

Роль и функции экспертов в процессе принятия властных решений*

DOI 10.22394/1726-1139-2017-6-8-15

Сунгуров Александр Юрьевич

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики — Санкт-Петербург
 Руководитель департамента прикладной политологии
 Доктор политических наук, профессор
 asungurov@mail.ru

РЕФЕРАТ

Работа посвящена анализу функций экспертного знания в процессе подготовки властных решений на различных уровнях, а также реализуемых при этом режимах «эксперты — власть». За основу предполагается взять выделение двух основных функций экспертного знания — инструментальной, когда представителей власти действительно интересует мнение экспертов по тем или иным вопросам, и символической, когда эксперты своим авторитетом должны легитимизировать уже принятое решение. Статья основана на предварительных результатах исследования, включающего около десяти экспертных интервью в Москве и Санкт-Петербурге. В качестве предварительного вывода исследования выдвигается тезис, что в процессе подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений меняется соотношение функций экспертного знания — инструментальная функция экспертного знания чаще используется на стадии выявления определенных проблем и обсуждения возможных путей их решения, а также — на этапе планирования реализации принятых решений. Символическая же функция чаще используется на стадии создания положительного общественного мнения в пользу уже принятого решения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экспертное знание, экспертное сообщество, процесс принятия властных решений

Sungurov A. Yu.

Role and Functions of Experts in the Process of Governmental Decision Making

Sungurov Alexander Yurievich

National Research University Higher School of Economics in Saint-Petersburg (Russian Federation)
 Head of department of applied political science
 Doctor of science (Politics), professor
 asungurov@mail.ru

ABSTRACT

Paper is devoted to analysis of functions of expert knowledge during of decision-making process and of the regimes 'expert-power'. We propose to stress two main functions of expert knowledge — instrumental, when governmental officials really interested of expert's opinion for concrete problems, and symbolic, when experts must legitimize some decisions adopted previously. Paper based at the preliminary results of research, which includes near to ten expert interview in Moscow and St. Petersburg. According to preliminary conclusion of research the relationship between functions of expert knowledge changes during process of decision making: instrumental function used at the stages of problem's identification and discussions of possible ways of its decision more frequently. Symbolic function used frequently with the purpose of public opinion creation, supporting of adopted decisions.

KEYWORDS

expert knowledge, expert community, decision making process

*Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 16-03-00089.

Процесс принятия властных решений всегда был связан со многими проблемами, число которых сегодня, во втором десятилетии XXI века, существенно возрастает в связи с появлением новых вызовов устойчивому развитию. Поэтому обсуждение возможных форм и моделей взаимодействия властных структур различного уровня с экспертным сообществом (или, как предлагает А. С. Макарычев, режимами власти-знания [5]), является как никогда актуальным. Различные аспекты подобного взаимодействия обсуждались и обсуждаются сегодня как у нас в стране [1; 2; 4], так и за рубежом [10; 11]. Так, в частности, выделяется ряд функций экспертного знания в процессе принятия политических и политико-управленческих решений: *инструментальная функция*, когда заказчика — представителя властных структур — действительно интересует ответ эксперта на поставленные вопросы, и этот ответ, основанный на экспертном знании, используется затем при принятии такого решения. Однако представители власти, приглашая экспертов, далеко не всегда хотят получить их ответы на конкретные вопросы, иногда им важно дать понять общественности, что они советовались с экспертами, чтобы повысить легитимность уже по сути принятого решения, иначе говоря, используется символический капитал экспертов, поэтому в таких случаях говорят о *символической функции* экспертного знания. В этом случае не так важно, поддерживает или нет эксперт уже принятое решение — важно, что обсуждение проходило с его участием. В других ситуациях важно, чтобы это решение было поддержано экспертом, либо на основе экспертного анализа (с заранее известным результатом), либо просто на основе «экспертного мнения» — и это уже *«подкрепляющая» функция* [9]. В некоторых исследованиях последние две функции объединяют и называют общим термином «символическая функция» в противоположность функции инструментальной.

Ниже представлены предварительные результаты исследования, проводимого в 2017 г. в Москве и Санкт-Петербурге. В его рамках проведено около десяти экспертных интервью, респондентами которых были представители академического сообщества, власти и общественных организаций. Среди респондентов интервью выделялась также особая категория — представители экспертного сообщества, имеющие предварительный опыт деятельности в рамках ответственных сотрудников тех или иных властных структур, что позволяло им оценивать режимы власть-наука с разных сторон. При анализе текстов расшифрованных экспертных интервью и фокус-групп использовался метод «категориальной схемы анализа содержания» [6].

Прежде всего, анализ результатов предыдущих исследований [3; 7] указывает на необходимость разделения процессов *politics* и *policy*, то есть политики — *politics*, как борьбы за завоевание и удержание власти различными способами, включая и выборы, и политики — *policy*, как область использования властных полномочий для решения актуальных общественно-экономических проблем. Во втором случае, который и будет основным фокусом внимания в данной работе, мы будем использовать термин «политико-управленческие решения», который наиболее точно описывает политические решения в области *policy*, или публичной политики (*public policy*). Отметим сразу, что в ряде случаев возможны и смешанные ситуации, например, когда все думают, что политический руководитель принимает политико-управленческие решения, направленные на решение реальных проблем (политика — *policy*), тогда как подлинной целью этого руководителя является повышение его рейтинга в глазах населения (политика — *politics*). В таких ситуациях эксперты оказываются вовлеченными в игру «с неизвестными им правилами».

Обращаясь теперь к участию экспертов в процессе принятия политико-управленческих решений, отметим целесообразность разделения формы их участия в зависимости от фазы цикла подобных решений. Так, по мнению эксперта А, имевшего опыт работы в Администрации Президента РФ, «на этапе разработки

политических решений и поиска вариантов тех или иных действий несомненно востребован креативный потенциал эксперта либо его специальные знания... 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»¹. На том, что подразумевается здесь под экспертом-профессионалом, остановимся несколько позднее, здесь же подчеркнем сравнение внешних экспертов со «штатными политическими экспертами». В качестве примера респондент приводит «вопрос о принятии государственной символики — флаг, герб, гимн — в 2000 г., где требовался „нишевой“ эксперт геральдического обеспечения и его истории. История принятия символики очень интересная, потому что тут был и мировоззренческий конфликт, и символически-ценностный конфликт, и апелляция к советскому прошлому, и апелляция к историческим традициям... Надо было все просчитать заранее, на все найти ответы, и конечно здесь, на этапе проработки вопроса, требовались „нишевые“ эксперты. Эксперт, который всю жизнь занимается государственной символикой, практически востребован в момент разработки и принятия данного решения»².

На самом деле стадии поиска решений предшествует стадия выявления проблемы и внесение ее в «повестку дня» — стадия «agend a setting». Участие экспертного мнения в этой стадии процесса принятия решений на примере современных российских реалий, по-видимому, достаточно проблематично. Однако ранее, в начале 90-х годов, ситуация была иная: «Ранний Ельцин: Администрация очень заинтересована в том, чтобы общаться с независимыми экспертами. В это время мозговых центров таких — институциональных — было мало, но эксперты ходили стадами... и власть очень хотела информации. То есть проводились сессии, в том числе и экспертные, и на территории Администрации, и за ее пределами. Ну вот, например, ранний Гайдар: Вопрос: „надо цены отпускать, не надо цены отпускать и — что будет?“ Вся администрация вибрирует: „ах, что будет? Сейчас выйдут на поля сражений все обиженные трудящиеся...“ И кто-то из экспертов говорит: „не беспокойтесь, ничего такого не будет!“³». Подобный же интерес представителей власти к экспертному мнению на этапе выявления и обсуждения проблем в первой половине 90-х годов был зафиксирован ранее и для случая Санкт-Петербурга [3]. Далее, по мере стабилизации и укрепления политического режима, потребность в независимой внешней экспертизе в виде советов и консультаций с возможностью проведения «инициативных экспертиз», постепенно снижалась. И это касалось не только внешней экспертизы, но и экспертизы внутренней, так, в начале 1996 г., после ухода с поста главы Администрации Президента РФ Филатова были реализованы тренды, намечавшиеся и ранее: «Изначально тогда были всякого рода попытки, которые потом славным образом завершились победой, отделаться от собственно в чистом виде аналитической структуры и слить ее с пропагандой. Поэтому, когда Ельцин Филатова убрал и пришли новые люди, и все это было перестроено...»⁴. В период выборов Президента РФ взаимодействие с экспертным сообществом ощутимо усилилось — надо было принимать важные решения в быстро меняющейся ситуации. А затем все стало снова закрываться. «Ну, при Чубайсе это все еще как-то продолжалось, а когда вместо него Юмашев пришел, то это все схлопнулось. И очень стала внутренне закрыта администрация, не такая, как сейчас, конечно, Но стала закрываться, и таких вот

¹ Интервью с респондентом **А** (ученый, опыт работы во власти, Москва, февраль 2017 г.).

² Там же.

³ Интервью с респондентом **Б** (ученый, опыт работы в Администрации Президента РФ, Москва, февраль 2017 г.).

⁴ Там же.

контактов, сессий с независимыми экспертами практически уже не было. Экспертов иногда приглашали, пару раз приглашали и меня, можно было еще что-то сказать, но это были уже скорее ответы на поставленные вопросы в устном режиме»¹.

Стоит отметить, что два респондента отмечали высокую и конструктивную активность в последние годы Экспертного совета при Председателе Совета Федерации РФ, который действует именно на стадии выявления и обсуждения актуальных, по мнению членов этого совета, проблем: «Надо сказать, интересно очень построена работа совета и вот в каком плане. Это не просто как я это называю — ППР — пришли, поговорили и разошлись... Заседания всего совета крайне редко проходят — три-четыре раза в год. И они готовятся очень тщательно, также как и тщательно отбираются темы, которые там обсуждаются»². «Вот сейчас Совет Федерации очень увлечен — правда в большей степени межнациональными отношениями и местным самоуправлением. До этого он тоже приглашал, но на разовые такие мероприятия, когда даже трудно оценить — оказало влияние, не оказало. А сейчас вот последние три-четыре года, когда идет активно и поскольку мы участвуем в рабочих группах, хотя вот в Госдуме в девяностые годы рабочие группы практически из нас и состояли — депутаты приходили, смотрели, соглашались, но работали больше мы. Сейчас в большей степени работают аппарат и депутаты, но наши замечания находят отражение, прислушиваются по крайней мере, не отбрасываются так с ходу. Вот так вдруг что-то меняется»³.

После разработки политико-управленческих решений, как правило, следует стадия их финального обсуждения. И здесь снова могут привлекаться эксперты. Так сказать, на стадии оценки уже подготовленного решения. Правда, вероятность реализации подкрепляющей функции здесь уже существенно выше, чем на стадии подготовки решения. Как отметил респондент, имеющий большой опыт общения с властными структурами федерального уровня, «на совещаниях в министерствах, если ты голосуешь не так как надо, в следующий раз тебя в комиссию не приглашают. Это трудно поймать юридически, но нутром ты это чувствуешь»⁴. Примерно об этом сказал и другой респондент, имеющий опыт работы на руководящих позициях в одном из федеральных министерств: «Я думаю, что ряд социологических исследований происходит именно в модели оплаченного результата, и иногда он даже прямо не формулируется — ясно, что просто от соответствующего агента ожидают такого результата. То есть он понимает, на кого он работает, он понимает эти ожидания и, соответственно, делает максимум в пределах, опять же той гибкости, на которую он может пойти. Я не думаю, что они все просто нагло врут»⁵.

Яркий пример использования экспертной оценки законопроекта с чисто символической целью дал в рамках исследования один из респондентов. Речь шла об обсуждении законопроекта «О социально ориентированных НКО», который обсуждался на многих площадках, но наибольшие надежды у экспертов были на обсуждение, организованное «Единой Россией» как партией власти. «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 примене-

¹ Там же.

² Интервью с респондентом **В** (ученый, Москва, февраль 2017 г.).

³ Интервью с респондентом **Г** (ученый, эксперт российских и международных организаций, март 2017 г.).

⁴ Интервью с респондентом **Д** (ученый, Москва, февраль 2017 г.).

⁵ Интервью с респондентом **Е** (общественный активист, ранее — опыт работы на ответственных позициях в одном из федеральных министерств, февраль 2017 г.).

нии... Вот что меня поразило — просто открытым текстом высказывались. Тогда зачем все эти обсуждения?»¹.

Иногда на этой стадии руководителю надо с помощью экспертного обоснования убедить не общество, а своих ближайших подчиненных: *«бывает как совет в Филах — руководитель может принять решение, но у него есть окружение, которое не согласно с этим решением. Ему нужно определенным методом донести это решение. Эксперты должны помочь ему обосновать его решение так, чтобы все его окружение восприняло это решение»*².

После принятия решения уже наступает стадия его реализации. И вот здесь, по терминологии респондента **А**, имевшего большой опыт работы в руководящих структурах, также востребованы эксперты, но эксперты особого рода, которых он называет «эксперты-универсалы»: *«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»*³. На наш взгляд, подобных специалистов сложно назвать экспертами, для них есть иной термин — «телеполитологи», скорее это — пропагандисты, которые четко и грамотно могут обосновать любое политическое событие, исходя из усвоенного «политического чутья». Респондент **А** говорил уже о ситуации начала XXI в., это хорошо соответствует тренду, отмеченному респондентом **Б**, о желании некоторых руководителей Администрации *«отделаться от собственно в чистом виде аналитической структуры и слить ее с пропагандой»*. Таким образом, говорить о экспертном сопровождении процесса реализации тех или иных решений в современной России пока не приходится. Правда, во второй половине нулевых годов была попытка создания и деятельности Объединенной группы по общественному контролю административной реформы [8], но это была только попытка и дальнейшего развития подобная практика пока не получила.

Итоги реализации тех или иных проектов или программ исполнительной власти также, в принципе, могут оцениваться экспертами. Другое дело, что в современных российских условиях это оценка, как правило, сама находится под контролем. Это достаточно четко сформулировал в рамках экспертного интервью респондент **Д**: *«У власти главный принцип — это принцип контроля. Если ситуация выходит из-под контроля — руководителя наказывают. Когда Путин во второй раз был президентом, он выпустил указ по комиссиям по конфликтам интересов. В указе было прописано, что в совет должны войти два независимых эксперта. Встала большая проблема — выбрать таких независимых экспертов, чтобы они были контролируемы. Общественные оценки власти должны быть контролируемы»*⁴. Различного же рода экспертно-консультативные советы выполняют преимущественно символическую функцию [7].

Остановимся теперь более детально на самом процессе взаимодействия власти и экспертов экспертного сообщества, точнее, на конкретных участниках этого процесса. Прежде всего, разделим само экспертное сообщество на экспертов, работающих внутри властных структур, и экспертов вне власти. Это необходимо, так как работающие на государственной службе эксперты должны соблюдать дисциплину и субординацию. А это означает, что штатный «эксперт не может публично позволить себе сомневаться. На этапе проработки решения

¹Интервью с респондентом **Г**.

²Интервью с респондентом **Д**.

³Интервью с респондентом **А**.

⁴Интервью с респондентом **Д**.

такие сомнения возможны, но тоже не всегда. В кабинете у большого начальника сомнения, неопределенность, размытость, нечеткость, неуверенность в себе — большой минус. В научных средах это нормально. Эксперт, особенно штатный, не имеет права в себе сомневаться. Если он на службе, то он должен в любой момент исполнить решение. На государственной службе есть понятие, что свою точку зрения можно защищать до определенного предела, помня о единоначальии и субординации»¹. Таким образом, находясь на госслужбе, эксперт уже теряет существенную часть своей академической свободы, иначе говоря, существует опасность превращения его в чиновника. И помимо субординации, находясь внутри властных структур, эксперт начинает смотреть на мир как бы другими глазами: «Это я даже по себе помню, все-таки меняется определенным образом восприятие и ты начинаешь как-то... не то, что ты подлизываешься, а просто потому, что ты там внутри живешь, ты начинаешь смотреть внутренними глазами, а это не совсем всегда верно»².

Противодействием этой тенденции встраивания экспертов в иерархию госслужащих может быть создание специальных аналитических отделов и управлений, внутри которых служебная субкультура может быть менее иерархическая, более творческая. Однако сама иерархическая структура сопротивляется таким анклавам относительной творческой свободы, и аналитические управления могут расформировываться с перedayей сотрудников-аналитиков в функциональные подразделения с типовой иерархической субкультурой, как это произошло, например, в Администрации Президента РФ в начале 1996 г.

Следующим этапом анализа может быть выяснение, где расположен центр взаимодействия с экспертным сообществом. Как сформулировал в рамках нашего интервью эксперт А, этот центр «может быть внутри, есть такая модель, когда, скажем, внутри структуры находится какой-нибудь сотрудник, который отвечает за взаимодействия, получает зарплату. Или есть уполномоченный на работу с экспертами вне этой системы, в лучшем случае он имеет корочки общественного совета. Пример — Глеб Павловский в начале нулевых годов. Сейчас [в Администрации Президента РФ] есть одиннадцать общественных советников, часть из них эксперты, это как бы знак, что с нами работают. Например, Костин и Федоров, как представители экспертного сообщества. Им звонят, и уже от них идут какие-то флюиды».

И, наконец, можно и нужно анализировать само экспертное сообщество, насколько оно доверяет друг другу, объединено ли оно в профессиональные ассоциации, есть ли у внешних экспертов возможность работы в независимых фабриках мысли или центрах публичной политики. Чем более автономными могут быть условия деятельности экспертов, тем меньше будет вероятность их вовлечения в реализацию подкрепляющей или символической функции. Впрочем, вероятность реализации символической функции будет, по-видимому, всегда достаточно высока, так как различного рода экспертные и консультативно-экспертные советы всегда состоят в основном из «статусных экспертов», занимающих высокие посты в государственных университетах или институтах Академии наук, то есть отвечающие за нормальное функционирование больших коллективов. Поэтому их излишняя независимость и критичность по отношению к власти в рамках деятельности таких советов может быть опасна не только для самих ученых, но и для их коллективов.

В заключение выражу надежду, что этот краткий анализ будет полезным для лучшего понимания механизмов и практик взаимодействия властных структур и экспертного сообщества в современной России.

¹ Респондент А.

² Респондент Б.

Литература

1. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / редкол.: Н.Ю. Беляева (отв. ред.), Ш.Ш. Какабадзе, Д.Г. Зайцев. М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.
2. Еленский А. В. Политическая экспертиза: генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 57–70.
3. Карягин М. Е., Сунгуров А. Ю. Современное российское политологическое сообщество — первые шаги к анализу // Полис. 2016. № 2. С. 8–20.
4. Косолапов Н. Политика, экспертиза, общество: узлы взаимозависимости // Pro et Contra. 2003. Т. 8, № 2. С. 18–31.
5. Макарычев А. С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. 2015. № 3. С. 9–26.
6. Патцельт В. Й. Методы политической науки // Методические подходы политологического исследования и метатеоретические основы политической теории. Комментированное введение. М. : РОССПЭН, 2004. С. 133–165.
7. Сунгуров А. Ю., Карягин М. Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис. 2017. № 3. С. 144–159.
8. Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.
9. Boswell C. The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union Immigration Policy // Journal of European Public Policy. 2008. V. 15, N 4. P. 4721–4788.
10. 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. V. 17, N 1. P. 10–25.
11. The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance / Ed. by J. Lentsch, P. Weingart. Cambridge : Cambridge University Press, 2011.

References

1. *Analytical communities in public policy: global phenomenon and Russian practices* [Аналитические сообщshchestva v publichnoy politike: global'nyi fenomen i rossiiskie praktiki] / Editorial board.: N.Yu. Belyaeva (ex. ed.), Sh.Sh. Kakabadze, D.G. Zaytsev. M. : Russian Association of Political Science (RAPS); Russian political encyclopedia (ROSSPEN) [Rossiiskaya assotsiatsiya politicheskoi nauki (RAPN); Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN)], 2012. (rus)
2. Elensky A. V. *Political expertise: genesis, concept and cognitive opportunities* [Politicheskaya ekspertiza: genезis, ponyatie i kognitivnye vozmozhnosti] // Questions of philosophy [Voprosy filosofii]. 2011. N 2. P. 57–70. (rus)
3. Karyagin M. E., Sungurov A.Yu. *Modern Russian politological community — the first steps to the analysis* [Sovremennoe rossiiskoe politologicheskoe soobshchestvo — pervye shagi k analizu] // Political research [Polis]. 2016. N 2. P. 8–20. (rus)
4. Kosolapov N. *Policy, expertise, society: interdependence knots* [Politika, ekspertiza, obshchestvo: uzly vzaimozavisimosti] // Pro et Contra, 2003. V. 8, N 2. P. 18–31. (rus)
5. Makarychev A. S. *States, expert communities and modes of knowledge power* [Gosudarstva, ekspertnye soobshchestva i rezhimy znaniya-vlasti] // Political science [Politicheskaya nauka]. 2015. N 3. P. 9–26. (rus)
6. Patzelt W. J. *Methods of political science* [Metody politicheskoi nauki] // Methodical approaches of a politological research and metatheoretical bases of the political theory. Commented introduction [Metodicheskie podkhody politologicheskogo issledovaniya i metateoreticheskie osnovy politicheskoi teorii. Kommentirovannoe vvedenie]. M. : ROSSPEN, 2004. P. 133–165. (rus)
7. Sungurov A.Yu., Karyagin M. E. *Russian expert community and power: main forms of interaction* [Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviya] // Political research [Polis]. 2017. N 3. P. 144–159. (rus)

8. Sungurov A.Yu., Tinyakov D.K. *Administrative reform and its projects in modern Russia: whether there were coalitions of support?* [Administrativnaya reforma i ee proekty v sovremennoi Rossii: byli li koalitsii podderzhki?] // Social sciences and present [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 2016. N 2. P. 39–51. (rus)
9. Boswell C. *The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union Immigration Policy* // Journal of European Public Policy. 2008. V. 15, N 4. P. 4721–4788.
10. 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. V. 17, N 1. P. 10–25.
11. *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance* / Ed. by J. Lentsch, P. Weingart. Cambridge : Cambridge University Press, 2011.