

УДК 323.1

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ: ПОЛИТИКО-ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ¹

Н.Н. Козлова*, С.В. Рассадин**

*ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

**ФГБОУ ВО «Тверской государственный технический университет», г. Тверь

Авторы анализируют явление «экспертного знания» в политико-философском дискурсе. На разных этапах развития политической философии мыслители выделяли в качестве приоритетной идеологическую, моральную, гражданскую составляющую экспертного знания. Авторы статьи в рамках политико-философского дискурса выделяют модель персонализации экспертного знания, выраженного в отдельных носителях (правители, консультанты, советники) и модель институционализации экспертного знания, представленную формализованным экспертным сообществом. На примере анализа публичного пространства современной России авторы приходят к выводу, что общественные советы и общественные палаты воплощают обе модели.

Ключевые слова: экспертное знание, экспертиза, публичное пространство, философский дискурс, демократизация, принятие решений.

Усложнение политических и управленческих процессов в современном обществе существенно увеличивает риски при принятии решений и усиливает ответственность за их потенциальные последствия. Демократизация политики предполагает артикуляцию интересов различных стейкхолдеров, научное обоснование их позиций, проведение общественной экспертизы. Переход на постиндустриальную стадию развития общества, расширение масштабов использования технических средств требует также проведения более узкой, профессиональной экспертизы. Институционализация экспертизы является одним из способов рационализации и смягчения неопределенности последствий принятия управленческих решений.

Цель данной статьи – проанализировать экспертизу как явление в политико-философском дискурсе, рассмотреть ее институционализацию в пространстве российской публичной политики, оценить востребованность экспертного знания в системе принятия решений, а также экспертный потенциал институтов-медиаторов – общественных палат и общественных/экспертных советов.

Проблема экспертного знания, по нашему мнению, была поставлена в политической философии с момента ее становления. «Управлять должны те, кто умеет», – так можно определить кредо греческой философии. В рамках

¹ Статья выполнена в рамках проекта «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах» (грант РФФИ №17-03-00328, рук. Р.В. Евстифеев, ООО «РАПН», <http://www.rfh.ru/downloads/2017/all.pdf>, 2017–2019).

античного философского дискурса политика трактовалась как искусство управления государством на основе сочетания участия граждан и принципа знания. В концепции Платона властные полномочия сконцентрированы в руках экспертов-философов, поскольку демос не обладает необходимыми знаниями для осознания общего блага и принятия политических решений [15]. Нам представляется весьма удачной интерпретация Лосевым данной идеи Платона: «Политика есть специфическое знание, а именно знание власти над людьми, взятое в своем предельном обобщении (Политик, 292а-с)» [14]. Ценность рации в концепции Аристотеля предопределяет меритократию как носителя экспертного и политического знания [4].

В последующие этапы развития политико-философского дискурса идея знания продолжала быть одной из идей легитимации политической власти. Распространённость в Средневековье монархических режимов актуализировала персоналистское представление о носителе экспертного знания. В трудах Фомы Аквинского, Данте Алигьери, Аль-Фараби и др. знание приписывалось только непосредственно представителям политической власти, являлось атрибутом монаршей власти [1; 2; 3].

Представление об особой значимости именно политической экспертизы, по мнению Л.А. Волынкиной, зародилось в рамках европейских теорий общественного договора и конституционализма [9, с. 14]. В данных концепциях экспертиза стала рассматриваться как ключевой критерий, определяющий легитимность и эффективность принимаемых политических решений. В рамках марксизма экспертам предписывалась второстепенная роль – защитников правящего класса [10, с. 62], поскольку личная преданность, доверие, идеологическое единство превалировали в системе ценностей над ценностями экспертного знания. В начале XX в. М. Вебер рассматривал политическую экспертизу как одно из проявлений такой тенденции развития мира как рационализация [7, с. 675]. В XX в. М. Фуко была разработана концепция «власти-знания», в соответствии с которой эксперты являются носителями нормы, подлежащей узаконению [24].

Ценность экспертного знания в значительной степени была в работах представителей теорий интеллектуального капитала (Ч.П. Сноу) [21], и постиндустриального общества (М. Кастельс и др.) рассматривали экспертов как часть элитарного класса [13].

В современной российской философии следует назвать ряд исследователей, которые изучали данную проблему в различных ее аспектах. В частности, В. Полякова определяет экспертизу как критерий высокоорганизованного социума, в рамках которого экспертиза играет роль нового механизма регуляции общественных отношений [16, с. 77]. Д.Л. Ситникова рассматривает экспертизу в науке, когда из ряда «конкурирующих научных теорий, претендующих на решение некоторой проблемы, побеждает одна» [20, с. 87].

В российской политико-философской мысли исследователи продолжают традицию, заложенную М. Фуко по анализу проблемы «интеллектуалы и власть», рассматривают вопрос о гражданской функции интеллектуала в современной России. В частности, А.В. Дьяков указывает, что «теоретическая позиция интеллектуала обосновывает его политический выбор и дает ему возможность стать субъектом политического действия» [11, с. 21]. А.А. Балаян и А.Ю. Сунгуров анализируют экспертные сообщества России – «фабрики мыс-

ли» [5]. Кроме того, А.Ю. Сунгуров предлагает свою классификацию экспертов и моделей взаимодействия экспертных сообществ с органами власти [22]. Р.В. Евстифеев подвергает разбору интеллектуальный потенциал экспертного российского сообщества [12]. Л.А. Волынкина рассматривает политическую экспертизу как неотъемлемый фактор политического процесса, отмечая в то же время, что «экспертное сообщество не осознает себя в качестве самостоятельной силы, способной оказывать влияние на принятие политических решений» [9, с. 15]. Аналогичной позиции придерживается и М.В. Щербина [25, с. 133]. И.И. Брянцев исследуют потенциал влияния экспертного сообщества на политическое пространство регионов [6]. В целом, и в западной, и в отечественной политической философии экспертиза понимается в традиции Декарта: эксперт – человек, который называет вещи своими именами для того, чтобы и мир избавился «от половины заблуждений». Кроме того, экспертиза рассматривается как фактор/индикатор эффективности политического процесса, как критерий демократичности, транспарентности, публичности принятия политических решений.

Проанализируем практическую сторону вопроса, а именно процесс формирования экспертного знания на примере формирования и деятельности экспертного сообщества при органах государственной власти РФ и субъектов федерации. Экспертное знание в той или иной форме было востребовано еще в 1990-е гг.: при органах государственной власти создавались совещательно-консультативные органы, в полномочия которых входило проведение экспертизы. В частности, при Законодательном собрании Тверской области в 1997 г. был создан Общественный консультативный совет [17], в 2011 г. его сменил Экспертный совет. В Постановлении Законодательного Собрания Тверской области от 31.08.2011 № 125-П-5 указано, что «экспертный совет создан в целях совершенствования законодательства Тверской области, активного вовлечения граждан, проживающих на территории Тверской области, в обсуждение проектов нормативных правовых актов, принятие которых находится в компетенции Законодательного Собрания Тверской области» [18]. В ходе проведения интервью с Председателем Законодательного Собрания Тверской области (далее – ЗС ТО) С.А. Голубевым последний высоко оценил работу Экспертного совета прошлых созывов и его персональный состав: «Мы с самого начала решили, что члены экспертного совета – это товар штучный. Они не общественные организации представляют, а сами себя: там экс-депутаты Заксобрания, руководители муниципальных образований, преподаватели университетов». С точки зрения руководителя легислатуры, назначение экспертного совета состоит в предварительном анализе законопроектов и содержащихся в них потенциальных рисках, которые впоследствии озвучивались Председателем ЗС ТО на встречах в Правительстве Тверской области. Таким образом, позиция законодательной власти подкреплялась авторитетным мнением Экспертного совета.

На федеральном уровне экспертная функция была актуализирована в 2005 г. Постановлением Правительства №481 и в 2006 г. Указом Президента РФ №842, в которых речь шла о создании системы общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах, федеральных агентствах. Экспертная функция была заложена также и в функционал Общественной палаты РФ, созданной в 2005 г. По мнению Президента РФ В.В. Путина, инсти-

тут нулевых чтений, которые в значительном объеме выполняет ОП РФ, является одним из важных направлений ее деятельности [8].

На региональном уровне, в частности, в Тверской области в 2012 г. было принято Постановление правительства Тверской области № 257-пп «О порядке образования и деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тверской области» [19]. Цель общественных советов состояла в выполнении консультативно-совещательных функций.

На наш взгляд, предусмотренная статьей 10 данного Постановления процедура формирования совета выглядит в значительной степени заорганизованной: «Состав общественного совета формируется на конкурсной основе в количестве не более 20 человек из кандидатур, предложенных органом государственной власти, Общественной палатой Тверской области, общественными и иными некоммерческими организациями, а также граждан, заявившихся путем самовыдвижения» [там же]. Из пятнадцати опрошенных нами респондентов только один заявил, что он являлся самовыдвиженцем, когда на сайте Министерства территориальных образований Тверской области была опубликована информация о конкурсном отборе в состав совета. Все остальные респонденты попали в общественные советы в рамках публичных сетевых отношений, причем были рекрутированы сразу в несколько советов. Один из респондентов описал траекторию своего пути в экспертное сообщество через Общественную палату ТО: «Как только окажешься в Общественной палате, то ты становишься ценным для общественных структур». Другие респонденты, преподавали вузов, говорили о том, что в вуз приходили письма с просьбой отправить экспертов в общественные структуры при органах власти.

Перезапуск системы экспертных советов начался с 2014 г. – с принятием нового федерального закона №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт (НПА) вводит понятие «общественных экспертов» и «общественной экспертизы» как формы общественного контроля. Этот закон трактует общественную экспертизу как «основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций» [23]. Как указывается в законе: общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Федеральный закон вносит уточнения и в процедуры формирования ОС, которые должны осуществлять в том числе и функции общественного контроля.

Процедура формирования советов в значительной степени бюрократизирована: согласно статье 13 данного НПА «правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений» [там же]. Отметим, что система самовыдвижения в новом законе не была предложена, что существенно сокращает возможности граждан на участие в общественной жизни. Согласно закону, предложенные организациями кандидатуры в дальнейшем утверждаются «руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации» [там же].

На уровне региона также предусмотрена сложная конкурсная процедура, в которой задействованы по два представителя от органа государственной власти, управления общественных связей аппарата Правительства Тверской области, Общественной палаты Тверской области [19]. В рамках рассматриваемого НПА мы обнаружили рассогласование между преамбулой и функционалом ОС: если в начале документа заявлено, что ОС создаются в том числе для экспертизы принимаемых нормативных правовых актов, то в статье 7, раскрывающей задачи общественного совета, такая миссия не предусмотрена. В то же время присутствует формулировка «анализ и оценка актов», которая вписана в формы общественного контроля.

Помимо общественной экспертизы советы могут привлекать к своей работе профессиональных экспертов «для решения вопросов, требующих специальных знаний и навыков» или создавать экспертную комиссию [там же]. Процедура отбора, полномочия, формы отчетности в федеральном законодательстве прописаны достаточно подробно. Написанный по итогам экспертизы документ должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о соответствии или несоответствии акта и др., общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта и др. и предложения и рекомендации по совершенствованию акта и др.

Итак, экспертное знание в современном политико-философском дискурсе так же высоко оценивается, как и на предыдущих этапах развития. Персонализация экспертного знания в лице правителей, консультантов, советников и т. д. в политической философии соединялась с институциональным видением решения проблемы принятия взвешенных и эффективных решений. Развитие демократии и инновационных технологий в современном мире вызывают разнонаправленные последствия: с одной стороны, демократия требует участия широких масс в выработке «общего блага», а с другой стороны, компьютеризация, технологизация общественного производства актуализирует экспертное знание. На наш взгляд, российский вариант решения данной проблемы представляется удачным. В 2000-е гг. была создана нормативно-правовая база для институционализации экспертизы, в которой определены субъекты экспертизы – общественные советы и общественные палаты. В рамках их деятельности осуществляется общественная экспертиза как разновидность общественного контроля и реализуется принцип участия граждан в принятии решений, отражающий демократические ценности российской публичной политики. В то же время помимо чисто общественной экспертизы преду-

смотрена «профессиональная» экспертиза, предполагающая участие узких специалистов в работе органов государственной власти и муниципального самоуправления и отвечающая на запросы технологизации общественного производства. Однако, на наш взгляд, в нормативно-правовой базе заложены элементы бюрократизации, что снижает потенциал экспертного сообщества, делает его «винтиком» в мощной машине российского государственного аппарата.

Список литературы

1. Аквинский Ф. О правлении государей // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе VI-XVII вв. Л.: Наука, 1990. С. 209–218.
2. Алигьери Д. Малые произведения. М.: Наука, 1968. 671 с.
3. Аль-Фараби. Афоризмы государственного деятеля. Гражданская политика. Трактат о взглядах жителей добродетельного города // Антология мировой политической мысли: в 5 т. / под ред. Г.Ю. Семигина. М.: Мысль, 1997. С. 219–232.
4. Аристотель. Соч.: в 4 т. М.: Мысль, 1983. Т. 4. С. 376–644.
5. Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. Фабрики мысли: международный и российский опыт: учеб. пособие. СПб.: НИУ ВШЭ-Санкт-Петербург, 2014. 236 с.
6. Брянцев И.И. Способы и практики реализации экспертного потенциала гражданского сообщества в системе властных отношений на территории саратовской области // Аналитические сообщества в Саратовской области: сб. ст. / под ред. Ш.Ш. Какабадзе. М.: «ИНТЕЛЛКОРП», 2010. С. 95–108.
7. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
8. Владимир Путин встретился в Кремле с членами Общественной палаты VI состава. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2017/newsitem/40923> (дата обращения: 30.06.2017).
9. Волынкина Л.А. Политическая экспертиза как фактор политического процесса: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2011. 172 с.
10. Грамши А. Возникновение интеллигенции // Искусство и политика. М.: Искусство, 1991. Т. 1. 432 с.
11. Дьяков А. В. Политическая функция интеллектуала: история и современность // Полис. Политические исследования. 2019. № 1. С. 21–32.
12. Евстрифеев Р.В. Использование концепции интеллектуального капитала для оценки потенциала взаимодействия экспертного сообщества и органов власти на региональном уровне // «Время больших перемен: политика и политики»: материалы Всеросс. научн. конф. РАПН. Москва, РУДН, 24-25 ноября 2017 г. / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. 2017. С. 130–132.

13. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 606 с.
14. Лосев А.Ф. Комментарии к диалогам Платона. Компиляция из четырехтомного издания диалогов Платона. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.psyoffice.ru/9/losew06/txt22.html> (дата обращения: 12.04.2019).
15. Платон. Соч.: в 4 т. М.: Мысль, 1994. Т. 3. 654 с.
16. Полякова В. Изменение социальной роли экспертного знания // Социальная реальность. 2007. № 5. С. 77–85.
17. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 26.06.1997 № 581 «Об общественном консультативном совете при Законодательном Собрании Тверской области». [Электронный ресурс]. URL. <http://docs.cntd.ru/document/936002760> (дата обращения: 22.05.2019).
18. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 31.08.2011 № 125-П-5 «Об Экспертном совете при Законодательном Собрании Тверской области». [Электронный ресурс]. URL. <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/669495> (дата обращения – 21.05.2019).
19. Постановление правительства Тверской области № 257-пп «О порядке образования и деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тверской области». [Электронный ресурс]. URL. <http://docs.cntd.ru/document/936014728> (дата обращения: 23.05.2019).
20. Ситникова Д.Л. Роль научной экспертизы в динамике сложных систем // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2012. № 4 (20), вып. 1. С. 86–90.
21. Сноу Ч.П. Наука и государственная власть // Портреты и размышления. М.: Прогресс, 1985. С. 227–278.
22. Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество и власть: «внешние» и «внутренние» эксперты и их гражданская ответственность // Полис. 2018. № 4. С. 130–142.
23. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
24. Фуко М. Интеллектуалы и власть. Избранные политические статьи, выступления и интервью. М.: Праксис, 2002. 351 с.
25. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. 2015. № 3. С. 129–133.

INSTITUTIONALIZATION OF EXPERT KNOWLEDGE IN THE PUBLIC SPHERE: POLITICAL AND PHILOSOPHICAL ASPECTS

N. N. Kozlova*, S.V. Rassadin**

*Tver State University, Tver

**Tver State Technical University, Tver

The authors examine the phenomenon of «expert knowledge» in political and philosophical discourse. At different stages of development of political philosophy, its representatives identified as a priority ideological, moral, civil component of expert knowledge. Within the framework of political and philosophical discourse, the authors of the article distinguish between the model of personalization of expert knowledge expressed in separate media (managers, consultants, advisers) and the model of institutionalization of expert knowledge presented by the formalized expert community. On the example of the analysis of the public space of contemporary Russia, the authors come to the conclusion that public councils and public chambers embody both models.

Keywords: *expert knowledge, expertise, public space, philosophical discourse, democratization, decision-making.*

Об авторах:

КОЗЛОВА Наталия Николаевна – доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент, заведующая кафедрой политологии ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь. E-mail: tver-rapn@mail.ru

РАССАДИН Сергей Валентинович – кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры психологии и философии ФГБОУ ВО «Тверской государственной технический университет», г. Тверь. E-mail: s_r08@mail.ru

Authors information:

KOZLOVA Nataliya Nikolaevna – PhD, Assoc. Prof. of Political Science Dept, of Tver State University, Tver. E-mail: tver-rapn@mail.ru

RASSADIN Sergey Valentinovich – PhD, Assoc. Professor, Department of psychology and philosophy, Tver State Technical University, Tver. E-mail: s_r08@mail.ru