

АЛЕКСЕЙ ОЛЕГОВИЧ ДОМАНОВ

младший научный сотрудник Центра документации
ЕС Института Европы РАН,
преподаватель кафедры интеграционных процессов,
научный сотрудник Центра пространственного анализа
международных отношений
Института международных исследований МГИМО МИД России,
Москва, Россия;
e-mail: domanov.aleksey@gmail.com



Представление интересов ученых через экспертные группы при Европейской комиссии (на примере недовольных интернационализацией науки)

УДК: 316.354.4; 316.472.42; 323.23; 341.174

DOI: 10.24411/2079-0910-2020-13005

Учитывая значение каналов воздействия на систему принятия решений органами ЕС (в частности, на перечень проблем, за решение которых берется Европейская комиссия), предпринята попытка выяснить, насколько эти каналы открыты для «проигравших от глобализации» науки: в какой мере уязвимые к современным трансформациям способны довести свои возражения до сведения лиц, принимающих решения европейского уровня. При помощи модели политико-управленческого цикла, а также теорий эпистемического сообщества и транснационального академического капитализма исследована система консультативных комитетов при Европейской комиссии. Проведен корреляционный анализ происхождения экспертов и индикаторов ключевых ресурсов в их распоряжении.

Выявлен дисбаланс представительства интересов через экспертные группы в пользу специалистов с изначально благоприятными условиями труда. А именно, материально обеспеченных (коэффициент Пирсона для корреляции с экономическим положением равен 0,8266) и опирающихся на большое количество наработанных ранее международных контактов (корреляция с длительностью членства их государств в ЕС 0,6964; с количеством «сетевых регионов» — своеобразных «окон в Европу» — на территории этих стран составила 0,6463). Ученые, испытывающие недостаток этих ресурсов (прежде всего, из Центральной и Восточной Европы), сравнительно хуже представлены в экспертных группах, что усугубляет их уязвимое положение в системе транснационального академического капитализма: находясь в невыгодном положении, они редко получают возможность сделать «правила игры» менее невыгодными для себя и в результате могут понести еще больший ущерб от неблагоприятных трансформаций.

Ключевые слова: коммодификация, управление сложностью, академический капитализм, трансграничные связи, повестка дня, европейское исследовательское пространство, «проигравшие от глобализации», Центральная и Восточная Европа.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ) в рамках научного проекта № 18-78-10123 «Научная дипломатия как

новое направление международной деятельности: практики, область действия и перспективы применения».

Также автор благодарит двух анонимных рецензентов за полезные комментарии.

Возражения значительной части академического сообщества против некоторых процессов часто игнорируются лицами, принимающими политические решения в России и за рубежом. Иногда этому способствует игнорирование этих проблем акторами, обеспечивающими коммуникацию между этими государственными деятелями и гражданами.

Учитывая возможный рост имущественного неравенства по всему миру в ближайшие годы (в частности, из-за пандемии коронавируса [Дынкин, 2020]), примечателен пример оценки асимметричных выгод от коммодификации. С одной стороны, распространено недовольство тем, что академические результаты стали товаром на рынке интеллектуальной собственности: свою уязвимость к негативным эффектам коммодификации ощущают, судя по опросу Международной ассоциации университетов при ЮНЕСКО [Marinoni, 2019, p. 26], многие работники высшего образования и науки по всему миру, в том числе в Европейском союзе.

С другой стороны, политические институты, уполномоченные Европейской комиссией (ЕК) доводить до ее сведения возражения граждан, практически не обращают внимание руководителей ЕС на эту проблему. Контент-анализ позиционных документов пяти крупнейших европейских академических ассоциаций, к позиции которых обычно прислушивается ЕК [Vukasovic, 2017], показал, что критика коммодификации не входила в пятерку тем, о которых они высказывались чаще всего (в отличие от всемирной федерации профсоюзов «Международное образование», включенной в выборку упомянутой работы).

Между тем восприимчивость политической системы к возражениям заинтересованных акторов определяет то, насколько их интересы будут учтены в разрабатываемых решениях (например, стандартах качества научных исследований и целях государственной научной политики). Немаловажно, что эти решения правительства могут не только повлиять на тематику исследований, но и ухудшить материальное положение научных учреждений, испытывающих трудности с финансированием на теперешних принципах (чем и вызваны их возражения против нынешних схем поддержки).

Стоит отметить, что в Европейском исследовательском пространстве финансовые вопросы недавно вышли на первый план, поскольку с конца 2018 г. государства — члены ЕС рассматривают проект бюджета рамочной программы научных исследований Евросоюза «Горизонт Европа» на 2021–2027 гг. Этот документ предложен ЕК [Horizon..., 2019] для принятия способом так называемой обычной законодательной процедуры ЕС, в рамках которой 17 апреля 2019 г. Европейский парламент уже одобрил 120-миллиардные расходы [Programme..., 2019].

Поскольку привлечение экспертных групп Еврокомиссией можно считать ответом на возрастающую сложность общественной структуры (см. подробнее об этом в разделе о функциях экспертных групп), опыт ЕС в этой сфере представляется особенно полезным для таких разнообразных и многоукладных обществ, как российское. Численность населения и федеративное устройство государства требуют постоянно совершенствовать технологии управления сложностью для того, чтобы

российское разнообразие обернулось выгодами, а не потерями. Та же проблема возникает при вовлечении акторов с других территорий евразийского пространства.

Возражения, подобные критике коммодификации, примечательны своим сходством с настроениями граждан, значительно повлиявших на систему управления ЕС в последние годы путем голосования за евроскептических. Эти избиратели тоже долгое время сталкивались с тем, что органы ЕС и национальные правительства неоднократно не учитывали их недовольство при принятии решений, и начали поддерживать политиков, сопротивляющихся европейской интеграции. Политолог Х. Криеси и его соавторы дали пострадавшим от «процесса нарастающей экономической, культурной и политической конкуренции», которые голосуют за евроскептиков, собирательное название «проигравших от глобализации» (“losers of globalization”). К их числу авторы отнесли в основном «квалифицированных работников традиционно защищенных (государством. — *Прим. А. Д.*) секторов» и «граждан с сильным чувством принадлежности к национальному сообществу» [*Kriesi et al.*, 2006].

Схожее недовольство расширением международного сотрудничества может распространяться и в академической среде. Поскольку упомянутое усиление конкуренции наблюдается и в академической сфере (например, за место для публикации статьи в высокорейтинговых журналах), описанная логика голландских авторов позволяет предположить, что этот процесс не одобряют категории ученых, схожие с упомянутыми группами населения: лишенные части государственной поддержки (в частности, в восточноевропейских странах в 1990-е гг.) или гордящиеся своей национальной академической культурой и традициями (в Восточной Европе это восприятие своего исключительного места на глобальном научном рынке формировалось, кроме прочего, под влиянием закрытости социалистического лагеря).

Стоит отметить, что уже выявлено как разделение «научного сообщества на выигравших и проигравших» [*Бальшев, Коннов*, 2016, с. 6], так и конкретные результаты этого размежевания (например, упомянутые возражения против асимметричного распределения выгод коммодификации). Вероятно, эти научные сотрудники опасаются уступить в конкурентной борьбе тем коллегам, которые находятся в наиболее выгодных условиях для соперничества с иностранцами (более подробно виды ресурсов, дающих конкурентные преимущества, показаны в разделе предлагаемой статьи об операционализации).

Значит, оценка восприимчивости европейских институтов к критике со стороны граждан может быть полезна и в сфере научной политики. Дело в том, что дисфункция каналов коммуникации между учеными и лицами, принимающими профильные решения, чревата накоплением протестного потенциала среди «проигравших» от интернационализации науки. В этом случае через несколько лет их недовольство найдет выражение в более решительных формах, чем ответы на упомянутый опрос общественного мнения. Как и произошло с евроскептицизмом «проигравших от глобализации», призывы недовольных исследователей могут выразиться в более настойчивых требованиях радикальных и всеобъемлющих реформ, которые повысят неопределенность (как минимум краткосрочно) в вопросах финансовой поддержки научных работ.

Таким образом, предпосылки к этой невосприимчивости системы принятия решений желательно распознать заранее, чтобы прогнозировать возможные конфликты и точки нестабильности. В частности, в представительных демократиях

полнота передачи возражений граждан руководству зависит от состояния институтов агрегирования и представительства интересов.

Учитывая значение чувствительности политической системы к возражениям со стороны недовольных для ее стабильности и для распределения бюджетных средств на научные исследования, обращают на себя внимание каналы воздействия на систему приоритетов Европейской комиссии. С этой точки зрения желательно выяснить, насколько эти каналы открыты для «проигравших от глобализации» образования и науки, то есть в какой мере уязвимые к современным трансформациям способны довести свои возражения до сведения лиц, принимающих решения европейского уровня, и существует ли структурное неравенство возможностей различных категорий граждан представлять свои интересы.

С этой целью прежде всего необходимо ограничить исследуемую совокупность ученых: выявить категории, наиболее уязвимые к современным конфликтным трансформациям. Затем было бы полезно определить, на каком этапе принятия решений ученые в принципе могут оказать наиболее сильное влияние на европейские институты: это позволит понять, следует ли рассматривать членов экспертных групп при ЕК как влиятельных политических акторов. Наконец, целесообразным выглядит корреляционный анализ базы данных о составе этих консультативных комитетов.

Исследователи, уязвимые к глобальной конкуренции

«Проигравшими от глобализации», среди которых могут встречаться недовольные коммодификацией науки и образования, обычно являются многие «квалифицированные работники традиционно защищенных (национальными барьерами. — *Прим. А. Д.*) секторов» [Kriesi et al., 2006]. В академической сфере сопротивляться размыванию границ также могут те, кто ранее был огражден от процессов в других странах мира.

В отсутствие барьеров устойчивость к внешним воздействиям зависит, прежде всего, от располагаемых ресурсов; причем исследовательские учреждения и их сотрудники обеспечены капиталом разных видов неравномерно [Бурдые, 2007]. Следовательно, идентифицировать ученых, уязвимых к какому-либо процессу, возможно с помощью перечня ресурсов, позволяющих извлечь из него выгоду.

Один из процессов, значительно трансформирующих структуру выгод и издержек управления наукой для большинства научных сотрудников (следовательно, чреватых недовольством уязвимых к этим преобразованиям), — распространение принципов академического капитализма: именно его «развитие довольно отчетливо разделяет научное сообщество на выигравших и проигравших» [Балышев, Коннов, 2016, с. 6]. Согласно теории транснационального академического капитализма [Кауррипен, 2015], успех в рамках этой системы сопутствует обладателям способностей к транснациональным обменам и получению финансирования из различных источников (разных по форме собственности и государственной принадлежности). Стоит отметить, что способности могут выступать в качестве капитала [Бурдые, 2007, с. 56].

Упомянутые факторы успеха научной деятельности дают основание предполагать, какие ресурсы являются ключевыми для модели транснационального ака-

демического капитализма (следовательно, в отсутствие которых ученые могут потерпеть ущерб). Кроме способности устанавливать международные связи требуется получать выгоду от них, а значит, желательны учесть и размер грантов, заявки на которые подают создаваемые межинститутские консорциумы. Следовательно, было бы полезно обратить внимание на обеспеченность финансовыми ресурсами, позволяющими попасть в поле зрения крупнейших научных учреждений и установить партнерство с ними (тем более что в изучаемом Европейском исследовательском пространстве одним из ресурсов, за которые идет конкуренция, является именно финансирование [Nedeva, Wedlin, 2015, p. 15–16]).

Потенциал неправительственных акторов на различных этапах принятия решений и роль экспертных групп

В этом исследовании предполагается, что процесс принятия политических решений изоморфен в различных подсистемах Европейского исследовательского пространства. Таким образом, при анализе решений по различным вопросам возможно вывести единые закономерности и выявить способы, к которым политические акторы прибегают в стремлении повлиять на решения разного профиля.

Найти такие однотипные способы воздействия на принятие решений позволяет модель политико-управленческого цикла, в которой этот вид деятельности рассматривается как повторяющийся процесс, распадающийся на стадии. Одним из наиболее известных разработчиков упомянутой модели считается политолог Д. Истон [Easton, 1965].

Модель политико-управленческого цикла представляется подходящей для данной работы, несмотря на ее критику на рубеже XX–XXI вв. за недостаточное внимание к случаям возврата разработки решений на предыдущие этапы¹. Дело в том, что избежать этого ограничения позволили дальнейшие исследования, учитывающие существование реверсивных связей между стадиями (не только «петли обратной связи» между «выходом» и «входом» политической системы, но и между всеми промежуточными фазами). Речь идет как о разработках строго в рамках упомянутого подхода (например, модели раундов Г. Тайсмана [Teisman, 2000, p. 943]), так и о примерах успешного синтеза модели Д. Истона с другими (к примеру, модели коалиций поддержки П. Сабатьера [Sabatier, 1988]).

В настоящей работе будет использована базовая схема стадий принятия решений политолога Дж. Андерсона [Anderson, 1994, p. 37], находящаяся в основе как модели политико-управленческого цикла, так и модели раундов. Этот специалист предложил выделять следующие этапы интересующего нас процесса: выстраивание политической повестки дня в соответствии с *субъективным приоритетом проблем*, разработка альтернатив их решения, выбор и официальное утверждение проекта решения на основе одной или комбинации изложенных альтернатив, реализация решения административным аппаратом, оценка результатов исполнения решения.

¹ Например, после достижения предварительных рамочных договоренностей сторонники одного из вариантов решения могли выставить новые требования, вследствие чего акторы вновь вынуждены вернуться за стол переговоров.

Ученые, обеспокоенные какой-либо проблемой, способны прямо или косвенно повлиять на итоговое решение на любом из описанных этапов. Однако, поскольку для данной работы интересны черты, объединяющие принятие различных мер в сфере научной политики, наиболее подходящей для анализа представляется самая фундаментальная стадия, с которой начинаются процессы разработки любых политических решений, — *формирование повестки дня*. При этом начальной фазой она названа условно: как отметили политологи Дж. Мангейм и Р. Рич, с методологической точки зрения «политический курс <...> не имеет четкого начала или конца» [Manheim, Rich, p. 349].

Тем не менее такое аналитическое разделение устоялось и позволяет сконцентрировать усилия на изучении лишь одной стадии деятельности научных администраторов. С этой точки зрения исследуемая проблема сводится к следующей: речь идет о неспособности заинтересованных акторов привлечь к интересующим их вопросам такое внимание, которого было бы достаточно для закрепления этих тем в повестке дня органов власти ЕС.

Начальная фаза политико-управленческого цикла объединяет действия не только органов власти, но и других акторов. Хотя из названия этой аналитической модели следует циклический характер процесса принятия решений, по количеству участников она напоминает воронку — это число сокращается от первой стадии к последним (на которых, как уже было описано, действуют только государственные служащие).

Выражая свое недовольство на этом этапе принятия решений, заинтересованные лица (например, потерпевшие убытки от процесса коммодификации) стремятся повысить вероятность того, что их проблемой займутся органы власти (в случае данной статьи, прежде всего, ЕК). Следовательно, желательно выбрать для исследования тех, кто формирует повестку дня и этим способом косвенно влияет на направления деятельности властей.

В качестве такой единицы анализа можно взять экспертов, уполномоченных Еврокомиссией давать заключения на проекты нормативных актов или выявлять проблемы в какой-либо отрасли. Роль этих специалистов в процессе принятия решений была неоднократно показана исследователями эпистемических сообществ — прежде всего, категорий экспертов, оказывающих влияние на управленческий аппарат [Knorr Cetina, 1981; Haas, 1992].

Если в этом сообществе отсутствуют эксперты, считающие значимой какую-либо проблему (например, кодификации), то она может не попасть в повестку дня, из которой органы власти берут вопросы для решения. Таким образом, оценить восприимчивость властей и повестки дня к недовольству одной из социальных категорий можно по доле ее представителей в эпистемическом сообществе.

Экспертные группы при ЕК с точки зрения акторно-сетевой теории

Роль экспертов в формировании повестки дня основных евроинститутов обеспечивается многоуровневым характером политической системы ЕС. В рамках модели многоуровневого управления отрасли политики находятся в совместном ведении исполнительной власти (в данном случае, ЕК) и других акторов (в частности, неправительственных), образующих транснациональные политические сети

[Стрежнева, 2005]. Делегируя экспертным группам некоторые полномочия (чаще всего, разработать альтернативы будущих решений нынешних проблем), ЕК наделяет эти структуры правом влиять на принятие решений и дает возможность частично контролировать повестку дня.

В интересующем нас европейском исследовательском пространстве такой переход к совместной разработке решений и контролю повестки дня тоже произошел. Сохранив за собой законодательную инициативу, ЕК создала систему профильных комитетов и «в период действия 6-й и 7-й Рамочных программ по исследованиям и технологическому развитию все больше делегировала им право формулировать и реализовывать стратегию» научно-технического развития. В частности, в задачи экспертов входит определить направления финансирования исследований из бюджета ЕС [Luukkonen, 2015, p. 38, 41]. Научные сотрудники и учреждения настолько активно пользуются этими правами, что их можно считать полноправными участниками процесса принятия решений [Gornitzka, Sverdrup, 2008].

В целом создание Еврокомиссией экспертных групп можно считать ее реакцией на ускорение и усложнение мирового развития. Сталкиваясь с разнонаправленными современными тенденциями, многие обнаруживают бесполезность традиционных объяснительных моделей и вынуждены искать новые интерпретации явлений, более подходящие к изменившейся ситуации. Из-за этого руководство многих организаций испытывает «недостаток осмысления» обстановки (“sensemaking gap”) [Maitlis, Lawrence, 2007].

Не стала исключением и ЕК: посчитав нужным решить какую-либо новую проблему, еврочиновники могут не обладать достаточным количеством информации о ней. «Получение знаний и информации, <...> выявление рисков, <...> мониторинг окружения» считаются основными потребностями, для удовлетворения которых Комиссия прибегает к помощи экспертов [Radaelli, 1999].

Примечательно, что эксперты не только собирают недостающие данные, но также сжимают объем информации для быстрого принятия решений, дополняя ограниченные кадровые возможности ЕК [Gornitzka, Sverdrup, 2008, p. 732]. Дело в том, что значимая информация может скрываться не только в объектах, выбранных еврочиновниками для будущего государственного регулирования: с точки зрения акторно-сетевой теории смысл происходящих изменений конструируется во взаимоотношении различных актантов [Latour, 1986]. Значит, требуются консультанты, способные продемонстрировать еврочиновникам контекст проблемы.

В случае материальных объектов регулирования под контекстом понимается, прежде всего, изменяющееся ядро значимых отношений с индивидами (например, пользователями нового аппарата) и группами интересов. При управлении, в особенности научной сферой, ЕК сталкивается с необходимостью интерпретировать появление изобретений — вещей, которые обретают социальное значение. Оценить эти технологические изменения (например, перспективность той или иной отрасли для того, чтобы впоследствии поддержать ее) в отсутствие разработчиков и пользователей довольно трудно. Таким образом, консультантов Еврокомиссии можно назвать актантами, сообщающими в этот орган власти социальный смысл материальных объектов, который отчасти сформирован ими же.

Что касается других объектов регулирования, в этом случае причина обращения ЕК к мнению заинтересованных сторон (в частности, путем их приглашения в экспертные комиссии) объяснима и без материального поворота в социологии.

Комиссии все сложнее исполнить те положения базовых международных договоров ЕС, которые предполагают углубление европейской интеграции: найти ниши, в которых интеграцию можно было бы продвинуть с минимальным политическим сопротивлением, довольно трудно (многие отрасли, где это было возможно, уже интегрированы). ЕК вынуждена особенно чутко следить за изменением предпочтений граждан и организаций, поскольку возможность воспользоваться благоприятной «еврооптимистичной» конъюнктурой появляется редко (подробнее о продвижении интеграции как мотиве см.: [Gornitzka, Sverdrup, 2008, p. 727]).

Кроме того, задача мониторинга политических предпочтений стоит в уже интегрированных отраслях политики: наибольшее количество консультативных комитетов традиционно фиксировалось в тех областях, в которых ЕС обладает наибольшими полномочиями [Nugent, 2003, p. 130–131]. Когда ЕС вовлекается в управление какой-либо сферой, у ЕК возникает множество новых контрагентов, стратегическое взаимодействие с которыми (например, обсуждение принципов грантового финансирования) легче строить через экспертные группы [Broscheid, Coen, 2007]. Также иногда они используются как институт медиации с протестующими против действий ЕК [Stone Sweet, 2001].

Описанные функции экспертных групп определяют и обстоятельства их появления, и их место в управленческом процессе. Они создаются постановлением ЕК в целом или ее отдельных департаментов по согласованию с Генеральным секретариатом. Срок существования комитета (обычно — подготовки итогового доклада) и объем обсуждаемых вопросов чаще всего сильно ограничены. Участники групп выбираются исключительно Комиссией из числа представителей корпораций, НКО, чиновников государств-членов, научных сотрудников и других граждан.

Экспертные группы «значительно различаются по направлениям деятельности, организационной структуре и роли в формировании политики ЕС <...> не имеют единого свода правил работы» [Gornitzka, Sverdrup, 2008, p. 727–728]. Несмотря на эти различия, в целом они считаются существенным элементом системы многоуровневого управления ЕС [Там же, p. 725–726]. Чаще всего эксперты оказывают влияние на действия ЕК на той стадии, на которой еврочиновники испытывают потребность изучить окружающую среду, — как упомянуто ранее в разделе об управлении сложностью, это часто происходит при столкновении с проблемой, появившейся из-за усложнения и ускорения мирового развития.

Так как ранее мы обнаружили у членов экспертных групп признаки актантов, представляется корректным утверждать, что экспертам принадлежит власть, имеющаяся у каждого актанта с точки зрения акторно-сетевой теории. В «трансляционной модели власти» М. Каллона влиянием обладают все те элементы цепи актантов, которые помогли переформулировать распоряжение одного из них в благоприятную для них сторону [Callon, 1984]. Б. Латур, описывая власть в сети, также обратил внимание, что власть актанта часто проявляется в действиях не его самого, а в действиях другого действующего лица [Latour, 1986]. В случае консультантов ЕК также стоит отметить, что формулировка политической проблемы в отчете экспертной группы отчасти предопределяет тот угол зрения, под которым еврокомиссар будет составлять законопроект. При этом нельзя не признать, что эта законодательная инициатива может быть скорректирована на дальнейших этапах принятия решений в ЕС (особенно при голосовании в Европейском парламенте и Совете ЕС).

Дискуссии в экспертных группах могут оказывать и более прямое влияние на жизнь граждан ЕС. Поскольку иногда наравне с независимыми экспертами в эти комиссии входят должностные лица государств-членов, они могут выполнить обсуждаемые рекомендации в своей стране, не дожидаясь оформления этой идеи в законодательный акт Еврокомиссией, а пользуясь непосредственными полномочиями национальной исполнительной власти.

Операционализация, гипотеза и методика исследования

О соотношении числа экспертов из различных стран — членов ЕС можно судить по частотному анализу списков консультативных комитетов при ЕК, занимающихся вопросами науки или образования. В ходе исследования их участники были классифицированы и агрегированы по государствам своего гражданства. Необходимая для этого информация взята из реестра, опубликованного на сайте ЕК [Register, 2019].

База данных была дополнена значениями независимых переменных, соответствующих описанным видам капитала, которым обладают ученые:

- экономическое состояние. Упомянутую обеспеченность страны финансовыми ресурсами для конкурирования ее организаций на мировом рынке уместно измерить, взяв один из интегральных индикаторов системы национальных счетов. С методологической точки зрения в случае ЕС вполне корректно было бы использовать уровень ВВП: хотя в некоторых государствах мира он оценивается по нестандартным методикам, для государств — членов Евросоюза эта процедура унифицирована статистической службой ЕС «Евростат». Следовательно, в данное исследование включены показатели с официального сайта указанного ведомства за тот же год, в котором составлен реестр, агрегированный в значения зависимой переменной [GDP and ..., 2020];
- следуя логике П. Бурдые и теории транснационального академического капитализма, желательно учесть также способность ученых к транснациональным обменам. На первый взгляд, о ней можно косвенно судить по материальному положению, уже включенному в данное исследование. Однако этот показатель требуется дополнить другой характеристикой, поскольку финансовые ресурсы могут расходоваться не только на международное сотрудничество.

Содержательное сотрудничество между научными учреждениями, находящимися в разных странах, устанавливается тем легче, чем дольше ученые знакомы друг с другом (следовательно, знают методики потенциального партнера и, возможно, начали доверять ему). Таким образом, следовало бы рассмотреть и длительность коммуникации с организациями из других стран ЕС. В свою очередь, эти контакты значительно облегчались по мере вступления государств в Евросоюз. Значит, одной из независимых переменных стоит выбрать *время пребывания* государств — членов ЕС в этой международной организации.

Поскольку об искомой способности говорят не только условия, но и результативность международных обменов, было также проанализировано количество «сетевых регионов» (*networking regions*) в составе государств ЕС. Такое название специа-

листы дали «регионам, полагающимся на использование внешних [заграничных. — Прим. А. Д.] источников знаний <...> и инновационное взаимодействие: другими словами, регионам, находящимся в лучшем стратегическом положении с точки зрения применения идей извне региона в инновационном производстве» [KIT..., p. 7; итоговые показатели приведены на с. 5].

В рамках программы географических исследований ESPON, выполняемых на средства бюджета ЕС, специалисты рассчитали этот показатель интернационализации на основе данных о трансграничных партнерствах исследователей из всех внутригосударственных регионов Евросоюза. Методика их исследования была неоднократно апробирована и во избежание искажений предполагала разделение двух типов демонстрационных эффектов: первичные источники были агрегированы не сразу в один, а сначала в два индикатора — соответствующий влиянию соседних (так называемый показатель пространственных связей) и более дальних регионов (показатель непространственных связей). В итоге «сетевыми регионами» авторы считали лишь те, результаты в которых были выше среднего по обеим шкалам. Благодаря этому были отсечены многие территории, в которых взятые отдельно параметры могли показать конкурентоспособность скорее на локальном, а не международном рынке (например, те столицы, которые аккумулируют технологии из близлежащих провинций, но слабо включены в технологический обмен с дальними странами) [KIT..., p. 2]. «Сетевых регионов» вследствие такого отбора не обнаружено абсолютно во всех восточноевропейских государствах — членах ЕС (включая Словению), а также в большинстве стран Южной Европы (Испании, Португалии, Мальте, Кипре, Греции) и Ирландии.

Для проверки того, *нарастает ли количество экспертов из стран — членов ЕС по мере увеличения некоторых показателей их государств* (ВВП, длительности членства в ЕС и числа «сетевых регионов» на их территории), был проведен корреляционный анализ. Вспомогательным методом на этапе агрегирования данных из реестра экспертных групп был частотный анализ.

Результаты количественного анализа

Установлено, что в 72 комитета данного профиля на момент проведения исследования (в 2019 г.) входили 3 492 человека. Принадлежность к государствам — членам Евросоюза обозначена лишь у 2 655 из них. Дело в том, что остальные 837 представляли либо различные агентства и институты ЕС, либо страны — партнеры Евросоюза.

В результате предварительного агрегирования данных по странам выявлено следующее распределение членов комитетов:

Государство	Количество членов комитетов
Германия	209
Бельгия	184
Франция	151
Великобритания	145
Италия	127
Нидерланды	124

Государство	Количество членов комитетов
Испания	121
Австрия	106
Финляндия	98
Швеция	97
Польша	94
Португалия	87
Румыния	83
Ирландия	78
Литва	74
Латвия	74
Венгрия	73
Чехия	71
Греция	70
Дания	69
Люксембург	68
Мальта	68
Хорватия	67
Кипр	66
Эстония	65
Словакия	64
Болгария	62
Словения	60

Таблица 1. Распределение членов комитетов при ЕК по гражданству

Как следует из табл. 1, представительство государств в комитетах данного профиля неравномерно. Граждан Германии в них в 3,48 раза больше, чем представителей различных организаций Словении.

Более глубокая обработка статистических данных (методом корреляционного анализа) показала, что количество жителей различных стран в комитетах в целом соответствует размеру ВВП их государств. Действительно, коэффициент корреляции Пирсона между этими индикаторами равен 0,8266 (значим, поскольку показатель p меньше 0,0001).

Примечательно большое количество членов комитетов из Бельгии и Люксембурга для размера ВВП этих государств. Такое искажение результатов может объясняться тем, что многие учреждения, стремящиеся влиять на органы власти ЕС, имеют подразделения или юридический адрес головного офиса в тех же городах, где располагаются основные институты ЕС, — в Брюсселе и Люксембурге.

Причины непропорционально широкого представительства Мальты и Кипра для их уровня экономического развития могут быть не связаны с их конкурентоспособностью в системе транснационального академического капитализма. Из-за морского местоположения этих государств в южных широтах опыт экспертов из этих стран мог считаться незаменимым для комитетов, связанных с исследованиями моря. Следовательно, мальтийские и кипрские институты могли входить в профильные комитеты, не обладая выдающимися лоббистскими или финансовыми возможностями.

Также установлена зависимость между количеством членов комитетов с одинаковой национальной принадлежностью и длительностью членства их государств в ЕС. Коэффициент корреляции Пирсона между этими индикаторами равен 0,6964 (значим, поскольку показатель p меньше 0,01). Наиболее широко представлены в комитетах три из шести государств — основателей ЕС/ЕЭС (Германия, Бельгия, Франция), еще два (Италия и Нидерланды) уступают лишь Великобритании. В то же время страны, вступившие в Евросоюз относительно недавно (Мальта, Хорватия, Кипр, Эстония, Словакия, Болгария и Словения), замыкают табл. 1.

Что касается международных связей научных учреждений различных регионов, корреляция количества экспертов с этим показателем также существует: коэффициент Пирсона между этими индикаторами равен 0,6463 (значим, поскольку показатель p меньше 0,001). Дело в том, что «сетевые регионы» выявлены лишь в странах первой десятки табл. 1 (кроме Испании), а также в находящихся далеко от конца списка Люксембурге и Дании.

Заключение

Корреляционный анализ данных о трех тысячах экспертов, состоявших в группах при ЕК по профилю науки и образования в 2019 г., показал: в этих структурах были представлены преимущественно граждане тех государств, которые способны получить выгоды от международного (в частности, внутриевропейского) сотрудничества и без дополнительного лоббистского ресурса — статуса консультанта Еврокомиссии. В эти комитеты чаще попадали эксперты с доступом к наиболее ценным ресурсам (с точки зрения модели транснационального академического капитализма): финансовым, а также к устоявшимся международным связям и наработкам заграничных партнеров.

Напротив, обделенные этими ресурсами (и, следовательно, уязвимые перед глобальными переменами и потенциально «проигравшие от глобализации») занимают наименьшее количество мест в профильных комитетах. Речь идет, прежде всего, об экспертах из стран Центральной и Восточной Европы, недопредставленных по сравнению с государствами, обладающими большим ВВП и «сетевыми регионами» на своей территории, а также вступившими в ЕС одними из первых (в том числе когда эта организация еще называлась ЕЭС).

Такое распределение экспертов способствует усилению неравенства между различными группами интересов в процессе принятия решений европейскими институтами. Располагая большими ресурсами, многочисленные западноевропейские члены экспертных групп усиливают свое влияние на развитие Европейского исследовательского пространства довольно широкими лоббистскими возможностями, предоставленными статусом консультантов ЕК (прежде всего, на этапе формирования повестки дня).

Большинству ученых из государств ЦВЕ, напротив, доступно не только меньше ресурсов, но и меньше каналов коммуникации с ЕК в форме экспертных оценок законопроектов и планируемых мер. Возможно, именно из-за этой особенности в повестке дня редко фигурируют возражения восточноевропейских исследователей против коммодификации науки.

Литература

- Бальшев А. В., Коннов В. И.* Глобальная наука и национальные научные культуры: трудности сопряжения // *Международные процессы*. 2016. № 3. С. 96–111.
- Бурдые П.* Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии, 2007. 288 с.
- Дынкин А. А., Телегина Е. А.* Танец черных лебедей. Мировая премьера // *Международная информационная группа «Интерфакс»*. 29.03.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/interview/701437> (дата обращения: 29.03.2020)
- Стрежнева М. В.* Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза // *Международные процессы*. 2005. № 3. С. 61–73.
- Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin, 1994. 322 p.
- Broscheid A., Coen D.* Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good // *Journal of European Public Policy*. 2007. № 3. P. 346–365.
- Callon M.* Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay // *The Sociological Review*. 1984. № 32. P. 196–233.
- Easton D.* A Systems Analysis of Political Life. N.Y.: Wiley, 1965. 532 p.
- GDP and main components // Eurostat — Data Explorer. 2020. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en (дата обращения: 31.03.2020).
- Gläser J., Laudel G.* Governing Science // *European Journal of Sociology*. 2016. № 1. P. 117–168.
- Gornitzka A., Sverdrup U.* Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union // *West European Politics*. 2008. № 4. P. 725–750.
- Haas P.* Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // *International Organization*. 1992. № 1. P. 1–35.
- Horizon Europe — The Next Research and Innovation Framework Programme // *European Commission*. 2019. URL: https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme_en (дата обращения: 31.03.2020).
- Kaebele H.* Un espace public européen? La perspective historique // *Gouvernance et identités en Europe / sous la dir. de R. Frank, R. Greenstein*. P.: L.G.D.G., 2004. P. 159–174.
- Kauppinen I.* Towards a Theory of Transnational Academic Capitalism // *British Journal of Sociology of Education*. 2015. № 2. P. 336–353.
- KIT — Knowledge, Innovation, Territory // *ESPON — Inspire Policy Making with Territorial Evidence*. 2013. URL: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/KIT_Draft-Final-Report.pdf (дата обращения: 10.01.2020).
- Knorr Cetina K.* The Manufacture of Knowledge. An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science. Oxford: Pergamon Press, 1981. 189 p.
- Kriesi H., Grande E., Lachat R., Frey T.* Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared // *European Journal of Political Research*. 2006. № 6. P. 921–956.
- Latour B., Woolgar S.* Laboratory Life: the Construction of Scientific Facts. Princeton: Princeton University Press, 1986. 296 p.
- Luukkonen T.* European Research Area: An Evolving Policy Agenda // *Towards European Science: Dynamics and Policy of an Evolving European Research Space / Ed. L. Wedlin, M. Nedeva*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. P. 37–60.
- Maitlis S., Lawrence T.* Triggers and Enablers of Sensegiving in Organizations // *Academy of Management Journal*. 2007. № 1. P. 57–84.
- Manheim J., Rich R.* Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. London: Longman, 2002. 448 p.
- Marinoni G.* IAU 5th Global Survey. Internationalization of Higher Education: An Evolving Landscape, Locally and Globally // *IAU — International Association of Universities*. 2019. URL: https://iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_5th_global_survey_executive_summary.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

Nedeva M., Wedlin L. From “Science in Europe” to “European Science” // Towards European Science: Dynamics and Policy of an Evolving European Research Space / Ed. L. Wedlin, M. Nedeva. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. P. 12–36.

Nugent N. The Government and Politics of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. 486 p.

Programme Implementing Horizon Europe // Texts Adopted / European Parliament. 2019. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0396_EN.html (дата обращения: 31.03.2020).

Radaelli C. The Public Policy of the European Union: whither Politics of Expertise? // Journal of European Public Policy. 1999. № 5. P. 757–774.

Register of Commission expert groups and other similar entities // European Commission. 2019. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/> (дата обращения: 01.09.2019).

Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. № 2. P. 129–168.

Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. The Institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001. 288 p.

Teisman G. Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds // Public Administration. 2000. № 4. P. 937–956.

Vukasovic M. Stakeholder Organizations in the European Higher Education Area: Exploring Transnational Policy Dynamics // Policy and Society. 2017. № 1. P. 109–126.

Expert Groups as a Tool for Scholars Vulnerable to the Internationalization and Aiming at Influencing Research Policy in the EU

ALEKSEY O. DOMANOV

Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences;
Moscow State Institute of International Relations,
Moscow, Russia;
e-mail: domanov.aleksey@gmail.com

Channels of influence on the EU decision-making system largely define, in particular, a scope of the European Commission’s activity. Bearing that in mind, the author attempted to reveal, to what extent are these channels open to ‘losers of globalization’ in science: are those vulnerable to modern transformations capable of bringing their criticism to the attention of EU-level decision-makers. The system of committees consulting the European Commission has been studied using theories of the epistemic community and transnational academic capitalism, as well as a policy cycle model. A correlation analysis of the origin of experts with indicators of key resources at their disposal was conducted.

Interest representation using expert groups was found to be imbalanced in favor of specialists in favorable working conditions. Namely, those who were financially well-off (the Pearson coefficient for correlation with the economic situation was equal to 0,8266) and relied on numerous already developed international contacts (the duration of their countries’ membership in EU correlated with 0,6964 score; the number of ‘networking regions’ on these states’ territory — 0,6463). Scholars lacking these resources (first of all, from Central and Eastern Europe) are relatively underrepresented in expert

groups, and this fact exacerbates their vulnerability transnational academic capitalist system: while being at a disadvantage, they at the same time rarely get opportunities to make 'rules of the game' less detrimental to them, which could cause more damage to them from unfavourable transformations.

Keywords: commodification, complexity management, academic capitalism, transborder links, agenda, European Research Area, "losers of globalisation", Central and Eastern Europe.

Acknowledgment

The research was carried out with support by Russian Science Foundation (RSF) according to the scientific project no. 18-78-10123 "Scientific diplomacy as a new direction of international activity: practices, scope and prospects of application".

References

- Anderson, J. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin.
- Balyshhev, A. V., Konnov, V. I. (2016). Globalnaya nauka i natsional'nyye nauchnyye kultury: trudnosti sopryazheniya [Global Science and National Scientific Cultures: Combination Difficulties], *Mezhdunarodnyye protsessy*, no. 3, pp. 96–111 (in Russian).
- Bourdieu, P. (2007). *Sotsiologiya sotsialnogo prostranstva* [Sociology of social space], Moskva: Institute of Experimental Sociology (in Russian).
- Broscheid, A., Coen, D. (2007). Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good, *Journal of European Public Policy*, no. 3, pp. 346–365.
- Callon, M. (1984). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay, *The Sociological Review*, no 32, pp. 196–233.
- Dynkin, A. A., Telegina E. A. (2020, March 29). Tanets chernykh lebedey. Mirovaya prem'yera [A Dance of black swans. World premiere], *International Information Group Interfax*. Available at: <https://www.interfax.ru/interview/701437> (date accessed: 29.03.2020) (in Russian).
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- GDP and main components (2020). Available at: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en (date accessed: 31.03.2020).
- Gläser, J., Laudel, G. (2016). Governing Science, *European Journal of Sociology*, no. 1, pp. 117–168.
- Gornitzka, Å., Sverdrup, U. (2008). Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union, *West European Politics*, no. 4, pp. 725–750.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, no. 1, pp. 1–35.
- Horizon Europe — The Next Research and Innovation Framework Programme (2019). Available at https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme_en (date accessed: 31.03.2020).
- Kaebele, H. (2004). Un espace public européen? La perspective historique, dans: R. Frank, R. Greenstein (dir.), *Gouvernance et identités en Europe* [Governance and Identities in Europe], Paris: L.G.D.G., pp. 159–174 (in French).
- Kauppinen, I. (2015). Towards a Theory of Transnational Academic Capitalism, *British Journal of Sociology of Education*, no. 2, pp. 336–353.
- KIT — Knowledge, Innovation, Territory (2013). Available at: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/KIT_Draft-Final-Report.pdf (date accessed: 10.01.2020).
- Knorr Cetina, K. (1981). *The Manufacture of Knowledge. An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*, Oxford: Pergamon Press.

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Frey, T. (2006). Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared, *European Journal of Political Research*, no. 6, pp. 921–956.

Latour, B., Woolgar, S. (1986). *Laboratory Life: the Construction of Scientific Facts*, Princeton: Princeton University Press.

Luukkonen, T. (2015). European Research Area: An Evolving Policy Agenda, in: L. Wedlin, M. Nedeva (eds.), *Towards European Science: Dynamics and Policy of an Evolving European Research Space*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 37–60.

Maitlis, S., Lawrence, T. (2007). Triggers and Enablers of Sensegiving in Organizations, *Academy of Management Journal*, vol. 50, no. 1, pp. 57–84.

Manheim, J., Rich, R. (2002). *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. London: Longman.

Marinoni, G. (2019). IAU 5th Global Survey. Internationalization of Higher Education: An Evolving Landscape, Locally and Globally. Available at: https://iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_5th_global_survey_executive_summary.pdf (date accessed: 31.03.2020).

Nedeva, M., Wedlin, L. (2015). From ‘Science in Europe’ to ‘European Science’, in: L. Wedlin, M. Nedeva (eds.), *Towards European Science: Dynamics and Policy of an Evolving European Research Space*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 12–36.

Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Programme Implementing Horizon Europe (2019). Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0396_EN.html (date accessed: 31.03.2020).

Radaelli, C. (1999). The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?, *Journal of European Public Policy*, no. 5, pp. 757–774.

Register of Commission expert groups and other similar entities (2019). Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/> (date accessed: 31.03.2020).

Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, no. 2, pp. 129–168.

Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N. (2001). *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Strezhneva, M. V. (2005). Setevoy komponent v politicheskom ustroystve Evrosoyuza [Network component in EU political structure], *Mezhdunarodnyye protsessy*, no. 3, pp. 61–73 (in Russian).

Teisman, G. (2000). Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds, *Public administration*, no. 4, pp. 937–956.

Vukasovic, M. (2017). Stakeholder Organizations in the European Higher Education Area: Exploring Transnational Policy Dynamics, *Policy and Society*, no. 1, pp. 109–126.