискуссии.

1.1. Может ли политика быть «обучаемой»?

Проблема вклада научного знания в процесс подготовки политико-управленческих решений (а именно такой перевод мы будем использовать далее для термина «policy decision») привлекала внимание исследователей уже по крайней мере с середины XX века. И уже в это время возникала тема не просто деятельности отдельных экспертов, а политической субъектности научного сообщества, как участника политики-policy¹. В 1974 вышла в свет книга Хьюга Хекло (Hugh Heclo), который одним из первых сформулировал предположение, что изменения в политических практиках и в реализации конкретных политик возникают не только и не столько в процессе разрешения конфликтов различных групп, сколько в процессе приобретения и использования новых знаний. В своей работе он сформулировал это так: «Традиция учит, что политика – это про конфликты и власть. Это зашоренный взгляд на политику, и особенно сбивающий с толку, когда его применяют к социальной политике. Политика находит свои ресурсы не только во власти, но и в неизвестности – люди коллективно сомневаются, что им надо делать... Выработка политики это форма коллективного решения головоломок по поручению общества»². Эта работа дала начало целой серии исследований и возникновению концепций становления новых политических практик, которые получили общее название концепции «обучаемых политик» (policy learning)³, которые были

¹ Polanyi, Michael. 1958. *Personal Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul; Polanyi, Michael. 1962. "The Republic of Science, Its Political and Economic Theory." // *Minerva* 1:54–73; Ludwig Fleck, *Genesis and Development of a Scientific Fact* (Chicago: University of Chicago Press, 1979 (translated from the 1935 edition printed in German); Burkhardt Holzner and John H. Marx, *Knowledge Application: The Knowledge System in Society* (Boston: Allyn & Bacon, 1979).

² Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. NewHaven: YaleUniversityPress. P. 305

³ Hall, Peter A . (1989). 'Conclusion: The political power of economic ideas, 'in P. A. Hall, ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, pp. 361-392; Etheredge Lloyd S. *Government learning: An overview*// S. L. Long, ed., *The Handbook of Political Behavior*, Vol 2. New York: Pergamon Press, 1981; Rose, Richard. *What is lesson-drawing*. // *Journal of Public Policy*, 1991, 11, pp. 3 -30; Peter J. May. *Policy Learning and Failure*. // *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 4 (Oct. - Dec., 1992), pp. 331-354.

рассмотрены нами ранее⁴. Сравнительный анализ различных вариантов этой концепции представлен в работе Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli⁵.

Наибольшую известность завоевал еще один вариант концепции обучения, предложенный Полом Сабатье Хэнксом Дженкинс-Смитом - концепция Коалиций общественных интересов (КОИ). (Advocacy coalition framework). Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (advocacy group), например, активистов «зеленого» движения или одиноких матерей и т.д.. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти, иногда очень стабильные, а иногда – распадающиеся группы и являются теми акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации⁶.

Важная роль научных сообществ, точнее, объединений ученых и интеллектуалов с общим пониманием направлений изменения определенных политик-policy, подчеркивается и в концепции эпистемологических сообществ, предложенной Питером Хаасом⁷, и получившей развитие в работах других исследователей⁸. На наш взгляд, именно с участием членов таких сообществ и возникают в условиях реальной публичной

⁴ Сунгуров А. Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. - М.: Политическая энциклопедия, 2015. Глава 3.

⁵ Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli. Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions // Political Studies: 2013 VOL 61, 599–619.

⁶ Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank (eds) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press; Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank (1997) 'The advocacy coalition framework: an assessment', in P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press; Paul A. Sabatier. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe // *Journal of European Public Policy*, 1998, 5:1, 98-130.

⁷ Peter M. Haas. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. // *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35; Mai'a K. Davis Cross. Rethinking epistemic communities twenty years later. // *Review of International Studies*, Vol.39. N. 01, January 2013, pp 137-160.

⁸ Knorr-Cetina, K. 1999. *Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge*. Cambridge: Harvard University Press; Dunlop, C. A. (2010) 'Epistemic Communities and Two Goals of Delegation: Hormone Growth Promoters in the European Union', *Science and Public Policy*, 37 (3), 205–17; Andrey Makarychev. PONARS as a transnational epistemic community: *An Insider's View* // *Problems of Post-Communism*, vol. 59, no. 2, March/April 2012, pp. 43–50; Olga Loblova. When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. // *The Policy Studies Journal*, Vol. 46, No. 1, 2018. P. 160-189. doi: 10.1111/psj.12213

политики коалиции общественных интересов Пола Сабатье, которые включают в себя и представителей власти, СМИ и гражданских организаций, которые лучше ориентируются в процессах политики-policy. В свою очередь, и эти участники коалиций общественных интересов, постоянно общаясь с членами эпистемологических сообществ в рамках этих коалиций, постепенно приобщаются к научному этосу.

Значение экспертного (и научного) знания в процессе подготовке различных политических решений сегодня фактически никем не ставится под сомнение. Вместе с тем ведущие политики еще относительно недавно практически публично отказывали экспертам в возможности активного влияния на процесс принятия политических решений.

Так, например, Мишель Роджерс начинает свою статью, посвященную опыту использования Европейской комиссии советов от научного сообщества, словами Уинстона Черчилля «Scientists should be on tap not on top» - «Ученые должны быть «на микрофоне», но не наверху»⁹. Эту фразу можно было бы перевести и так: «Ученые должны быть всегда «под рукой», но не более». Собственно говоря, это естественное желание любых политиков – иметь «под рукой» хорошего специалиста по конкретным областям знания, у которого всегда можно получить профессиональную консультацию, но который затем не будет вмешиваться в собственно политический процесс принятия решений. Сегодня, однако, ситуация существенно иная, чем в году правления сэра Уинстона Черчилля.

Прежде всего выделим три основные формы организации деятельности экспертов. Во-первых, эксперты могут взаимодействовать с представителями власти (или любым другим заказчиком) на индивидуальном уровне, в рамках индивидуального контракта или заказа. Во-вторых, эксперты могут сотрудничать с властными структурами в рамках экспертных или консультативных советов, состав которых, как правило, формируется этими структурами. В-третьих, эксперты могут работать в рамках независимых «фабрик мысли», которые в свою очередь, взаимодействуют с властными структурами. Последний вариант обеспечивает наибольшую организационную независимость от правительственных структур, однако при этом возникает зависимость конкретных экспертов уже от руководства данной «фабрики мысли». Развитие и деятельность таких «фабрик мысли» в различных странах мира уже была предметом нашего анализа ранее¹⁰,

⁹ Michael D. Rogers. The European Commission and the collection and use of science and technology advice. // The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 115.

¹⁰ Сунгуров, 2015; Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. Фабрики мысли и экспертные сообщества. – СПб.: Алетейа, 2016.

в этой же книге мы сконцентрируемся на двух первых организационных формах деятельности экспертов.

1.2. Эксперты: возможна ли полная объективность?

Деятельность отдельных экспертов как менее публичная по сравнению с их участием в различного вида экспертных и консультативных советах, не привлекает в последние годы особого внимания зарубежных исследователей, их внимание сконцентрировано преимущественно на деятельности коллективных экспертных структур. Тем не менее, предметом постоянного обсуждения остаются проблемы повышения качества экспертного знания, а также способы избежать субъективности конкретных экспертов. При этом подразумевается даже не столько стремление обосновать уже заданный заказчиком результат (хотя вероятность такого варианта и учитывается, как мы увидим дальше, исследователями экспертного сообщества), сколько нерелефлексивные самими экспертами внутренние установки и приоритеты. Так, Даниэль Саревитц указывает, 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 и живет сам в этом регионе. Чем ближе изучаемый вопрос к социальной и политической жизни общества, тем сложнее ему контролировать свою собственную научную беспристрастность. Выходом в этой ситуации, считает Даниэль Саревитц, могут и должны стать различные формы внутренней оценки качества научных работ, классическими примерами которых могут служить обсуждения их результатов на научных семинарах и конференциях, а также практика рецензирования поступающих в научные журналы текстов научных статей¹¹.

Другие исследователи отмечают, что упомянутые выше механизмы также могут давать сбои, особенно при исследовании систем с высокой степенью неопределенности,

¹¹ Daniel Sarewitz. 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. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 54-70; Sarewitz, Daniels How science makes environmental problems controversies worse. // Environmental Science and Policy, 2004, 7: 385-403.

при изучении редко повторяющихся событий и т.д.¹² Кроме того, как известно, в истории науки периодически случаются ситуации, когда позиции, сильно отличающиеся от принятой в данное время в научном сообществе парадигмы, игнорируются этим сообществом, а после смены парадигмы в процессе научной революции становятся началом нового и перспективного научного направления¹³. Такие события известны многим людям вне научного сообщества, что вызывает у них скепсис по поводу права ученых сами определять корректность своих результатов. Особенно ярко это проявляется в отношениях экологических активистов различных стран и научных данных в области состояния окружающей среды, выполненных по заказу правительств¹⁴.

Наконец, сам процесс обоснования учеными исключительно важной роли научного знания, его неприверженности к какой-либо политической идеологии, а также необходимости оценки их деятельности исключительно внутри самого сообщества может расцениваться непредвзятыми аналитиками как процесс формирования и укрепления в общественном создании новой идеологии – идеологии ученых, целью которой является обеспечение финансирования своей деятельности при снижении контроля за результатами такого финансирования¹⁵.

Мы выходим таким образом на проблему взаимодействия экспертного сообщества с гражданскими организациями, на проблему легитимности самого экспертного мнения. Несколько позже мы подробнее остановимся на этой теме, а пока вернемся к основной теме обсуждения – взаимодействию экспертов и власти.

1.3. С какой целью политики привлекают экспертов?

С какой целью политики привлекают экспертов для участия в подготовке и принятии политических решений? В случае упомянутой нами во введении к этой книге нормативной экспертизы ответ понятен – для оценки соответствия объекта экспертизы

¹²Naomi Oreskes. Reconciling representation with reality: unitization as example for science and public policy. // The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P.36-53.

¹³Кун. Структура научных революций. – М.: Наука. 1986.

¹⁴Naomi Oreskes. Science and public policy: what's proof got to do with it? // Environmental Science & Policy 7 (2004) 369–383

¹⁵Thomas F.Gieryn. Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. //American Sociological Review, Vol. 48, No. 6 (Dec., 1983), pp. 781-795

определенным стандартам. В случае же экспертизы «для принятия решений» ситуация уже несколько иная. Да, во многих случаях экспертов привлекают действительно как носителей знания с целью более подготовки более качественного ответа на сложные вызовы, постоянно возникающие сегодня перед властью любого уровня. Ряд исследователей называет это «инструментальной» функцией экспертного знания. Однако реальная политическая практика указывает на то, что наряду с инструментальной функцией привлечение экспертов к процессу подготовки решений может выполнять и символическую роль, символическую функцию. Так ряд исследователей отмечал, что знание может быть использовано стратегически, как средство для обоснования организационных предпочтений¹⁶. К этому можно добавить, что исследователи в области социологии организаций показали, как организации черпают легитимность, сигнализируя своему окружению об использовании ими знания¹⁷.

Около десяти лет тому назад Кристина Босуэлл предложила выделить внутри символического использования экспертного знания выделить две различные функции. Первая из них - это функция легитимизации. Привлекая экспертное знание, организация (в том числе и властные структуры) может повысить свою легитимизацию и поддержать ее претензии на ресурсы и юрисдикцию над конкретными областями политики. Можно сказать, что в этом случае экспертное знание может обеспечить организацию эпистемической властью. Эта функция особенно важна в ситуациях, когда общество высоко ценит использование экспертного знания властью. Вторая – это подкрепляющая (*substantiating*) функция. Экспертное знание может одолжить свой авторитет конкретной политической (*policy*) позиции, помогая обосновать организационные предпочтения в случае существования политических дискуссий¹⁸.

Используя представления из теории организаций¹⁹ Кристина Босуэлл выделяет два типа идеальных типических организаций: организации действия и политические организации. Организации действия черпают легитимность из результатов собственных

¹⁶ Sabatier, P.A. (1978) 'The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies', *Administrative Science Quarterly*, 23:396-417; Weiss, C.H. (1986) 'Research and Policy-Making: A Limited Partnership' in F. Heller (ed), *The Use and Abuse of Social Science*, London: Sage, pp. 214-235; Radaelli, C.M. (1995) 'The Role of Knowledge in the Policy Process', *Journal of European Public Policy*, 2(2): 159-183.

¹⁷ Feldman, M.S. and March, J.G. (1981) 'Information in Organizations as Signal and Symbol', *Administrative Science Quarterly* 26: 171-86; March, J.G. (1988) *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.

¹⁸ Boswell Christina. The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union Immigration Policy // *Journal of European Public Policy*, 15:4 (May 2008), pp. 4721-4788; Boswell, Christina. *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge University Press, 2009.

¹⁹ Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen: Abstrakt and Liber.

действий, или, в случае административных агентств, от влияния из общественных интервенций (результатов их взаимодействия с обществом). Напротив, политические организации черпают свою легитимность из того, что N. Brunsson назвал «беседы» (talk) и «решения». Легитимизация через «беседы» подразумевает поддержание некоторых норм и ценностей в формальной структуре организаций и ее риторике.

Предполагается, что организации действия более вероятно используют знания инструментально, организуя исследования, чтобы повысить качество результатов своих действий. Это имеет место, когда организация осознает, что существует недостаток знаний, который препятствует достижению ее цели. Наоборот, политическая организация более вероятно будет использовать знания, чтобы повысить свою легитимность. Если в окружении имеется набор акторов экспертного знания, они будут использованы, чтобы продемонстрировать приверженность к демонстрации уважения к научному знанию.

Использование же экспертного знания в подкрепляющих целях могут применять, по мнению Кристины Босуэлл, и организации действия и политические организации, в зависимости от сочетания двух факторов. Первый – это уровень публичных дискуссий вокруг конкретной политики (policy). Организации, встречающие оппозицию своим конкретным решениям, могут счесть разумным потратить дополнительные ресурсы, чтобы обеспечить доверие этим решениям. Второй фактор – это соотношение между двумя конкурентными требованиями – технократическим и демократическим. Технократическое требование соответствует ситуации, когда научные свидетельства и анализ принимаются как легитимные основания для окончательного выбора. Напротив, демократическое требование превалирует в областях политики (policy), в которых поддержка народа рассматривается как решающая. Обычно, это области в которых конфликты вращаются вокруг различий ценностей или интересов, скорее, чем конкурирующие научные утверждения. Подкрепляющая функция экспертного знания обычно используется организациями, если технократический подход является преобладающим.

Естественно, что использование одной из предложенных трех Кристиной Босуэлл функций экспертного знания зависит и от уровня сложности проблемы, которую предстоит решать. В таблице 1 представлены условия использования обсуждаемых функций экспертного знания

Функции знания	Инструментальная	Легитимизирующая	Обосновывающая
Характеристики организации	Нестабильное организационное поле	Нестабильное организационное поле	Нестабильное организационное поле

	Организация действия	Политическая организация	---
Характеристики поля политики (policy)	---	---	Спорная область политики
	Организация осознает эпистемическую неопределенность	Общество осознает эпистемическую неопределенность	Оппоненты признают технократический способ урегулирования

В своей работе Кристина Босуэлл также сформулировала три индикатора, наличие или отсутствие которых позволяет нам судить о вероятности использования той или иной функции экспертного знания. Это, во-первых, реальная потребность организации в самих результатах исследований; во-вторых, наличие механизмов доведения этих результатов до лиц, принимающих решения (ЛПР); в-третьих - уровень публичности использования полученных знаний. В таблице 2 приведены эти индикаторы для всех трех обсуждаемых случаев.

Инструментальное знание	Легитимизирующее знание	Обосновывающее знание
1. Организационная структура и предмет исследований отражают поставленные задачи	1. Отсутствует жесткая связь между структурой и предметом исследования и целями политики - полиси	1. Структура и содержание исследований отражают линии разногласий
2. Интенсивный интерес и популярность исследований у ЛПР	2. Нет четких связей между ЛПР и исследовательским блоком	2. Определенный обмен информацией между ЛПР и исследовательским блоком
3. Нет очевидного интереса в публичности использования знания	3. Явный интерес в публичности использования знания	3. Избирательный интерес в публичности использования (к соответствующим ЛПР)

Эти представления получили развитие и в дальнейших исследованиях Кристины Босуэлл и ее соавторов²⁰. Так, в одной из недавних работ набор этих трех функций используется для анализа деятельности как правительственных, так и независимых комиссий, созданных в Великобритании для анализа политики в области миграции. В

²⁰ Christina Boswell, Andrew Geddes and Peter Scholten. The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework // The British Journal of Politics and International Relation, 2011 VOL 13, 1–11; Christina Boswell. How Information Scarcity Influences the Policy Agenda: Evidence from U.K. Immigration Policy // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 25, No. 3, July 2012 (pp. 367–389).

этом случае, однако, вместо термина «инструментальная функция» используется термин «функция решения проблемы»²¹.

1.4. Модели экспертного участия и категории «агентов знаний»

Несколько иной подход к анализу взаимодействия экспертного сообщества и власти мы можем найти в работах профессора Шейлы Джасанофф, имеющей большой опыт работы в различных правительственных экспертных комиссиях Великобритании и автора классических исследований о роли экспертного знания в процессе принятия политико-управленческих решений²².

Она подчеркивает, что сегодня уже невозможно рассматривать науку как некий институт, существующий отдельно от других общественных институтов: «Главная задача в исследованиях науки и технологий заключается в том, чтобы раскрыть текучесть границ между социальным, материальным и природным мирами, показывая, что многое из того, что мы знаем из данных науки или использования технологий создано и дано нам строго через социально приемлемые системы риторики и практики. Наука, в частности, возникает из этого анализа не как независимый, саморегулируемый производитель истины о природном мире, а как динамический социальный институт, полностью включенный в другие механизмы создания социального и эпистемологического порядка в современных обществах»²³.

Шейла Джасанофф, в отличие от Кристины Босуэлл, рассматривает только инструментальную функцию использования экспертного знания, но обращает наше внимание на устаревшую, по ее мнению, традиционную модель взаимодействия экспертов и власти, которую она называет линейно-автономной моделью. В рамках такой модели подразумевается, что научные факты устанавливаются отдельно от задач политики (здесь подразумевается, конечно, политика-policy) и перед привлечением этих фактов для решений проблем политики-policy. В итоге подразумевается, что политико-

²¹ Alistair Hunter, Christina Boswell. Comparing the Political Functions of Independent Commissions: the Case of UK Migrant Integration Policy // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, (2015) 17:1, 10-25.

²² Jasanoff, Sheila. *The Fifth Branch: science Advisers as policymakers*. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990; Jasanoff, Sheila 2004. *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*. London, UK: Routledge; Jasanoff, Sheila. *Designs of Nature: Science and democracy in Europe and the United States*. – Princeton University Press, 2005.

²³ Jasanoff, Sheila. *Science at the bar: law, science, and technology in America*. - Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1997. P. XV.

управленческие решения созревают по мере перехода от научно установленных фактов к ценностям. Ученым дается право обосновывать качество и цельность их открытий и результатов по своим собственным правилам перед тем как суждение политиков вступает в игру. Отступление от этого идеала угрожают превратить науку в инструмент политики. В случае потери автономии наука, как считается в рамках такой модели, не сможет обеспечить объективную информацию о функционировании природы или общества²⁴.

Еще одна и, возможно, более важная причина, сущностного ограничения применимости линейно-автономной модели – это ее принципиально абстрактный характер, который не учитывает существования так называемых пограничных структур (boundary structure), которые возникают на границах соединяющих систему научного знания и систему власти – в данном случае систему администрирования, управления различными политиками (policy) в данной местности, стране или регионе. Понятие (и даже теория) таких пограничных структур была предложена для границы наука-власть в 1999-2000 гг. Давидом Гастоном²⁵, и развита затем в работах ряда авторов²⁶ (Подробнее о пограничных структурах см. раздел 3.6. в нашей книге²⁷). Отметим здесь, что в том же 1999 году, то есть одновременно со статьей Дэвида Гастона, в которой предлагалась концепция пограничных структур, появилась и наша статья, в которой обосновывалась важная роль институтов-медиаторов в развитии демократического политического режима в посткоммунистических странах, при этом кроме процессов взаимодействия между властью и наукой анализировались и их отношения со структурами гражданского общества²⁸. Такие пограничные структуры или, в нашей терминологии, структуры-

²⁴ Sheila Jasanoff. Quality control and peer review in advisory science. //The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P.19-35.

²⁵ Guston, David H. 1999. Stabilizing the boundary between U.S. politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. *Social Studies of Science* 29 (1): 87-112; Guston David H. Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. // *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 26, No. 4, Special Issue: Boundary Organizations in Environmental Policy and Science (Autumn, 2001), pp. 399-408.

²⁶ Hellström, T.& Jacob, M. (2003). Boundary organizations in science: From discourse to construction. *Science and Public Policy*, 30(4), 235–238; Thomas Medvetz. Murky Power: “Think Tanks” as Boundary Organizations. // *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations*, 2012, Volume 34, 113–133; John Parker, Beatrice Crona. On being all things to all people: Boundary organizations and the contemporary research university. // *Social Studies of Science* April 2012 vol. 42 no. 2, 262-289; Rob Hoppe, Anna Wesselink, Rose Cairns. Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change. // *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, July/August 2013. Volume 4, Issue 4, pages 283–300.

²⁷ Сунгуров, 2015.

²⁸ Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. // *Полис*, 1999, 6, с. 34-48.

медиаторы владеют языками каждой из взаимодействующих сторон, и способны эффективно подготовить проект решения с учетом и первоначальных рекомендаций экспертов, их реплик на замечания и предложения представителей власти.

Кроме того, важно учитывать, что в современных органах власти, в администрациях различного уровня работают сегодня достаточно образованные люди, и некоторые из них имеют опыт серьезной научной деятельности. Соответственно, они и сами могут оценить качество предлагаемых экспертами рекомендаций, а также сами при необходимости провести исследование. Что им реально, как правило, не хватает – так это времени, основное количество которого уходит на рутинную, повседневную работу. В то же время, если учитывать представления Пола Сабатье и его соавторов о роли Коалиций общественных интересов в подготовке и реализации инноваций в области публичного администрирования²⁹, то становится еще яснее ограниченность линейно-автономной модели взаимодействия науки и власти.

Вместо этой модели Шейла Джасанофф предлагает новую модель, которую она назвала моделью *virtuous reason* (возможный перевод – модель добродетельных оснований). В рамках этой модели наука не отделяется полностью от политических обсуждений, но скорее рассматривается ситуация, как интеграция науки и политики поможет лучшему достижению желаемой публичной цели. Задача не в том, чтобы лучше инструментализировать науку, но как согласовать ее практики с широким набором социальных ценностей, особенно с учетом угрозы неизвестности и невежественности. При этом, как отмечает Шейла Джасанофф, любые реформаторские усилия должны признавать, что процесс оценки справедливости научных рекомендаций для использования в улучшении той или иной политики (*policy*) жизненно связан с институциональной историей и культурой, что делает любые универсальные панацеи как неосуществимыми, так и нежелательными³⁰.

Важным аспектом анализа взаимодействия носителей экспертного знания с политическими руководителями, принимающими политико-управленческие решения, является специфика конкретных функциональных позиций, которые могут занимать эти носители в реальном процессе подготовки и принятия таких решений. Еще один известный исследователь процессов влияния экспертного знания на политико-управленческие решения, уделявшая ранее основное внимание таким организационным

²⁹ П. Сабатье и Х. Дженкинс-Смит. Концепция лобби-коалиций: оценка. // Публичная политика: от теории к практике: / сост. и научн. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 94-154.

³⁰ Jasanoff 2011. P. 21.

формам этого влияния, как фабрики мысли³¹, профессор Диана Стоун выделяет следующие три основные категории «агентов знания» - участников процесса влияния научного сообщества на принятие политических решений.

1. “In-house” researchers – занимающиеся научными исследованиями сотрудники органов государственной власти или международных организаций. Например, это сотрудники органов статистики, или главный медицинский чиновник, или парламентские исследователи. Они могут также находиться вне центра исполнительной власти, в отдельных от департаментов структурах, например, в Австралийском Научном Содружестве Австралии (Australia's Commonwealth Scientific) или в Исследовательской организации промышленности (Industrial Research Organisation (CSIRO)). Различные международные организации, такие, как Международный валютный фонд Институт Всемирного банка также имеют в своем штате экономистов. При этом из их расположения внутри подобных структур вовсе не следует, что они имеют значительное влияние на принятие политико-управленческих решений. Подобно другим секторам публичной власти эти исследователи связаны бюджетными ограничениями, бюрократической политикой и предпочтениями политических лидеров к той или иной политике-policy.

2. Политические советники, назначенные политическими лидерами, скорее всего должны будут соответствовать политическим и идеологическим предпочтениям своих патроннов. Иногда такие советники имеют опыт научной или университетской карьеры до своего назначения в правительство. Если они обладают доверием политических лидеров и достаточно близки с ними, они могут иметь значительное влияние на направления конкретных политик-policy.

3. Некоторые университетские преподаватели или ученые принимают роль «научного брокера» или антрепренера политики-policy и активно стремятся распространить результаты исследований. Эти антрепренеры вовлечены в различные стратегии чтобы обеспечить победу конкретным идеям – путем идентификации проблем,

³¹ Stone, Diane, *Capturing the Political Imagination, Think Tanks and the Policy Process*, London : Frank Cass, 1996; Stone, Diane, Andrew Denham, Mark Garnett (eds.), *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*, Manchester : Manchester University Press, 1998; Stone, Diane, Andrew Denham (eds.), *Think Tank Traditions : Policy Analysis Across Nations; Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester : Manchester University Press, 2004; D. Stone and S. Maxwell (eds), *Global Knowledge Networks and International Development*. London: Routledge, 2005.

сетевого взаимодействия в политических кругах, проясняя термины в рамках политических дебатов, а также построения коалиций³².

Легко увидеть, что все три категории «агентов знания» легко могут стать членами Коалиций общественных интересов, предложенных Полом Сабатье и Хэнксом Дженкинс-Смитом³³, при этом в рамках текущего политического процесса вполне возможен их переход из одной категории в другую.

1.5. Экспертное знание и делиберативная демократия

В заключение этой главы остановимся подробнее на проблеме взаимодействия экспертного сообщества с гражданскими организациями и шире – с обществом как таковым. Мы ранее уже отмечали, что критическое отношение к самому научному сообществу, как к корпорации с частными интересами, имеющими при этом претензии на владение единственно правильным знанием, как следует поступать, является достаточно широко распространенным сегодня явлением в странах Западной Европы и Северной Америки, и это обстоятельство следует принимать во внимание. Эта настороженность сегодня особенно велика по поводу участия экспертов в решениях Европейского Союза. Действительно, оторванность процесса принятия решений на уровне ЕС от уже привычных национальных систем общественного и гражданского контроля, а также активное участие в подготовке этих решений различных экспертных комитетов, созданных при различных агентствах Евросоюза (что приводит, в частности, к появлению такого направления исследований, как «комитология») вызывает беспокойство многих гражданских активистов. Еще в конце прошлого века было показано, что Европейский союз преимущественно регуляторная и технократическая организация, и что его гражданские службы получают их легитимность посредством экспертизы³⁴. Сегодня такой легитимности уже оказывается недостаточно. Выходом из этой ситуации является, по мнению специалистов, привлечение в состав этих «консультативных комитетов», наряду с экспертами от научного сообщества, представителей гражданских организаций, представляющих общие интересы ряда социальных групп, или, например, экологи,

³² Stone D. Agents of Knowledge. - The Oxford Handbook of Governance. / Edited by David Levi-Faur. – Oxford, 2012. P. 341-342.

³³ П. Сабатье и Х. Дженкинс-Смит. 2008

³⁴ Feldman, M.S. and March, J.G. (1981) 'Information in Organizations as Signal and Symbol', *Administrative Science Quarterly* 26: 171-86; March, J.G. (1988) *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.

отстаивающие права будущих поколений на хорошую окружающую среду, а также лоббистов частных интересов³⁵.

Аналогичные проблемы связаны и с деятельностью правительственных консультативных комитетов (government advisory committees), достаточно широко распространенных в современных США³⁶. Такие советы, как показано в статье Марка Б. Брауна³⁷, широко распространены в США, так, на 2007 год на федеральном уровне действовали 917 таких советов, в которые входили около семидесяти тысяч человек. Среди задач таких советов: готовить рекомендации для соответствующих структур правительства в области политики-policy, рецензировать заявки на гранты, выявлять проблемы «завтрашнего дня», модерировать публичные обсуждения и иное. Главной целью их деятельность является улучшение эпистемного качества решений правительственных структур. Состав и деятельность подобных советов определяются соответствующими федеральными законами, а также судебными решениями, инициаторы которых оспаривают легитимность их состава или конкретных рекомендаций.

Как отмечает Марк Б. Браун, среди исследователей существует три различные точки зрения о том, что такие консультативные комитеты могут представлять в принципе: частные интересы отдельных групп интересов (либеральная позиция); так называемые абстрактные интересы, или интересы, разделяемые большинством или многими гражданами (например, защита окружающей среды, экономический рост, сохранение рабочих мест и т.д.), такой точки зрения придерживаются теоретики демократии. В соответствии с третьим подходом, эти комитеты должны представлять социальные или профессиональные перспективы развития. Такие перспективы могут вытекать из некоторого общего разделяемого социального опыта, например опыта безработицы, расовой дискриминации или беременности; либо из интеллектуальной общности или профессионального образования (например, в области микробиологии, антропологии и т.д.). В различное время законодатели уделяли больше или меньшее внимание каждой из

³⁵ Geoffrey Podger. Quality control and the link between science and regulation from a national and EU administrator's perspective. // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 229-237; Claudio M. Radaelli. The public policy of the European Union: whither politics of expertise? // *Journal of European Public Policy* 6:5 December 1999: 757–774.

³⁶ Отметим здесь, что перевод слова advisory как консультативный несколько неточен. Действительно, более точный перевод был бы «советовательный», так как advise означает совет, а advisor – советник. Но по-русски такой термин звучит плохо, и все используют для перевода консультативный. Различие же в том, что консультант консультирует только когда его спросят, а советник может давать советы и по собственной инициативе.

³⁷ Mark B. Brown. The Politics of Representation on Government Advisory Committees // *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 4 (Dec., 2008), pp. 547-560

этих категорий членов консультативных советов, но практика показала, что в процессе обсуждений любых вопросов, выносимых на их заседание имеет место делиберативный процесс обсуждения, когда участники начинают понимать точку зрения друг друга, и постепенно выходят на общее решение. Это не означает, что не включается модель голосования – такое имеет место из-за временных ограничений, но в целом подобные обсуждения полезны для выработки взвешенных проектов решений. Таким образом, процедура делиберативных обсуждений позиций экспертов, а также представителей частных групп интересов и групп защиты общественных интересов (*advocacy groups*) принципиально отлична от традиционных общественных слушаний, в рамках которых эксперты излагают свои различающиеся позиции по обсуждаемой теме с минимальным ожиданием, что участники слушаний изменят свою точку зрения.

Более ранние исследования деятельности таких консультативных экспертных советов в США, проведенные Шейлой Джасанофф показали, что предметом их деятельности становится так называемая «полиси-релеватная» наука (которую также называют «регуляторной» наукой). Например, когда надо оценить научные данные по оценке рисков, то эта оценка, выполняемая подобными консультативными советами, кардинально отличается от принятых в науке анонимных отзывов экспертов. Эта «регуляторная наука» (возможно, правильнее было бы говорить о «прикладных научных исследованиях – А.С.) оценивается гораздо чаще междисциплинарными консультативными комитетами, чем индивидуально отобранными специалистами, действующими по методу *peer review*. Задача таких комитетов не только оценить методы, с помощью которых изучаемые риски выявлялись и исследовались, но также и подтвердить реалистичность интерпретации агентством полученных результатов. Соответственно, регуляторная наука стоит перед необходимостью выработки стандартов для решения таких проблем, которые касаются и науки и общества, например «максимальная толерантная доза» в биопробах или «наилучшая доступная технология» во многих экологических программах. При определении таких стандартов консультативные советы должны иметь дело с сущностями, которые одновременно и технические и социальные, научные и нормативные, регуляторные и метафизические. Иначе говоря, пишет Шейла Джасанофф, доверие к выводам регулятивной науки основывается на показателях, которые ближе к показателям доверия в демократических процедурах, чем к традиционным показателям научной достоверности³⁸.

³⁸ Sheila Jasanoff. *Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science.*// *Minerva* 2003. 41: 233.

Мы рассмотрели здесь, конечно далеко не все аспекты деятельности экспертно-консультативных советов, которые часто занимают достаточно самостоятельную позицию, сами определяя повестку дня своей деятельности, включая и подготовку аналитических докладов по актуальным темам, относящимся к компетенции таких советов.