

## Легитимация государственных решений: возможности и ограничения убеждающей коммуникации<sup>1</sup>

**Пушкарёва Галина Викторовна**

Доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [Pushkarjeva@spa.msu.ru](mailto:Pushkarjeva@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3646-2998](https://elibrary.ru/3646-2998)

ORCID ID: [0000-0003-1567-5652](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652)

### Аннотация

Делиберативный поворот в государственном управлении способствовал активному распространению различных форм участия граждан в процессах разработки государственных решений. Следствием вовлеченности граждан в управленческие процессы стал рост их заинтересованности в получении качественной информации об управленческой проблеме. Для удовлетворения этого запроса государство вынуждено вносить коррективы в свою политику информационного обеспечения государственных решений, включать в нее не только инструменты информирования и манипулирования, но и убеждающей коммуникации. В данной статье оцениваются возможности и ограничения выстраивания государством убеждающей коммуникации на основе полновесной аргументации, научных доводов и доказательств. Используются данные фокусированного интервью государственных служащих и научно-экспертного сообщества, проведенного на основе специально разработанного опросника. Показано, что в связи с ростом авторитета научного знания государство все активнее прибегает к такому инструменту легитимации государственных решений, как создание образа органов государственного управления, активно сотрудничающих с научно-экспертным сообществом, опирающихся при выработке государственной политики на научные исследования и объективные доказательства. Однако реальный эффект такого инструмента в нашей стране оказывается ниже ожидаемого в силу массовых представлений о процессе принятия решений как кулуарном, закрытом, ориентированном на корыстные интересы элитарных слоев. Доказывается, что для создания модели убеждающей коммуникации, основанной на принципах открытости, объективности и доказательности, необходимы ряд условий. Во-первых, политико-административная элита должна демонстрировать реальную заинтересованность в «опрокидывании» доказательной политики в публичное пространство, в проведении открытой информационной политики. Во-вторых, научно-экспертное сообщество должно максимально воздерживаться от своих ценностных предпочтений в анализе управленческой ситуации и использовать валидные инструменты доказательной политики. В-третьих, признавая важность использования инструментов доказательной политики в публичном пространстве убеждающей коммуникации, следует учитывать необходимость их адаптации к особенностям массового восприятия.

### Ключевые слова

Убеждающая коммуникация, государственные решения, легитимация, доказательная политика, научно-экспертное сообщество, публичное пространство.

## Legitimizing Government Decisions: Opportunities and Limitations of Persuasive Communication<sup>2</sup>

**Galina V. Pushkareva**

DSc (Politics), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [Pushkarjeva@spa.msu.ru](mailto:Pushkarjeva@spa.msu.ru)

ORCID ID: [0000-0003-1567-5652](https://orcid.org/0000-0003-1567-5652)

### Abstract

The deliberative turn in public administration has contributed to the active spread of various forms of citizen participation in the development of government decisions. The consequence of the citizens' involvement in management processes was the growth of their interest in obtaining high-quality information about the management problem. To satisfy this request, the state is forced to make adjustments to its policy of information support of state decisions, to include not only information and manipulation tools, but also persuasive communication. This article assesses the possibilities and limitations of building persuasive communication by the state based on full-fledged argumentation, scientific arguments and evidence. The data of a focused interview of civil servants and the scientific and expert community, conducted on the basis of a specially developed questionnaire, are used. It is shown that in connection with the growth of scientific knowledge authority, the state is increasingly resorting to such an instrument of legitimizing state decisions as creating images of government bodies actively cooperating with the scientific and expert community, relying on scientific research and objective evidence in developing state policy. However, the real effect of such an instrument in our country turns out to be lower than expected due to mass perception of the decision-making process as behind the scenes, closed, focused on the selfish interests of the elite strata. It is proved that a number of conditions are necessary to create a model of persuasive communication based on the principles of openness, objectivity and evidence. Firstly, the political and administrative elite should demonstrate a real interest in "overturning" evidence-based politics into the public space, in pursuing an open information policy. Secondly, the scientific and expert community should refrain as much as possible from their value preferences in the analysis

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31194.

<sup>2</sup> The research is performed under the financial support of RFBR and EISR as a part of a scientific project № 21-011-31194.

of the management situation and use valid evidence-based policy tools. Thirdly, while recognizing the importance of using evidence-based policy tools in the public space of persuasive communication, one should take into account the need to adapt them to the characteristics of mass perception.

**Keywords**

Persuasive communication, government decisions, legitimation, evidence-based policy, scientific and expert community, public space.

**Введение**

Отношение граждан к политике государства, к принимаемым государственным решениям может обретать разную психоэмоциональную окраску. Это может быть разочарование, вызванное неоправдавшимися ожиданиями, или недовольство, создающее почву для протеста, или удовлетворение, настраивающее на позитивное восприятие сложившейся системы государственного управления, или безразличие, превращающее человека в пассивного созерцателя происходящих в обществе процессов. Возникающие психоэмоциональные состояния способны формировать массовые настроения в обществе, валентность которых непосредственно влияет на политическую стабильность общества, на легитимность политической власти, на результативность государственных стратегий и программ. И в этой связи особую значимость обретает вопрос о механизмах и факторах формирования отношения граждан к политике государства.

Исследование данной проблематики долгое время осуществлялось в русле двух основных подходов. В рамках первого акцент делался на способности человека самостоятельно оценивать последствия государственных решений. В рамках второго обращалось внимание на то, что на оценки значимости государственных решений влияет тип информационной среды, из которой индивид черпает основания для собственных умозаключений. Эта убежденность присутствует в целом ряде концептов, появившихся в последнее время: пропаганда [Ачкасова, Журавлева 2018], государственный PR [Чумиков, Бочаров 2020; Быков 2019], формирование повестки [McCombs 2014; Шестопап 2011; Митрохина 2019], постправда [Чугров 2017] и др.

Главной особенностью этих подходов является рассмотрение государственного управления как линейного процесса, в котором гражданам отводится роль созерцателей проводимой государственной политики, пассивных исполнителей, имеющих право реагировать на принимаемые государственные решения, но не имеющих возможности участвовать в их разработке. Однако обозначившийся в последние десятилетия двадцатого века «делиберативный поворот» [Бессетт 2011; Хабермас 2008; Chapel 2012; Павлова 2018] вылился не только в обсуждение вопроса о формах прямого участия граждан в разработке государственных решений, но и способствовал концептуальному обоснованию управленческих практик, предполагающих расширение круга участников государственного управленческого процесса. Так, в концепте «открытого правительства» прозвучали идеи прозрачности государственного управления, его отзывчивости, важности ответственного участия граждан в процессах формирования государственной политики<sup>3</sup>. С помощью концепта «доказательной политики» обосновывалась необходимость активного вовлечения в процессы разработки государственных решений научно-экспертного сообщества [Волошинская, Комаров 2015; Галлямова 2021; Oliver, Lorenc 2014]. В рамках «менеджмента публичных ценностей» осуществлялось не только концептуальное

<sup>3</sup> Open Government: The Global Context and the Way Forward // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/publications/open-government-9789264268104-en.htm> (дата обращения: 15.09.2021); World Bank Open Government Global Solutions Group. Open Government Impact & Outcomes. Mapping the Landscape of Ongoing Research // Open Government [Электронный ресурс]. URL: <http://opengovimpact.org/img/og-impact-full-report.pdf> (дата обращения: 15.09.2021).

обоснование важности гражданского участия в разработке общественно значимых государственных решений, но и предлагались конкретные формы взаимодействия государства и граждан [Якимец, Никовская 2015; Stoker 2006; Пушкарева 2018].

В связи с обозначенной тенденцией встает вопрос и о корректировке технологий легитимации государственных решений. Даже минимальная вовлеченность в управленческие процессы повышает заинтересованность граждан в получении дополнительной информации о проблеме, стимулирует к ее более вдумчивому анализу, к поиску дополнительной аргументации в поддержку своей позиции. Для удовлетворения этого запроса государство должно вносить коррективы в свою политику информационного обеспечения государственных решений, включать в нее не только инструменты информирования и манипулирования, но и убеждающей коммуникации, предполагающей предоставление гражданам всесторонней информации об управленческой проблеме, стимулирующей ее самостоятельное осмысление.

С развитием цифровых технологий обсуждение государственной политики выходит за пределы политических салонов, выплескивается на площадки, к которым имеет доступ любой желающий и где он, кроме того, получает возможность не только сформулировать свое мнение о том или ином государственном решении, но и придать ему публичный характер. Участие в публичной дискуссии требует аргументации своей позиции, предъявления веских доказательств, вырабатываемых на основе доступной аналитической информации. Если государство будет запаздывать с предъявлением такой информации и не сможет доходчиво и убедительно обосновать свои решения, то это сделают политические оппоненты, оспаривающие правительственные стратегии и проекты. От того, насколько убедительным будет государство в выстраиваемой им убеждающей коммуникации, зависит и отношение граждан к ключевым государственным решениям.

В данной статье предлагается оценить потенциал используемых государством информационных технологий для легитимации государственных решений в условиях неоднородной информационной среды при имплементации в управленческую практику принципов доказательной политики. Основная задача состоит в определении возможностей и ограничений выстраивания государством убеждающей коммуникации на основе полновесной аргументации, научных доводов и доказательств, демонстрации своей готовности сотрудничать с научно-экспертным сообществом. В своих рассуждениях мы будем опираться на данные фокусированного интервью, проведенного на основе разработанного опросника<sup>4</sup>.

### ***Символическая функция доказательной политики***

Внедрение в практику государственного управления принципов доказательной политики предполагает установление тесного сотрудничества лиц, ответственных за разработку государственной политики, с научно-экспертным сообществом, способным профессионально и качественно исследовать управленческую ситуацию, предложить обоснованные пути ее решения и спрогнозировать результаты. Однако это сотрудничество, как справедливо указывается в научной литературе [Сунгуров, Карягин 2017; Сунгуров 2018], может выполнять не только инструментальную, способствующую применению оптимальных способов выработки государственной политики функцию, но также и функцию символическую, когда сам факт сотрудничества обретает самостоятельное значение, повышающее доверие общественности к принимаемому решению и облегчающее процесс его легитимизации. Сакрализация

<sup>4</sup> В состав целевой выборки вошли представители органов государственной власти (22 респондента), научно-экспертного сообщества (8 респондентов), научно-образовательного сообщества (7 респондентов) из 10 регионов России: г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Саратовской, Томской областей, Камчатского края, Краснодарского края, Республики Марий Эл.

государственных решений в разные исторические эпохи достигалась разными способами (провидение высших сил, мудрость правителей, воля народа), но только с развитием научного знания и верой в его объективность стало возможным освящать принимаемые решения авторитетом научно-экспертного сообщества.

Символическая функция доказательной политики не реализуется автоматически. Прежде всего необходим авторитет научного знания, в массовом сознании должна сложиться убежденность, что ученые обладают должным профессионализмом в познании мира, используемая ими методология заслуживает доверия, а выработанные с их помощью государственные стратегии и программы обоснованы, поскольку учитывают объективные закономерности и тенденции развития. Как только закрадывается сомнение в способности ученых дать объективную картину того или иного явления, ссылки лиц, принимающих решения, на мнение научного сообщества перестают вызывать необходимый эффект. Так, государственные меры по борьбе с эпидемией коронавируса в России, несмотря на активную демонстрацию участия научно-экспертного сообщества в их выработке, не получили полной поддержки россиян. По данным социологических опросов, только 40% респондентов в июле 2021 г. оценили действия властей в этой сфере как достаточные и необходимые<sup>5</sup>, остальные оказались под влиянием скептиков, не готовых верить ни официальной науке, ни опирающимся на выводы ученых государственным должностным лицам.

Попытки использовать авторитет научного мнения для легитимизации государственных решений наталкиваются не только на распространенные в обществе суеверия и предубеждения, но и на существующие в массовом сознании представления об уровне профессионализма научного сообщества. Чем выше оценивается интеллектуальный потенциал привлеченных для выработки государственных решений ученых-экспертов, тем больше вероятность проявления эффектов символической функции доказательной политики. Проблема состоит в том, что эти оценки формируются под влиянием целого ряда факторов, оказывающих противоречивое воздействие на отношение граждан к научному сообществу. Речь идет прежде всего о мультипарадигмальности современной науки, о присущем ей многообразии методологических подходов и теоретических школ, а следовательно, естественной для ее развития научной полемике и дискуссии. Когда такая полемика выплескивается в публичное пространство, то у непрофессионала складывается ощущение, что научное сообщество не способно выработать консенсусное мнение по волнующим обычных граждан вопросам, что наука не в состоянии дать объективную картину мира, предложить конкретные пути решения той или иной проблемы. Скепсис в оценке объективности научных экспертов, приглашенных для выработки государственных решений, присутствует не только в массовом сознании. По данным нашего исследования, каждый третий государственный служащий, участвовавший в фокусированном интервью, выразил сомнение в том, что социальные науки могут быть объективными, а каждый второй–третий представитель научно-экспертного сообщества выразил мнение, что аналитические центры могут быть объективными «лишь в той мере, в какой это необходимо официальным заказчикам».

Еще одним следствием выхода научного дискурса за пределы профессионального сообщества является усиление его ценностной составляющей, когда научные доводы начинают использоваться скорее для подкрепления отстаиваемой идеологической позиции, чем для раскрытия объективной картины и логики причинно-следственных связей, для выявления реального хода событий. Так, в научной среде есть сторонники и противники усиления роли

<sup>5</sup> Коронавирус // Левада-Центр [Электронный ресурс] URL: <https://www.levada.ru/2021/08/06/koronavirus-3/> (дата обращения: 10.09.2021) (АНО «Левада-Центр» внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

государства в экономике, сторонники и противники либеральной модели демократии, и каждая сторона способна предложить аргументированное обоснование своей позиции. В идеологически неоднородном обществе ценностные предпочтения ученых могут самым причудливым способом преломлять в массовом сознании факт сотрудничества государства с одной и той же частью научно-экспертного сообщества, формируя у кого-то образ власти, стремящейся принимать взвешенные и научно-обоснованные решения, а у кого-то образ власти, подбирающей себе удобных экспертов.

На эффективное развертывание символической функции доказательной политики влияют также сложившиеся в социуме представления о процессе принятия государственных решений, точнее о той роли, которая отводится в этом процессе научно-экспертному сообществу. Если в сознании общественности сложилась убежденность, что представители государства заинтересованы во взаимодействии с носителями научного знания, то условия для легитимации государственных решений посредством символической функции доказательной политики расширяются. Однако для российского общества характерна скорее подозрительность в отношении государственных должностных лиц. Больше половины россиян (56%) считают, что люди, находящиеся сейчас у власти, озабочены только своим материальным и карьерным благополучием<sup>6</sup>, где нет места объективному знанию и научным доказательствам.

Участники проведенного нами фокусированного интервью также разделяют эту точку зрения. Сотрудники аналитических центров (100%) и большинство представителей научно-образовательного сообщества (71,43%) выделили «обсуждение проблемы с узким кругом доверенных лиц» в качестве наиболее активно применяющегося инструмента в российской системе государственного управления при принятии решений в сфере регулирования экономических, социальных и политических процессов. В такой ситуации любые действия государственных должностных лиц, направленные на сотрудничество с научно-экспертным сообществом, будут неизбежно восприниматься как демонстративно-популистские.

Итак, с ростом авторитета научного знания в обществе государство все активнее прибегает к такому инструменту легитимизации государственных решений, как создание образа органов государственного управления, активно сотрудничающих с научно-экспертным сообществом, опирающихся при выработке государственной политики на научные исследования и объективные доказательства. Таким образом, доказательная политика обретает свою символическую функцию, обращенную в публичное пространство и артикулирующую значимые для общества качества и свойства процесса принятия государственных решений. Вместе с тем реальный вклад символической функции в легитимацию государственных решений может оказаться ниже ожидаемого в силу особенностей массового сознания, его неготовности по достоинству оценить сам факт сотрудничества государства с научным сообществом из-за доминирования стереотипов о процессе принятия решений как кулуарном, закрытом, ориентированном на корыстные интересы элитарных слоев.

### ***Доказательная политика в публичном пространстве***

Инструменты доказательной политики (сбор и анализ статистических данных, проведение социологических опросов, изучение кейсов, моделирование, проведение пилотных исследований и др.) помогают просчитывать возможные последствия принимаемых решений, трудности их имплементации, угрозы нарастания недовольства в обществе. Однако специфика

<sup>6</sup> Люди у власти // Левада-Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2021/11/09/lyudi-u-vlasti/> (дата обращения: 10.11.2021) (АНО «Левада-Центр» внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

всех общественно значимых государственных решений состоит в том, что реакцию населения на такие управленческие инициативы невозможно спрогнозировать в полном объеме. И дело здесь не только в несовершенстве научного инструментария, но и в подвижности умонастроений масс, способных меняться под влиянием вновь возникающих обстоятельств, что требует приложения дополнительных усилий для убеждения населения в целесообразности и своевременности принятия тех или иных решений.

В ходе фокусированного интервью представители как государства, так и научного сообщества однозначно высказались о необходимости разъяснительной работы среди граждан при имплементации таких решений, которые «затрагивают интересы широких слоев населения», которые «способны вызвать недовольство граждан», которые «не получают позитивного отклика у населения», которые «могут подорвать авторитет властей в глазах населения». Серьезная информационная поддержка, по мнению участников интервью, особенно необходима при проведении реформы образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, то есть тех сфер социальной жизни, которые непосредственно определяют повседневную жизнь граждан. Как должна осуществляться эта работа и можно ли полученные с помощью инструментов доказательной политики данные, аналитические материалы использовать в разъяснительной работе среди населения для повышения эффективности убеждающей коммуникации? Иными словами, насколько уместным и оправданным является «опрокидывание» аналитического инструментария, используемого для разработки государственных стратегий, программ и проектов, в публичное пространство и использование его для легитимации соответствующих управленческих решений?

Абсолютное большинство участников фокусированного интервью считает, что разъяснительная работа среди населения должна строиться с использованием инструментов доказательной политики. Респонденты отмечали, что гражданам должны раскрываться причины принятия того или иного решения, обосновываться ожидаемые позитивные изменения, показываться возможные риски, предоставляться необходимые статистические данные и аналитические материалы. Указывалось также, что граждане должны иметь возможность не только ознакомиться с основаниями принятого решения, но и при желании перепроверить данные, провести собственную экспертизу.

Одновременно существует понимание, что реальность далека от идеальной картины. В ответах лишь 13,51% участников интервью звучало мнение, что политика властей по информационному обеспечению общественно значимых государственных решений в нашей стране строится на принципах открытости, то есть предоставления гражданам всей запрашиваемой информации, и всего 18,92% опрошенных увидели в ней элементы доказательности, то есть наличие аргументированного обоснования. Основными технологиями, которые используются государством для влияния на общественное мнение, назывались: «социальная реклама на телевидении, радио, в газетах и журналах», «участие в информационной кампании первых лиц государства», «привлечение лидеров мнений (общественных деятелей, популярных деятелей культуры, блогеров и т.п.)».

В ходе фокусированного интервью было также выявлено, что представители научно-экспертного сообщества и государственные служащие по-разному видят проводимую государством политику по информационному обеспечению общественно значимых решений. Среди первых в два раза больше тех, кто уверен, что гражданам предоставляется только та информация, которая поможет склонить их к нужному выбору, и в три раза больше тех, кто считает, что государство прибегает к технологиям, побуждающим граждан согласиться с принимаемым решением.

Результаты интервью показывают, что в сознании научной общественности доминирует образ государства, не способного на открытый диалог с населением, не готового предоставлять своим гражданам всестороннюю информацию по проблеме и обосновывать свою позицию аргументацией, основанной на научных доказательствах.

В этой связи встает вопрос: достижима ли модель информационного обеспечения общественно значимых решений на основе принципов доказательной политики? Ответ на этот вопрос может быть только комплексным, включающим, во-первых, прояснение реальной заинтересованности политико-административной элиты в инструментах доказательной политики и в проведении открытой информационной политики; во-вторых, оценку валидности используемых инструментов доказательной политики: насколько они способны дать объективную, непредвзятую характеристику управленческой проблемы; в-третьих, понимание психологии восприятия информации: готовы ли массы самостоятельно работать с аналитическими материалами, рационально подходить к предлагаемым аргументам и адекватно оценивать их объективность.

При всей значимости всех трех перечисленных факторов в фокус внимания ученых попадает главным образом первый [Макарычев 2015; Сунгуров 2020]. В адрес властей высказывается упрек, что они используют инструменты доказательной политики скорее для «продавливания» нужных решений [Lucas 2018], чем для моделирования объективных условий, требующих того или иного управленческого решения. Иными словами, логика доказательной политики используется властями не в системе разработки и принятия государственных решений, а в публичном пространстве, когда принятое по политическим соображениям решение подвергается публичному «научному» доказательству, сводящемуся к обоснованию его необходимости в силу неких объективных факторов и тенденций либо во имя достижения благих целей: обеспечения устойчивого развития общества, поддержания стабильности социальной и политической системы и т.п.

На эту особенность использования инструментов доказательной политики обратили внимание и участники фокусированного интервью. По их мнению, руководители российских органов государственной власти чаще демонстрируют готовность апеллировать к аналитическим данным для обоснования уже принятых ими решений, чем опираться на инструменты доказательной политики при их разработке. Однако и эта готовность на практике не реализуется в должной мере. Если среди опрошенных государственных служащих каждый пятый отметил, что политика государства по информационному обеспечению общественно значимых решений уже строится на принципе доказательности, то есть «аргументированного обоснования», то среди представителей научно-образовательного сообщества никто не заметил признаков реализации такого принципа в убеждающей коммуникации государства с обществом. Таким образом, в российском публичном пространстве складывается ситуация, когда общественность не видит стремления государства предложить гражданам аргументированное обоснование своей политики, хотя сами государственные служащие, по крайней мере их определенная часть, считают, что государство делает все возможное, чтобы представить публике убедительные доказательства необходимости принятия конкретных решений.

### ***Восприятие научных доказательств***

При всей важности вопроса о готовности политико-административной элиты к диалогу с общественностью на основе предъявления полученных с помощью научного инструментария «объективных доказательств» не менее значимой является проблема способности граждан эти «доказательства» заметить, понять их обоснованность, суметь их адекватно проинтерпретировать, критически оценить их валидность и качество аргументации. Готов ли рядовой гражданин

разбираться в непростых по содержанию материалах? Ведь если в основной своей массе население будет равнодушно к предъявляемым «объективным доказательствам», то встает вопрос о целесообразности усилий, направленных на выстраивание аргументированного обоснования принимаемых государственных решений в публичном пространстве.

В 80-е гг. прошлого столетия, проводя эксперименты, ученые выявили, что существуют два основных способа обработки информации индивидом: первый — активный, связанный с размышлениями, критическим отношением к сообщениям и поиском дополнительной аргументации; второй — пассивный, когда информация не подвергается дополнительному анализу, а просто принимается на веру [Chaiken 1980; Petty, Cacioppo 1986]. Было также установлено, что большую часть информации человек обрабатывает пассивным способом, поскольку, не имея времени на всестороннее обдумывание любой проблемы, склоняется обычно к упрощению, игнорирует часть информации, уменьшая тем самым свою когнитивную нагрузку [Аронсон 2006]. Экспериментально доказано, что человек приступает к мыслительной работе, когда сообщение затрагивает его лично и когда он обладает соответствующими когнитивными способностями [Богомолова 1999].

Большинство государственных решений проходят для рядовых граждан незамеченными. Их внимание концентрируется только на тех, которые касаются их непосредственно, которые потребуют от них изменения привычной модели поведения или в которых они видят угрозу своему благополучию. Это так называемые инновационные (меняющие сложившийся уклад жизни) и непопулярные (вызывающие депривацию) решения. Именно здесь у граждан возникают вопросы к государству: о причинах принятия таких решений, об их неизбежности, целесообразности, правомерности. Именно такие решения требуют дополнительной аргументации, на что обратили внимание многие участники фокусированного интервью. Чтобы согласиться с нововведением, человеку нужны убедительные доказательства его необходимости.

Проблема состоит в том, что даже если аргументация выбора государства в конкретной управленческой ситуации основана на методах доказательной политики, то это не влечет за собой автоматического принятия этой аргументации населением. При отсутствии навыков углубленной работы с информацией человеку свойственно оценивать государственные решения не на основании их соответствия объективным требованиям, выявленным с помощью научного инструментария, а по другим критериям (соответствие личным ценностям, интересам, привычному образу жизни, субъективному пониманию справедливости и т.п.). Гражданам можно предложить подготовленное учеными-экспертами развернутое экономическое обоснование необходимости повышения пенсионного возраста, но их отношение к пенсионной реформе будет складываться под воздействием других факторов: депривации, доверия/недоверия к властям, ощущения несправедливости. И нет никаких оснований говорить, что эти иррациональные мотивы будут подталкивать людей к более внимательному ознакомлению с научными доводами, подготовленными специалистами по заказу инициаторов пенсионной реформы.

Кроме того, как отмечалось выше, государство не является монополистом в создании доказательной базы проводимой политики. Современное информационное пространство быстро наполняется суждениями, отражающими альтернативные подходы к любой управленческой проблеме, и, какое бы решение ни принималось властями, всегда появятся его критики, опирающиеся в своих оценках на свои доводы и доказательства, предлагающие свои аргументы и обоснования. Чьи доводы будут приняты населением? Ответ на этот вопрос зависит не столько от глубины и

объективности представленных данных, сколько от психологических процессов восприятия социальной информации [Росс, Нисбетт 1999; Андреева 2009], способных как повышать степень восприимчивости граждан к доказательной риторике властей, так и порождать глубокий скепсис.

Одним из фильтров, отсеивающих поступающие к индивиду сообщения, является доверие к источнику информации. Чем выше доверие к коммуникатору, тем больше вероятность, что предлагаемые им аргументы будут не только услышаны, но и безоговорочно приняты без погружения в анализ их содержания. Доверие к власти, к государственным должностным лицам и государственным органам является залогом доверия и к принимаемым ими решениям, поскольку в доверии присутствует внутренняя уверенность о соответствии действий лиц, осуществляющих управленческие функции, сложившимся ожиданиям. Но доверие государственным институтам никогда не бывает абсолютным, в обществе всегда есть те, кто доверяет частично, ситуативно или не доверяет совсем. В нашей стране, по данным Левада-Центра, правительству не вполне доверяет 34% россиян, не доверяет полностью 23%, Государственной Думе — соответственно 39% и 27%, региональным (краевым, республиканским) органам власти — 36% и 21%<sup>7</sup>. Эта скептически настроенная часть населения будет весьма критично подходить к аргументам доказательной политики властей. Однако критичность далеко не всегда является синонимом рациональности, активной мыслительной деятельности, мотивируемой желанием самостоятельно разобраться в проблеме. Чаще индивид, экономя свою когнитивную энергию, идет по упрощенному пути: он присоединяется к тем суждениям, которые на интуитивном уровне кажутся ему правильными, он выбирает те аргументы, которые соответствуют его представлениям о причинно-следственных связях, о социальной справедливости, его ценностям и интересам.

В основе такого селективного подхода лежит описанный Л. Фестингером еще в 50-е гг. прошлого века феномен когнитивного диссонанса [Фестингер 2018]. Человеку свойственно искать подтверждение своим взглядам и в качестве значимых рассматривать те аргументы, которые соответствуют его убеждениям. Он доверяет тем источникам информации, которые транслируют суждения, не вызывающие у него когнитивного диссонанса. Достучаться до такого человека непросто, потому что он замыкается в своей «эхо камере» [Барсуков 2018], относительно замкнутом информационном поле, формирующем его картину мира.

Значит ли сказанное, что следует отказаться от использования инструментов доказательной политики в публичном пространстве? Есть по крайней мере три обстоятельства, которые побуждают дать отрицательный ответ на поставленный вопрос. Первое связано с особенностями формирования массовых представлений о сложных явлениях. В свое время П. Лазарсфельд и Э. Кац описали феномен лидера группового мнения [Katz, Lazarsfeld 1955], человека, который в простых словах доводит до своей аудитории трудно постигаемые без дополнительной подготовки доводы. Именно такие лидеры мнений и становятся основными потребителями сложной аналитической информации, которую они перерабатывают в доступные для массового человека суждения. Для них внимание аудитории является способом самоутверждения, поэтому они мотивированы на поиск соответствующей информации, обладают достаточными когнитивными способностями для ее обработки и возможностями трансляции выработанных на ее основе суждений в публичное пространство. Если государство не будет предоставлять им убедительные аналитические материалы, статистические данные и научную аргументацию по вызвавшей их интерес управленческой проблеме, то они будут искать другие источники получения такой информации.

<sup>7</sup> Доверие институтам // Левада-Центр [Электронный ресурс] URL: <https://www.levada.ru/2020/09/21/doverie-institutam/> (дата обращения: 10.09.2021) (АНО «Левада-Центр» внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

Во-вторых, люди не делятся на тех, кто обрабатывает информацию только пассивным или только активным способом. В жизни каждого человека время от времени наступает момент, когда ему хочется разобраться в возникшей ситуации, получить дополнительную информацию, проверить имеющиеся факты. Как правило, это происходит в условиях неопределенности, когда в результате принятия инновационных или непопулярных государственных решений нарушается привычный ритм жизни и возникают непредвиденные проблемы. В таких условиях резко возрастает спрос на дополнительную информацию, который при отсутствии аргументированной позиции политики государства удовлетворяется за счет всевозможных слухов, способных дезориентировать граждан и вызвать рост тревожности в обществе.

Наконец, третьим обстоятельством является сама специфика государственных решений, в которых присутствует изрядная доля ценностно-ориентированного целеполагания. Решения принимаются не только потому, что возникла проблема, объективный, научный анализ которой подталкивает к выбору определенного способа ее разрешения, но и потому, что этот способ соответствует ценностной системе координат лиц, принимающих решения. Идеологическое разнообразие современного общества формирует пространство конкуренции политических сил, ориентирующихся на различные, подчас взаимоисключающие ценности (политическая стабильность/обновление власти, патерналистское государство/либеральное государство, социальные права/политические права, зеленая энергетика/традиционная энергетика и т.д.). В этой конкурентной борьбе победу одержит тот, кто сможет представить наиболее убедительные доказательства правоты своей позиции.

Признавая важность использования инструментов доказательной политики в публичном пространстве убеждающей коммуникации, следует учитывать необходимость их адаптации к особенностям массового восприятия. Профессионально не подготовленному, не обладающему специальными навыками, не владеющему научным категориальным аппаратом индивиду трудно, а часто и невозможно постичь смысл научных интерпретаций, теоретических конструкций и логики сделанных на их основе экспертных умозаключений. Задача состоит в том, чтобы придать им форму, доступную для понимания обычными гражданами, без потери основного смысла. В социальной и когнитивной психологии [Андреева 2009; Величковский 2006] описано немало эффектов восприятия, умелое использование которых помогает привлекать внимание к нужным видам информации и направлять ход мысли желаемое русло. Например, восприятие статистических данных облегчается, когда эти данные представляются в графическом виде, понимание причинно-следственных связей достигается лучше при демонстрации примеров, тупиковая, на первый взгляд, ситуация может казаться менее проблематичной, если будут предложены фасилитирующие каналы, то есть конкретные способы ее преодоления, и т.д.

### ***Заключение***

Использование инструментов доказательной политики в убеждающей коммуникации позволяет государству обеспечивать качественно иной способ легитимации своей политики. Развернутая аргументация, основанная на научных доводах и доказательствах, придает государственным решениям большую убедительность. В эпоху постправды, когда значение имеет не столько сам факт, сколько его интерпретация, важным становится, чтобы в основе этих интерпретаций лежали научные доказательства, отражающие объективную логику социального развития.

Вместе с тем доказательная политика при «опрокидывании» в публичное пространство неизбежно превращается из инструмента анализа проблемной ситуации в инструмент нормативного прогнозирования, то есть обоснования важности движения общества к определенным целям. Так, при ориентации на зеленую энергетику общественности нужны веские доказательства важности самой цели, которая должна оправдывать проводимую государством политику в этой области. Отставание государства в научной аргументации выбранных ценностных ориентиров будет восполняться доводами политических оппонентов, претендующих на расширение числа своих сторонников.

#### **Список литературы:**

- Андреева Г.М. Психология социального познания. М.: Аспект Пресс, 2009.
- Аронсон Э. Общественное животное. Введение в социальную психологию. СПб: Прайм-Еврознак, 2006.
- Ачкасова В.А., Журавлева Н.Н. Пропагандистская составляющая государственных коммуникаций // Стратегические коммуникации в бизнесе и политике. 2018. № 4. С. 50–56.
- Барсуков Н.С. «Эхо камеры» в Интернете: иллюстрация «эффекта эха» на примере Брексита // Государство и граждане в электронной среде. 2018. № 2. С. 73–86.
- Бессетт Д.М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: РОССПЭН, 2011.
- Богомолова Н.Н. Современные когнитивные модели убеждающей коммуникации // Мир психологии. 1999. № 3. С. 46–51.
- Быков И.А. Государственный PR и политическая элита в современной России // Журнал политических исследований. 2019. Т. 3. № 3. С. 15–23.
- Величковский Б.М. Когнитивная наука. Основы психологии познания. М.: ИЦ «Академия», 2006.
- Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политики: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 4. С. 90–102.
- Галлямова Э.М. Доказательная государственная политика: возможности и ограничения // Социология. 2021. № 2. С. 158–162.
- Макарычев А.С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. 2015. № 3. С. 9–26.
- Митрохина Т.Н. Политическая повестка дня: понятие, специфика, субъекты формирования // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 1(75). С. 176–180.
- Павлова Т.В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 73–94.
- Пушкарева Г.В. Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 312–329. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00044.
- Росс Л., Нисбетт Р. Человек и ситуация. Уроки социальной психологии. М.: Аспект Пресс, 1999.
- Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 130–142. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>.

Сунгуров А.Ю. Экспертные сообщества и власть. М.: Политическая энциклопедия, 2020.

Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 144–159. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>.

Фестингер Л. Теория когнитивного диссонанса. М.: Эксмо, 2018.

Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории. СПб.: Наука, 2008.

Чургов С.В. Post-truth: трансформация политической реальности или саморазрушение либеральной демократии // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 42–59. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.04>.

Чумиков А.Н., Бочаров М.Б. Государственный PR. Связи с общественностью для государственных организаций и проектов. М.: ИНФРА-М, 2020.

Шестопад Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и её восприятие гражданами // Полис. Политические исследования. 2011. № 2. С. 7–24.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. Проблема состоятельности институтов публичной политики в контексте менеджмента публичных ценностей // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2015. № 3(44). С. 57–63.

Chaiken S. Heuristic versus Systematic Information Processing and the Use of Source versus Message Cues in Persuasion // Journal of Personality and Social Psychology. 1980. Is. 39. P. 752–766. DOI: <http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.39.5.752>.

Chapel Z. Deliberative Democracy. A Critical Introduction. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

Katz E., Lazarsfeld P. Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communications. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1955.

Lucas D.S. Evidence-Based Policy as Public Entrepreneurship // Public Management Review. 2018. Vol. 20. Is. 11. P. 1602–1622. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1412115>.

McCombs M. Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion. Cambridge: Polity Press, 2014.

Oliver K., Lorenc T. New Directions in Evidence-Based Policy Research: A Critical Analysis of the Literature // Health Research Policy and Systems. 2014. Vol. 12. DOI: <https://doi.org/10.1186/1478-4505-12-34>.

Petty R.E., Cacioppo J.T. Communication and Persuasion: Central and Peripheral Routes to Attitude Change. New York: Springer-Verlag, 1986.

Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? // American Review of Public Administration. 2006. Vol. 36. Is. 1 P. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>.

### References:

Achkasova V.A., Zhuravleva N.N. (2018) Propaganda Component of Government Communications. *Strategicheskiye kommunikatsii v biznese i politike*. No. 4. P. 50–56.

Andreeva G.M. (2009) *Psikhologiya sotsial'nogo poznaniya* [Psychology of social cognition]. Moscow: Aspect Press.

Aronson E. (2006) *The Social Animal*. St.-Petersburg: Praym-Evroznak.

Barsukov N.S. (2018) "Echo Chamber" Effect in the Internet: An Exploration of Brexit Case. *Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoy srede*. No. 2. P. 73–86.

Bessette J.M. (2011) *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Moscow: ROSSPEN.

- Bogomolova N.N. (1999) *Sovremennyye kognitivnyye modeli ubezhdayushchey kommunikatsii* [Modern cognitive models of persuasive communication]. *Mir psikhologii*. No. 3. P. 46–51.
- Bykov I.A. (2019) Governmental PR and Political Elite in Contemporary Russia. *Zhurnal politicheskikh issledovaniy*. Vol. 3. No. 3. P. 15–23.
- Chaiken S. (1980) Heuristic versus Systematic Information Processing and the Use of Source versus Message Cues in Persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*. Is. 39. P. 752–766. DOI: <http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.39.5.752>.
- Chapel Z. (2012) *Deliberative Democracy. A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chugrov S.V. (2017) Post-truth: Transformation of Political Reality or Self-Destruction of Liberal Democracy? *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 42–59. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.04>.
- Chumikov A.N., Bocharov M.B. (2020) *Gosudarstvennyy PR. Svyazi s obshchestvennost'yu dlya gosudarstvennykh organizatsiy i proyektov* [State PR. Public relations for government organizations and projects]. Moscow: INFRA-M.
- Festinger L. (2018) *A Theory of Cognitive Dissonance*. Moscow: Eksmo.
- Gallyamova E.M. (2021) Evidence-Based Public Policy: Opportunities and Limitations. *Sotsiologiya*. No. 2. P. 158–162.
- Habermas J. (2008) *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. St.-Petersburg: Nauka.
- Katz E., Lazarsfeld P. (1955) *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Lucas D.S. (2018) Evidence-Based Policy as Public Entrepreneurship. *Public Management Review*. Vol. 20. Is. 11. P. 1602–1622. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1412115>.
- Makarychev A.S. (2015) State Experts and Modes of Knowledge-Power. *Politicheskaya nauka*. No. 3. P. 9–26.
- McCombs M. (2014) *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- Mitrokhina T.N. (2019) Political Agenda: Concept, Features, Trend-Setters. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta*. No. 1(75). P. 176–180.
- Oliver K., Lorenc T. (2014) New Directions in Evidence-Based Policy Research: A Critical Analysis of the Literature. *Health Research Policy and Systems*. Vol. 12. DOI: <https://doi.org/10.1186/1478-4505-12-34>.
- Pavlova T.V. (2018) Deliberation as the Constitution Factor of Modern Politics Field. *Politicheskaya nauka*. No. 2. P. 73–94.
- Petty R.E., Cacioppo J.T. (1986) *Communication and Persuasion: Central and Peripheral Routes to Attitude Change*. New York: Springer-Verlag.
- Pushkareva G.V. (2018) Public Value Management: Can We Talk about an Axiological Turn in Public Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 68. P. 312–329. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00044.
- Ross L., Nisbett R.E. (1999) *The Person and the Situation: Perspectives of Social Psychology*. Moscow: Aspect-Press.
- Shestopal E.B. (2011) Political Agenda of Russian Power and Its Perception by Citizens. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 7–24.
- Stoker G. (2006) Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*. Vol. 36. No. 1. P. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>.

Sungurov A.Yu. (2018) Expert Community and Power: Models of Interaction and Problems of Civil Responsibility. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 4. P. 130–142. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>.

Sungurov A.Yu. (2020) *Ekspertnyye soobshchestva i vlast'* [Expert communities and authorities] Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.

Sungurov A.Yu., Karyagin M.E. (2017) Russian Expert Community and Government: Main Forms of Interaction. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 3. P. 144–159. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>.

Velichkovskiy B.M. (2006) *Kognitivnaya nauka. Osnovy psikhologii poznaniya*. [Cognitive science. Foundations of the psychology of cognition]. Moscow: ITS "Akademiya".

Voloshinskaya A.A., Komarov V.M. (2015) Evidence-Based Policy: Problems and Prospects. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 4. P. 90–102.

Yakimets V.N., Nikovskaya L.I. (2015) The Problem of Consistence of Public Policy Institutions in the Context of Public Property Management. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura*. No. 3 (44). P. 57–63.

Дата поступления/Received: 28.09.2021