



ЭКСПЕРТЫ И ВЛАСТЬ В ЕВРОСОЮЗЕ

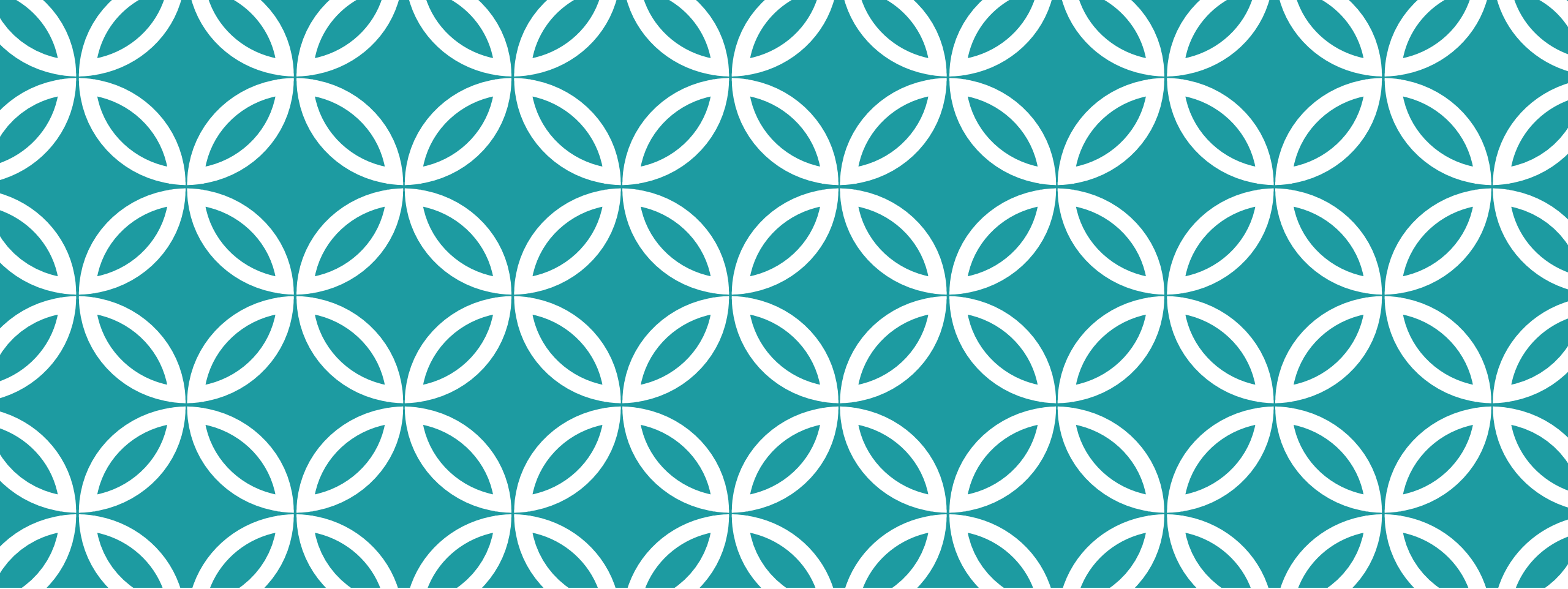
Александр Сунгуров

ЛЕТНЯЯ ШКОЛА «Изучение
Европейского союза:
современные тенденции»

17 июня 2021

СТРУКТУРА ПРЕЗЕНТАЦИИ

1. Эксперты и экспертиза
2. Основные типы экспертизы
3. Эксперты и власть: модели взаимодействия



1. ЭКСПЕРТЫ И ЭКСПЕРТИЗА



КТО ТАКОЙ «ЭКСПЕРТ»?

Эксперт как посредник между академической наукой и политической практикой

Эксперт сужает выбор из различных вариантов до нескольких, предоставляя сделать окончательный выбор ЛПР

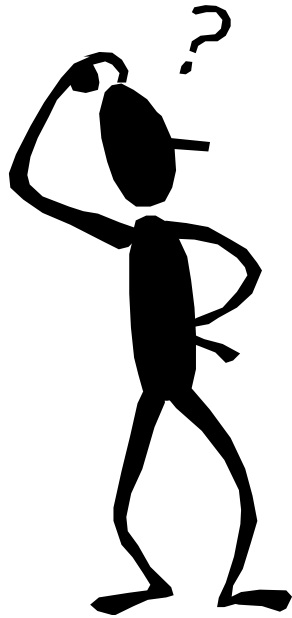
Формальную ответственность за решение несет ЛПР, но возможно ли при этом говорить и об ответственности экспертов?

Если «да», то в чем эта ответственность может выражаться?

КТО ТАКОЙ «ЭКСПЕРТ» И ЧТО ТАКОЕ «ЭКСПЕРТИЗА»?

Эксперт – это человек, который хотя и не знает ответов на все вопросы, тем не менее уверен, что сможет их найти при условии надлежащего финансирования.

(Уолл-стрит журнал, Нью-Йорк – 1998, 16.11)






эксперт - это специалист, делающий заключение при рассмотрении какого-либо вопроса,

экспертиза - рассмотрение какого-либо вопроса экспертами для дачи заключения.

Словарь русского языка С.И.Ожегова



**РАССМАТРИВАЯ
УПРАВЛЕНИЕ, В ТОМ ЧИСЛЕ
И ПОЛИТИЧЕСКОЕ,
как процесс принятия решений в
условиях неопределенности,
мы может определить функцию
экспертов как
функцию сужения разумного
интервала возможных решений.**

ЭТИКА АКАДЕМИЧЕСКОГО УЧЕНОГО И ЭТИКА ЭКСПЕРТА

задача первого – изучить явление и предложить гипотезу для его понимания, честно фиксируя возможные вариации,

задача эксперта - при подготовке какого-либо политического решения – сузить диапазон возможных решений до некоего интервала, облегчая тем самым выбор лицу или органу, принимающему решение.

А.Ф. ФИЛИППОВ ПИСАЛ О

различиях ролей и видов ответственности эксперта и ученого.

Так, честный ученый должен рассматривать и анализировать все возможные варианты и альтернативы,

а задача эксперта – сузить число возможных вариантов решения, чтобы облегчить процесс принятия решения для ЛПР

ЭТИКА АКАДЕМИЧЕСКОГО УЧЕНОГО И ЭТИКА ЭКСПЕРТА

задача первого – изучить явление и предложить гипотезу для его понимания, честно фиксируя возможные вариации,

задача эксперта - при подготовке какого-либо политического решения – сузить диапазон возможных решений до некоего интервала, облегчая тем самым выбор лицу или органу, принимающему решение.



ПРОБЛЕМА ОБЪЕКТИВНОСТИ И ПРЕДВЗЯТОСТИ АНАЛИТИКОВ

М.Мюнгер выделяет 5 форм конфликта аналитика

Этическая сторона (аналитик-клиент)

Методологическая сторона (анали

Конфликт между лояльностью к клиенту и собственными принципами

Конфликт из-за ограничений, заданных клиентом в отношении матрицы критерии/альтернативы

Конфликт между потребностью в аналитической точности и сроками сдачи работы

Конфликт по поводу корпоративных ограничений профессионального сообщества

Конфликт из-за ресурсных ограничений

ЗАЧЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ ЗАКАЗЫВАЮТ ЭКСПЕРТИЗУ?

1. Желание получить объективную информацию в виде научных рекомендаций для улучшения качества принимаемого решения.
2. Желание «легимитимизировать» в глазах просвещенного общества уже принятое в принципе решение, укрепить его ссылкой на соответствующую научную экспертизу

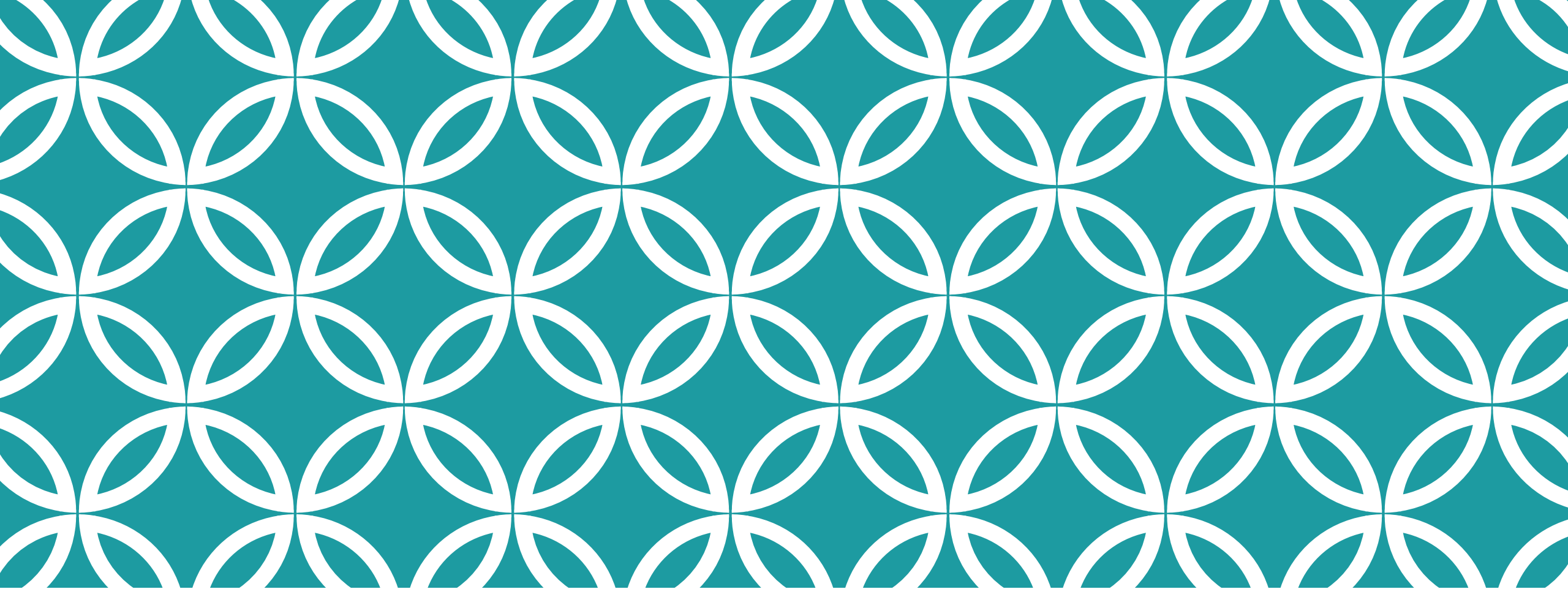
ЗАЧЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ ЗАКАЗЫВАЮТ ЭКСПЕРТИЗУ? (2)

3. Стремление создать «дымовую завесу» вокруг реально принимаемого решения путем проведения множества публичных обсуждений экспертиз иных проектов решения
4. Стремление обеспечить публичную поддержку предлагаемых властью решений, привлекая на свою сторону авторитет научной экспертизы.

ЗАЧЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ ЗАКАЗЫВАЮТ ЭКСПЕРТИЗУ? (3)

5. Стремление добиться осуждения и отмены уже принятых властью решений (с этой целью часто используется экологическая экспертиза).

Поэтому эксперты важно понимать, зачем его привлекают те или иные властные либо общественные структуры, чтобы не оказаться пешкой в чужой игре



2. ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ



ТРИ ТИПА ЭКСПЕРТИЗЫ

1. Нормативная экспертиза (сравнение с существующей нормой) – эксперт как прибор. Сложности – при учете убеждений (наличие экстремизма в высказывании)
2. Экспертная деятельность в процессе подготовки властного решения
3. Экспертное участие в реализации властных решений

1. «НОРМАТИВНАЯ ЭКСПЕРТИЗА»

Сопоставление, или иначе, оценка некоего документа, предмета или процесса, являющихся объектом экспертизы, на соответствие определенным критериям или требованиям.

1.1. Судебная, медицинская, строительная и т.д. экспертиза.

Наиболее объективная. Эксперт как часть объективного прибора.

Телесериал «След»

1.2. А ЕСЛИ НАДО ОЦЕНИВАТЬ СОЦИАЛЬНЫЕ ЯВЛЕНИЯ?

Экспертиза на наличие экстремизма в высказываниях?

Либо наличие политической деятельности в активности НКО – на основании таких экспертиз НКО признавали «иностранным агентом»

Возможна ли полностью объективная экспертиза?

Или ее итог зависит от убеждений эксперта? Или от убеждений руководства?

1.3. ОЦЕНКА ПРОЦЕССА ПОЛИТИКО- УПРАВЛЕНЧЕСКОГО (ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ)

Эксперт должен понимать и суть реализуемого проекта или воздействия и его общественно-культурный контекст

Приглашать ли для оценки реализации проекта экспертов со стороны, которые не владеют контекстом проекта?

СТОИТ ЛИ ПРИГЛАШАТЬ ЭКСПЕРТОВ

Которые не согласны с проектом в целом из-за своей идеологической позиции, что может привести к заведомо отрицательной оценке?

Либо приглашать близкого по духу эксперта, хорошо владеющего контекстом — но не будет ли такая экспертиза чисто символической?

2. ЭКСПЕРТНОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ВЛАСТНЫХ РЕШЕНИЙ.

2.1. **«нишевые»** эксперты, серьезные специалисты в какой-то определенной нише экономических, исторических, социальных знаний, либо знаний в области международных отношений или мировой политики.

2.2. СПЕЦИАЛИСТЫ-ЭКСПЕРТЫ В ТОЙ ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

в отношении которой принимается решение, а также

специалисты-политологи, владеющие контекстом проблемы, для разрешения которой собственно и принимается решение, иначе говоря,

непосредственные участники подготовки проекта решения

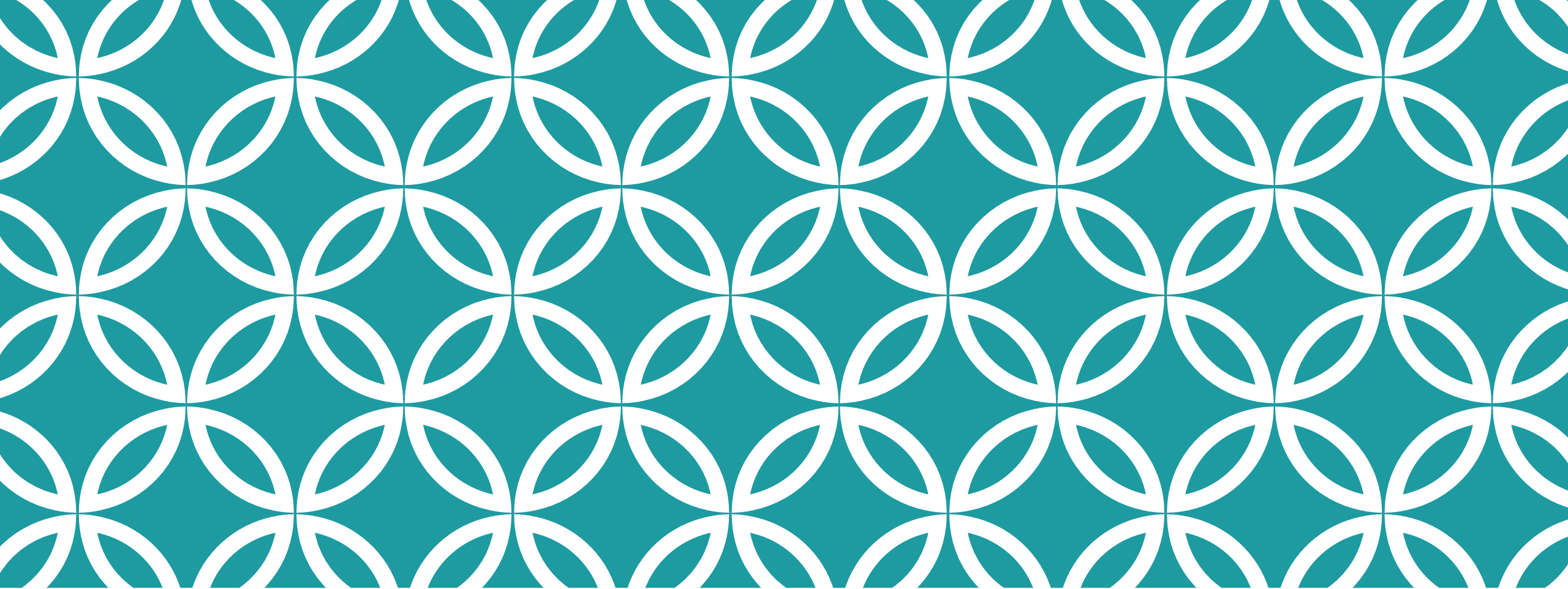
3. ЭКСПЕРТНОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЯТОГО РЕШЕНИЯ

В рамках деятельности власти

Либо «фабрик мысли»

Либо группами заинтересованных в реализации проекта учеными или/и гражданскими активистами, а также иногда – журналистами и некоторым представителями власти.

Коалиции защиты общественных интересов Пола Сабатьера



3. ЭКСПЕРТЫ И ВЛАСТЬ: МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ



ЧЕТЫРЕ ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ

1. Линейно-автономная модель
2. Модель «Добродетельного разума», предложенная Шейлой Джасанофф (Jasanoff, 2011)
3. Модель «Оплаченного результата»
4. Модель «Инициативной экспертизы»

1. ЛИНЕЙНО-АВТОНОМНАЯ МОДЕЛЬ

Эксперт без какого-либо давления извне отвечает на основе доступных ему знаний и фактов на поставленные представителями власти вопросы,

Научные факты устанавливаются без какого-либо учета возможных общественно-политических последствий выявленных фактов

а затем уже представители власти принимают решения

ЛИНЕЙНО-АВТОНОМНАЯ МОДЕЛЬ

Использование фактов, предоставленных экспертами для решений общественно-политических проблем – дело власти.

Власть учитывает как доводы эксперта, так и иные общественно-политические факторы

Политические решения созревают по мере перехода от научно установленных фактов к ценностям.

СЕГОДНЯ ВСЕ БОЛЬШЕ СОМНЕНИЙ В ЕЕ ВЕРНОСТИ

Концепция пограничных структур (boundary structure), которые возникают на границах соединяющих систему научного знания и систему власти

Предложена David Gaston, 1999, и активно развивается сегодня

ЭТИ ПОГРАНИЧНЫЕ СТРУКТУРЫ

владеют языками каждой из взаимодействующих сторон,

способны эффективно подготовить проект решения с учетом и первоначальных рекомендаций экспертов, их реплик на замечания и предложения представителей власти.

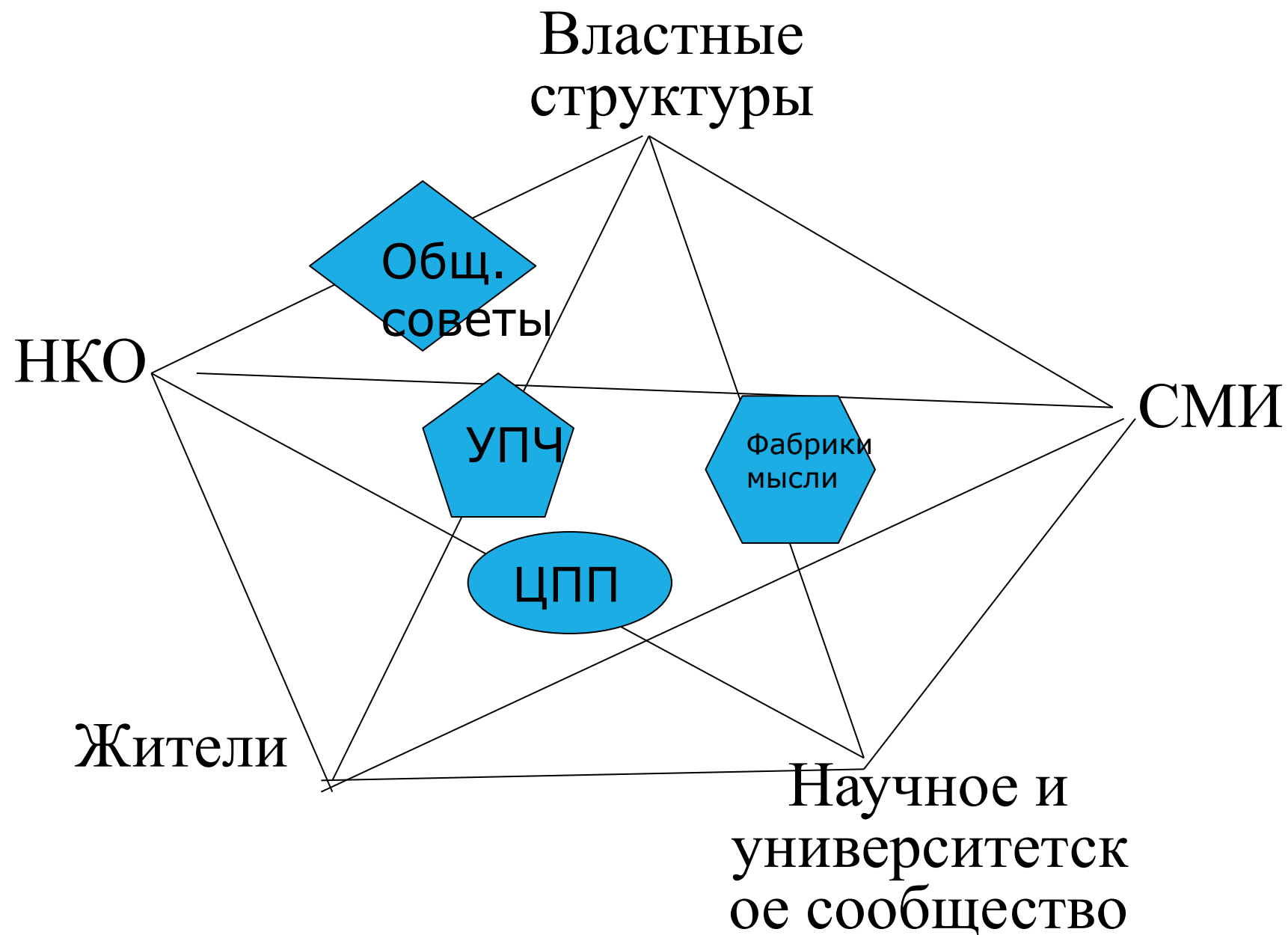
Примеры – advisory board, экспертно-консультативные советы, «Фабрики мысли»

КОНЦЕПЦИЯ ИНСТИТУТОВ-МЕДИАТОРОВ

Была предложена нами в 1999 году*

Свойства – аналогично «пограничным организациям», но шире – не только Фабрики мысли, но и УПЧ и Общественно-консультативные советы

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



2. МОДЕЛЬ ДОБРОДЕТЕЛЬНОГО РАЗУМА (*VIRTUOUS REASON*)

Предложена Шейлой Джасанофф

не делается резких разграничений между научным знанием и поисками общественного блага,

в ее фокусе вопрос о том, как интеграция науки и политики может помочь лучшему достижению желаемой публичной цели

акцент не на инструментализации науки, а на согласовании научных выводов с широким набором социальных ценностей, особенно с учетом угрозы неизвестности и невежественности



ЗДЕСЬ УЧИТЫВАЕТСЯ

Как наличие определенной научной квалификации у политиков, принимающих решение

Так и ответственность ученых и экспертов за результаты их рекомендаций

(случай предельных доз радиации)

А также наличие разнообразных «пограничных структур» — экспертные советы, фабрики мысли и т.д. (*Guston, 1999, Сунгуров, 1999*)

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ

с помощью которых происходит процесс взаимодействия научного и экспертного сообщества с властными структурами и, более конкретно, с лицами принимающими властные решения и их помощниками –

1. Консультативные советы при органах власти или международных организаций
2. Фабрики мысли



3. МОДЕЛЬ ОПЛАЧЕННОГО РЕЗУЛЬТАТА

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.

МОДЕЛЬ ОПЛАЧЕННОГО РЕЗУЛЬТАТА

Характерная в частности для России

Ранее, в СССР –

Модель «приводных ремней»

Но существует и в других странах

Заказчик исследования заранее указывает нужные результаты, а дело ученых лишь их аргументировано обосновать.

(Предложение признать МГИМО (у), Институт Социологии РАН и др. «иностранными агентами» в докладе РИСИ 2013 г.)



4. МОДЕЛЬ ИНИЦИАТИВНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Экспертное сообщество само определяет свою «повестку дня»

Готовит экспертные заключения (доклады)

Как для власти, так и для общества

Фактически действуя, как «фабрики мысли»

В западных странах – и в форме экспертных советов «при»
властных структурах

ТРИ ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭКСПЕРТОВ И ВЛАСТИ

1. Эксперт-одиночка, как правило, преподаватель того или иного университета, либо (а как правило – и также) сотрудник академического института, если таковые имеются в том или ином регионе.
2. Эксперт является членом экспертного, консультативного или общественного совета при той или иной властной структуре.



ТРЕТИЙ ВАРИАНТ

Эксперт реализует свою экспертную деятельность в рамках независимого аналитического центра,

в котором наряду с экспертами-учеными присутствуют и практики, способные довести предлагаемые решения до стадии их принятия.

- Фабрики мысли

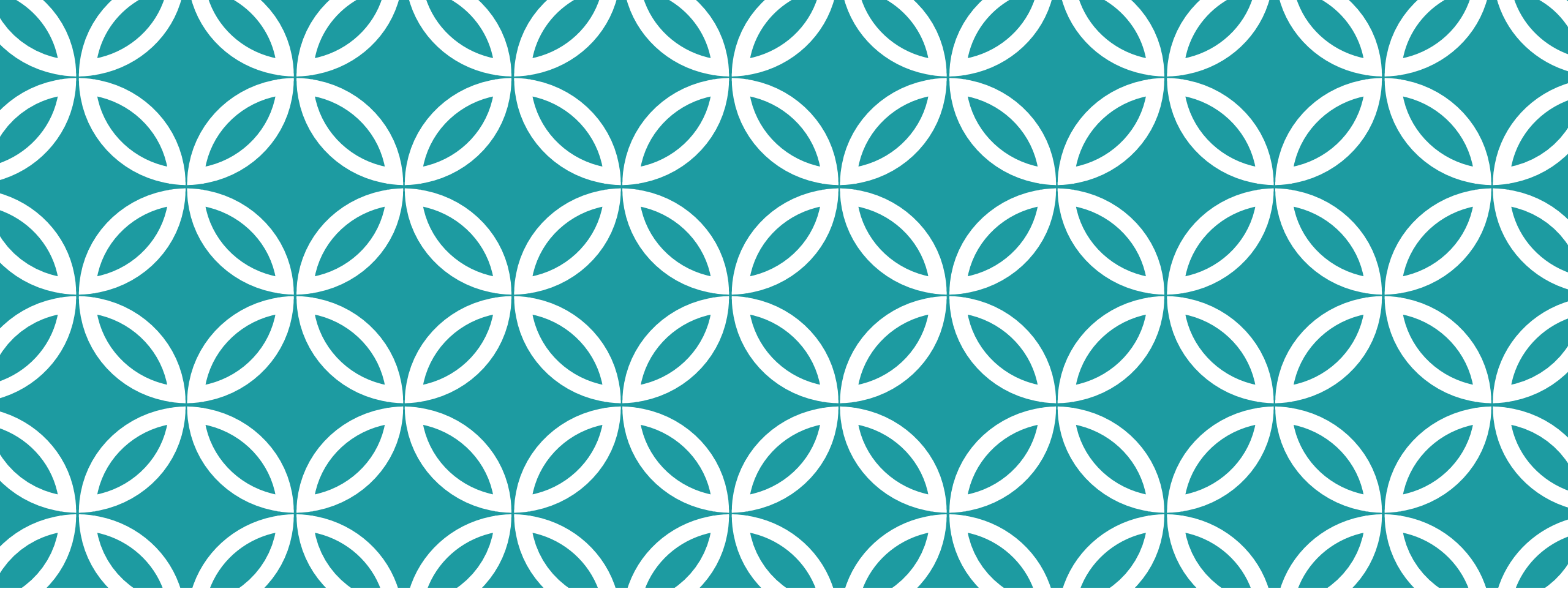
(этот вариант сегодня достаточно редок, особенно в регионах России)



ПРИ ПЕРЕХОДЕ ОТ ПЕРВОГО К ТРЕТЬЕМУ ВАРИАНТУ

Растет степень независимости эксперта от представителей власти

То есть снижается вероятность использования эксперта в чисто символических целях и растет вероятность реализации инструментальной функции



4.ЕВРОСОЮЗ И ЭКСПЕРТЫ



ШАГИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ - 1

1. Речь Уинстона Черчилля «Трагедия Европы» 19 сентября 1946 г. в Цюрихском университете. Черчилль призвал европейцев покончить «с национальными распрями», прежде всего, с франко-германским антагонизмом, и образовать на континенте «нечто вроде Соединенных Штатов Европы»

2. В мае 1948 г. в Гааге состоялся Конгресс Европы, на котором представители 16 европейских стран, а также наблюдатели из США и Канады обсуждали интеграционные планы — вплоть до немедленного создания федеративного государства. Реальным итогом Конгресса стало образование Совета Европы, начавшего действовать в мае 1949 г.

Первоначально он занимался сотрудничеством в сфере экономики, социального развития, культуры, законодательства, науки и техники.

ШАГИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ -2

3. 18 апреля 1951 г. ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция, Италия подписали в Париже Договор о Европейском объединении угля и стали (ECSC — European Coal and Steel Community) сроком на 50 лет.

4. Те же шесть государств в 1957 году учредили Европейское экономическое сообщество (ЕЭС, Общий рынок) (EEC — European Economic Community) — как таможенный союз 6 стран и

5. Европейское сообщество по атомной энергии (Euratom — European Atomic Energy Community)

6. В 1959 членами ЕЭС был создан Европейский парламент — представительный консультативный, а позднее и законодательный орган.

7. 7 февраля 1992 г. — Маастрихтский договор о трансформации ЕЭС в Евросоюз

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ (ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЮ ИЗ СТРАН-ЧЛЕНОВ)

Основная структура ЕЭС.


Первоначальная удаленность от политики – гарантия успеха (отличие от CoE)

Решение практических вопросов – опора на экспертное мнение и экспертные структуры.

Создание как разнообразных консультативных структур

Постепенная передача им управленческих, распорядительных и даже контрольных функций

Создание системы комитологии – не по плану, а *ed hoc*



С момента создания ЕЭС и до конца 2000х годов комитология разрослась до 300 одновременно существовавших исполнительных комитетов, куда национальные правительства стран ЕС направляли своих экспертов и чиновников

Эти трансправительственные исполнительные комитеты –стали одновременно и продуктом, и инструментом политико-управленческого процесса в ЕЭС

Комитологические процедуры со временем стали подразделяться на совещательные, управляющие, регулирующие, регулирующие с тщательной проверкой и упреждающие.

УПРАВЛЯЮЩАЯ ПРОЦЕДУРА

если Комиссия предложила меры, вызывающие у членов комитета несогласие, она должна была передать этот вопрос на рассмотрение в Совет.

В таком случае мнение комитета выяснялось в ходе голосования по принципу большинства, а Комиссия обязана была отсрочить применение предложенных ею правоприменительных мер, но не дольше чем на три месяца с того дня, когда данный вопрос был передан в Совет.

В свою очередь Совет в обозначенный период времени мог принять иное, собственное решение, проголосовав за него квалифицированным большинством.

РЕГУЛИРУЮЩАЯ ПРОЦЕДУРА

Комиссия реализовала предлагаемые меры, только если это согласуется с мнением комитета (большинство голосов в комитете на этот раз требуется не для выражения несогласия с Комиссией, а для поддержки предложенных ею мер, то есть имел место еще более жесткий контроль, нежели при управляющей процедуре).

Не получив искомой поддержки, ЕК передавала свое предложение в Совет и информировала о нем Европейский парламент (ввиду обретения ЕП законодательных полномочий).

СЕГОДНЯ ОСТАЛИСЬ ТОЛЬКО СОВЕЩАТЕЛЬНАЯ И ПРОВЕРОЧНАЯ ПРОЦЕДУРЫ

Вторая призвана обеспечить контроль государств- членов над Комиссией таким образом, чтобы предлагаемые ЕК исполнительные меры не принимались в случае несогласия с ними исполнительного комитета

Более того, на регулярных заседаниях в системе комитологии не только происходит накопление экспертного знания. Там также оттачиваются детали, предлагаются варианты соответствующих мер и выявляется вероятность сопротивления в отдельных странах-членах тем или иным формам имплементации актов ЕС.

