

Е.А. ГЛУХОВА

**ПРАКТИКИ ИНТЕГРАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ
В ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
В РАМКАХ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

В современной России государственные органы инициируют создание различных общественных, экспертных и консультативных советов, которые впоследствии становятся для них единственными легитимными механизмами экспертного участия [Сунгуров, Распопов, Глухова, 2013]. Однако эти структуры трудно назвать эффективными, их члены «нередко сетуют на то, что полномочия этих органов носят совещательный характер, и если их рекомендации не устраивают власть, их просто игнорируют» [Институт гражданского участия... 2011]. В результате ограничивается количество информации о существующих проблемах и путях их решения, в то время как лица, принимающие решения, нуждаются в знаниях, которыми обладают представители гражданского общества, ученые и эксперты [Rhodes, 1997; Barnes, Store, 2004].

В результате власть оказывается изолированной от адекватной информации о проблемах. Однако лица, принимающие решения, нуждаются в наиболее актуальной информации и знаниях, которыми обладают ученые и эксперты [Rhodes, 1997; Barnes, Store, 2004]. Низкая эффективность существующих механизмов экспертного участия выражается в принятии краткосрочных неэффективных решений, не отвечающих потребностям общества. Критерии оценки эффективности принимаемых решений и деятельности государственных органов зачастую не отражают реального положения

дел, так как преимущественно сводятся к формальным количественным показателям. Таким образом, перед нами возникает проблема обеспечения функционирования механизмов независимого и легитимного участия экспертов в принятии политических решений, затрагивающих интересы общества.

Задача данной статьи – анализ возможностей и ограничений одного из формирующихся способов интеграции экспертного знания в процесс принятия решений, в рамках деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (на примере Санкт-Петербурга и Свердловской области). Выбор данных субъектов обусловлен их контрастностью в сфере интенсивности взаимодействия омбудсменов с сообществом экспертов и ученых. В Санкт-Петербурге такое взаимодействие носит «точечный» характер, а в Свердловской области эксперты регулярно принимают участие в деятельности омбудсмена. Институт уполномоченного по правам человека представляет для нас особый интерес, так как он может рассматриваться как институт – медиатор между властью, жителями и гражданскими организациями [Сунгуров, Распопов, Глухова, 2013] и, как мы постараемся показать, экспертным сообществом.

В рамках данной статьи используется субъектно-ориентированный институциональный подход [Институт гражданского участия... 2011]. Применение данного подхода обусловлено тем, что при слабости имеющихся институтов экспертного участия в фокусе анализа оказываются отдельные акторы, принимающие участие в формировании «институтов экспертного участия» и представляющие эти так называемые «институты».

Анализ участия экспертов в деятельности института омбудсмена опирается на структурный контент-анализ публикаций, сайтов и экспертных интервью, включенное наблюдение и описательно-индуктивный метод.

Для начала нам необходимо пояснить, кого мы называем «экспертами». Н.А. Шматко определяет понятие «эксперт» как «агент поля политики, наряду с другими формирующий легитимные представления о той или иной социальной, экономической или политической проблеме, а также конструирующий новые социальные категории, предлагая свой специфический продукт – экспертизу» [Шматко, 2009, с. 107]. В этом определении обозначена одна из функций применения экспертного знания – легитимация представ-

лений о проблеме, в решении которой принимают участие эксперты, оно характеризует экспертов как участников политического процесса и субъектов социальных изменений. При этом важно отличать эксперта от ученого. Эксперт должен предложить такие решения, которые являются применимыми на практике.

Перечень вопросов в сфере прав человека, требующих экспертного заключения, довольно обширен. Проблемы, которыми занимаются эксперты, могут относиться к разным профессиональным областям: к гуманитарной, медицинской и т.д. Уполномоченные по правам человека, в отличие от других государственных институтов, не привлекают экспертов с целью легитимации уже сформулированной позиции или с целью отвлечения внимания акторов от сути проблемы и процесса принятия решения в силу функциональной особенности института омбудсмена, которая заключается в выполнении функции посредника между органами власти, гражданским обществом и сообществом экспертов.

Д. Гастон [Guston, 2000] в своих работах описывает принципы функционирования специфических пограничных структур (boundary organizations), возникающих на стыке различных социальных миров науки и политики. Подобные структуры обладают следующими свойствами:

- иницируют / обеспечивают возможность взаимно интегрировать науку и процесс принятия политических решений;
- вовлекают в обсуждение акторов из различных социальных миров (науки, политики, гражданского общества), а также привлекают профессиональных медиаторов;
- формируют общую идентичность у представителей экспертного сообщества и государственных органов и обеспечивают легитимацию совместно принятого решения.

Поскольку в рамках конструируемого пограничными структурами институционального пространства сами эти структуры занимают позицию независимого арбитра, у акторов, участвующих в дискуссии, появляется возможность выработать такое политическое решение, которое не будет нарушать баланс интересов этих принципиально разных миров [Guston, 2000].

В настоящее время существуют как институциональные формы участия экспертного сообщества в процессе принятия политических решений в сфере прав человека (экспертные и

консультативные советы при исполнительных органах власти и омбудсменах), так и незакрепленные институционально практики взаимодействия в виде экспертных консультаций [Guston, 2001].

Вовлечение в процесс принятия решений в сфере прав человека экспертного сообщества посредством пограничных структур позволяет выработать легитимное решение, направленное на соблюдение прав человека, и решить проблему привлечения адекватного экспертного знания. Н. Орескес [Oreskes, 2004] утверждает, что релевантным критерием для принятия суждения о проблеме обществом в качестве истинного является всесторонний консенсус экспертов и иных компетентных лиц. Согласно данной позиции, адекватным научным знанием является заключение, по которому достигнут интеллектуальный и социальный консенсус аффилированных экспертов, основанное на общедоступных эмпирических данных и полученное путем применения адекватной методологии.

Важно подчеркнуть, что представители власти, несущие персональную ответственность за принятые ими решения, должны оценивать при подборе экспертов их компетентность и объективность. В сфере прав человека эти вопросы становятся особенно актуальны в ситуациях, когда правозащитные организации информируют власть о системных нарушениях прав человека, обосновывая свою позицию ссылками не только на правовые акты, но и на мнения экспертов. Таким образом, представители власти сталкиваются с проблемой доверия подобным экспертным заключениям и коммуникации как с самим гражданским обществом, так и с теми, кто называют себя экспертами. Одним из вариантов выхода из сложившейся ситуации может быть выполнение функций пограничной структуры непосредственно самим институтом омбудсмена или создаваемым при нем консультативным (экспертным) советом. Ниже представлен анализ практик экспертного участия в решении проблем в сфере прав человека при выполнении институтом уполномоченного по правам человека функций пограничной структуры в Санкт-Петербурге и Свердловской области.

Санкт-Петербург

При уполномоченном в Санкт-Петербурге создан Консультативный совет, в который вошли эксперты из самых разных областей (медицины, гражданского общества, политической науки, культуры, экологии, эксперты по проблемам бездомности, профессора университетов и др.). Также омбудсменом привлекаются эксперты, не являющиеся членами Консультативного совета, для проведения экспертных консультаций, предоставления экспертных заключений, в том числе и в процессе совместной подготовки докладов. Эксперты могут сами инициировать обсуждение выявленной ими проблемы либо по инициативе омбудсмена выступать в качестве партнеров государственных органов при формировании политических решений в сфере прав человека. К сожалению, государственные органы в Санкт-Петербурге не мотивированы обращаться к омбудсмену для получения экспертных оценок.

Деятельность института омбудсмена как пограничной структуры в Петербурге сводится к следующим направлениям.

1. Привлечение экспертов и органов власти для формулирования адекватных объективных решений, легитимизованных в глазах власти за счет авторитета независимых экспертов.

2. Организация мероприятий при совместном участии экспертов и органов власти с целью их взаимной интеграции и содействия развитию между ними дальнейшего диалога.

Экспертное участие в процессе принятия политических решений в Петербурге реализуется по модели Коалиции общественных интересов («advocacy coalition») [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993; Neelo, 2008]: заинтересованные группы предоставляют сведения и экспертные заключения о нарушении прав человека омбудсмену, он инициирует различные мероприятия с целью принятия властью мер, направленных на защиту нарушенных прав граждан. Рассмотрим несколько примеров.

1. Уполномоченному стали поступать многочисленные обращения от общественных организаций по вопросам защиты прав лиц, проживающих в психоневрологических интернатах Петербурга. В подобной ситуации решение проблемы требовало привлечения Комитета по социальной политике. Для того чтобы разобраться в ситуации с правовой и с медицинской точек зрения и обосновать

претензии НКО, омбудсменом был организован «круглый стол» с участием медиков и адвокатов. В результате для представителей власти точка зрения независимых экспертов прозвучала убедительнее, чем претензии НКО [Шишлов, 2015].

2. Уполномоченным был выявлен ряд проблем в сфере экологии, связанных с отсутствием должного взаимодействия надзорных ведомств и экспертного сообщества, а также с убежденностью государственных органов в том, что вопросы охраны окружающей среды – это прерогатива только контролирующих ведомств. Для решения этой проблемы омбудсмен выступил в качестве арбитра и организовал конференцию по экологии. В мероприятии приняли участие представители более 20 государственных органов, 15 НКО, 10 научно-исследовательских учреждений. В данной ситуации действия омбудсмена способствовали началу процесса интеграции науки в процедуру принятия политических решений в сфере соблюдения экологических прав [Шишлов, 2015].

Свердловская область

В Свердловской области при уполномоченном функционирует пять экспертных советов, куда входят исключительно ученые и эксперты. Результатами их деятельности являются: анализ ситуации, рекомендации для органов власти в специальных и ежегодных докладах, мониторинг основных тенденций в решении проблем органами власти по указанным направлениям. Таким образом, мнение экспертов при посредническом участии омбудсмена интегрируется в процесс принятия политических решений в сфере прав человека.

Институт омбудсмена в Свердловской области является своеобразной фабрикой мысли, на площадке которой объединяются ученые, эксперты и представители гражданского общества. Государственные органы при наличии какой-либо проблемы, требующей экспертного участия, привлекают омбудсмена.

По итогам I Уральского Демографического форума в 2012 г. издан Указ «О Совете при Губернаторе Свердловской области по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике», и омбудсмену поручено руководство группой

ученых. Результатом совместной работы омбудсмена и экспертов стали два специальных доклада: «О защите прав коренного малочисленного народа манси» [Мерзлякова, 2013] и «О сбережении народа и обеспечении гарантий права на жизнь населения Свердловской области» [Мерзлякова, 2014].

Другой пример вовлечения в дискуссию и формирования у акторов общей идентичности – это организация омбудсменом по просьбе исполнительной власти в 2014 г. круглого стола «Национальная идея как основа сплочения российского общества». Во встрече приняли участие первые лица области и представители сообщества ученых-гуманитариев. По итогам встречи губернатор предложил «сформировать постоянно действующее формальное объединение, например, “Фабрика мысли”, “Субботный клуб”, чтобы имели иногда возможность дискутировать, общаться»¹. В результате экспертное сообщество из изначально предполагаемого «агента» превратилось в ходе мероприятия в партнера органов власти.

Подводя итоги анализа участия экспертного сообщества в Свердловской области в процессе принятия политических решений, необходимо отметить невысокую востребованность органами власти участия экспертов в процессе принятия решений. Эксперты не привлекаются самими государственными органами: за исключением использования посреднической функции института омбудсмена и Уральского института регионального законодательства, нет других механизмов прямого взаимодействия экспертов и лиц, принимающих решения. В условиях отсутствия понимания структуры экспертного сообщества власть использует институт омбудсмена в качестве пограничной структуры. Также омбудсмен привлекает экспертов к решению проблем в сфере прав человека по собственной инициативе, т.е. взаимодействие акторов реализуется по модели *governance* [Rhodes, 1997; Barnes, Store, 2004].

* * *

По результатам проведенного сравнительного анализа двух субъектов необходимо отметить, что фактически институт уполномо-

¹ Экспертное интервью в Свердловской области с М.

моченного способен реализовывать функцию пограничной структуры для взаимной интеграции экспертного сообщества и государственных органов, развития диалога между акторами [Сунгуров, 1999], легитимации в органах власти заключений независимых экспертов, трансформировать научное знание в конкретные рекомендации для лиц, принимающих решения в сфере прав человека, посредством использования экспертного знания в своих ежегодных и специальных докладах, а также путем направления обращений в органы власти, тем самым выполняя функции института-медиатора. Рекомендации экспертов, направленные в государственные органы таким путем, обладают большей легитимностью для власти и значительно реже оказываются проигнорированы ввиду законных полномочий омбудсменов и их репутации. Кроме того, ответственность за решение, принятое властью на основе рекомендации государственного органа, становится уже коллективной, а не персональной.

Однако проведенный анализ показал, что реализация подобного способа экспертного участия также имеет существенные недостатки и сталкивается с проблемами, которые обусловлены отсутствием инициативы со стороны государственных органов (Санкт-Петербург), отсутствием в субъектах устойчивых механизмов экспертного участия, позволяющих экспертному сообществу выступать одновременно в качестве и «агента» и «принципала», несовершенство стратегий поиска независимых экспертов. Кроме того, эксперты привлекаются несистемно и нерегулярно. Как правило, государственные органы ограничиваются получением первичной экспертной консультации на стадии инициации, на иных стадиях эксперты не привлекаются, что прерывает начатый процесс выработки инноваций. Поэтому омбудсмены вынуждены постоянно держать на контроле вопросы, по которым уже был достигнут консенсус.

Список литературы

Институт гражданского участия: проверка деятельности субъектов / Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карестелов В.Е. // Полис. – М., 2011. – № 3. – С. 88–108.

- Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт / Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. // Полис. – М., 2012. – № 1. – С. 165–178.
- Мерзлякова Т.* О защите прав коренного малочисленного народа манси // Информационный портал: Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. – Екатеринбург, 2013. – Режим доступа: http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/spezdoklad/spezdoklad_26.pdf (Дата посещения: 04.03.2015.)
- Мерзлякова Т.* О сбережении народа и обеспечении гарантий права на жизнь населения Свердловской области // Информационный портал: Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. – Екатеринбург, 2014. – Режим доступа: http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/spezdoklad/spezdoklad_29.pdf (Дата посещения: 04.03.2015.)
- Сунгуров А.Ю.* Экспертная деятельность и экспертные сети // Философия и культурология в современной экспертной деятельности: Коллективная монография. – СПб.: РГПУ им. А.И. Герцена, 2011. – С. 98–124.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А.* Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека // Полис. – М., 2013. – № 2. – С. 110–126.
- Шишилов А.В.* Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2014 г. // Информационный портал: официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. – СПб., 2015. – Режим доступа: http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2014/DOKLAD_2014_site_last.pdf (Дата посещения: 04.03.2015.)
- Шматко Н.А.* Феномен публичной политики // Социологические исследования. – М., 2001. – № 7. – С. 106–112.
- Barnes T.* Public participation and collaborative governance // Journal of social policy. – Cambridge, 2004. – Vol. 33, N 2. – P. 203–223.
- Guston D.H.* Boundary organizations in Environmental policy and science: An introduction // Science, technology & Human values. – L., 2001. – Vol. 26, N 4. – P. 399–407.
- Hecló H.* On thinking institutionally. – Oxford: Paradigm publ., 2008. – 232 p.
- Oreskes N.* Science and public policy: What's proof got to do with it? // Environmental science & policy. – Amsterdam, 2004. – Vol. 7, N 5. – P. 369–383.
- Rhodes R.A.W.* Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. – Philadelphia: Open univ. press, 1997. – 252 p.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H.* Policy change and learning: An advocacy coalition approach. – Boulder: Westview press, 1993. – 290 p.