

## Правовые и политические аспекты управления Legal and political aspects of public administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-90-143-155

### Доказательная политика: концептуализация и оценка российского опыта<sup>1</sup>

**Михайлова Ольга Владимировна**

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

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

SPIN-код РИНЦ: 7242-2620

ORCID ID: [0000-0002-7394-8332](https://orcid.org/0000-0002-7394-8332)

**Батоврина Екатерина Викторовна**

Кандидат социологических наук, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: 3046-8588

ORCID ID: [0000-0001-8415-9104](https://orcid.org/0000-0001-8415-9104)

#### Аннотация

Доказательная политика нацелена на рационализацию процесса принятия государственных решений путем обеспечения внутренней и внешней экспертизы и информационно-аналитического сопровождения их разработки и обоснования. Реализация концепции доказательной политики на практике не ограничивается использованием научного и экспертного знания в процессе принятия решений и охватывает различные формы взаимодействия органов государственного управления с экспертным сообществом и общественностью. Фокусированное интервью с участием представителей органов государственной власти и научно-экспертного сообщества показало, что распространение доказательной политики в российских реалиях ограничивается рядом факторов. В их числе недоверие к экспертам как носителям научного знания со стороны органов государственной власти, политическая ангажированность экспертов, неготовность государственных служащих использовать аналитические данные при принятии решений, а также инициировать информационно-разъяснительные кампании, предполагающие аргументированное обоснование принятых решений для населения. Отсутствие коммуникационных площадок, необходимых для взаимодействия представителей органов государственной власти и экспертного сообщества в процессе принятия решений, влияние электоральных ограничений, ценностей, групп интересов и других факторов на процесс принятия решений также препятствуют распространению и развитию идей доказательной политики в России.

#### Ключевые слова

Доказательная политика, принятие государственного решения, информационно-аналитическое обоснование государственного решения, экспертиза, экспертное сообщество.

### Evidence-Based Policy: Conceptualization and Assessment of Its Implementation in Russia<sup>2</sup>

**Olga V. Mikhaylova**

DSc (Political Science), Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

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

ORCID ID: [0000-0002-7394-8332](https://orcid.org/0000-0002-7394-8332)

**Ekaterina V. Batovrina**

PhD, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0001-8415-9104](https://orcid.org/0000-0001-8415-9104)

#### Abstract

The evidence-based policy is aimed at rationalization of the process of making government decisions by providing internal and external expertise and information and analytical support for their development and justification. The implementation of the evidence-based policy concept in practice is wider than using scientific and expert knowledge in the decision-making process, and it covers various forms of interaction of government bodies with the expert community and public. The focused interview with government authorities and the representatives of scientific and expert community showed that the spread of evidence-based policy in Russian realities is limited by a range of factors. They include mistrust of government authorities to experts as the holders of scientific knowledge, political bias of experts, unwillingness of civil servants to use analytical data in decision-making, as well as initiate information and explanatory campaigns that provide reasoned justification of the made decisions for the public. The lack of communication platforms necessary for interaction between public authorities and the expert community in the decision-making process, the impact of electoral restrictions, values, interest groups and other factors on the decision-making process also hinder the dissemination and development of evidence-based policy ideas in Russia.

#### Keywords

Evidence-based policy, government decision-making, information and analytical justification of government decisions, expertise, expert community.

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

<sup>2</sup> The study has been funded by RFBR and IESR, project number 21-011-31194.

### **Введение**

Исторически доказательная политика появляется как ответ на преодоление субъективности при принятии решений с целью создания информационно-аналитической основы для этого процесса, не влияя при этом на конечные цели государственной политики. Иначе говоря, она призвана рационализировать процесс принятия решений на всех его этапах, сузить область влияния иррациональных мотивов и идеологических предпочтений государственных управленцев, заменить их системой научно обоснованных аргументов, раскрывающих важные для понимания природы решаемых проблем причинно-следственные связи. Таким образом, расширение области использования доказательной политики в государственном управлении ориентирует его на разработку долгосрочных стратегий, снижая значение краткосрочных приоритетов групп интересов и других политических игроков. Целью настоящего исследования является определение направлений концептуализации доказательной политики в современном государственном управлении, а также перспектив ее реализации в отечественной управленческой практике. В круг задач исследования входит изучение современных научно-практических представлений о месте и роли доказательной политики в процессе принятия решений, описание на основе данных фокусированного интервью отечественного опыта взаимодействия государственных управленцев с экспертным сообществом при выработке и реализации решений, определение условий, благоприятствующих закреплению доказательной политики в качестве принципа согласования интересов.

### **Методология исследования**

В целях получения экспертной оценки реального состояния доказательной политики в российском публичном пространстве, включая продвижение государственных решений, в июле 2021 г. было проведено фокусированное интервью. Основные задачи исследования заключались в выявлении отношения экспертного сообщества к инструментам доказательной политики, их эффективности; определении факторов, способствующих или, напротив, ограничивающих внедрение инструментов доказательной политики в России.

Фокусированное интервью проводилось на основе заранее разработанного опросника из 32 вопросов, из них 24 вопроса — основные, 8 вопросов — дополнительные (о личности респондентов). В опросник были включены вопросы открытого, полужакрытого и закрытого типов, что позволило, с одной стороны, получить развернутые мнения респондентов по рассматриваемой теме, с другой — упростить процедуру и сократить время проведения исследования (в среднем участие в нем занимало у респондентов 17 минут).

В состав целевой выборки вошли представители органов государственной власти (22 респондента), аналитики, представители научно-исследовательского сообщества, занимающиеся экспертной деятельностью, и специалисты в области публичной политики (8 респондентов), преподаватели вузов (7 респондентов). Общий объем выборки составил 37 респондентов из 10 регионов России: г.Москвы, г.Санкт-Петербурга, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Саратовской, Томской областей, Камчатского края, Краснодарского края, Республики Марий Эл. Возрастной состав респондентов разнороден, большинство из них относится к возрастной группе от 25 до 45 лет (59,46%). Многие респонденты (56,76%) имеют ученую степень кандидата (35,14%) или доктора (21,62%) наук.

Полученные результаты позволили выявить особенности привлечения экспертов к принятию и сопровождению реализации государственных решений в российской практике, определить возможности и ограничения превращения доказательной политики в принцип принятия государственных решений в России.

**Отечественный опыт привлечения экспертов к принятию государственных решений**

Принятие доказательной политики в качестве подхода, позволяющего разрабатывать и реализовывать обоснованные государственные решения, предполагает выдвижение на первые роли экспертов как носителей объективных знаний, основанных на результатах систематических научных исследований в соответствующих областях. Как показало проведенное нами фокусированное интервью, круг экспертов, за консультациями к которым готовы обращаться управленцы, достаточно широк: в него входят ученые из сети академических институтов (Института социологии, Института государства и права, Института мировой экономики и международных отношений и др.), представители негосударственных аналитических центров (Фонда развития гражданского общества, Института общественного проектирования, Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара и др.), а также аналитических центров, созданных по инициативе Президента и других органов государственной власти и призванных оказывать содействие в разработке управленческих решений Российского института стратегических исследований, Аналитического центра при Правительстве РФ, Центра стратегических разработок, Российского совета по международным делам и др.). Вместе с тем в своей повседневной практике представители органов власти не склонны полагаться на материалы, подготовленные специалистами негосударственных аналитических центров и учеными академических институтов, но при этом испытывают доверие к материалам, подготовленным коллегами из соответствующих органов государственной власти (48,65%) либо специалистами из аналитических центров, связанных с государственными органами (35,14%).

Высказанные респондентами оценки позволяют сделать вывод, что в целом политический статус экспертов в российском государственном управлении не абсолютизируется, а специалистам, внешним по отношению к системе власти, ограничен доступ к участию в процедурах выработки и согласования решений. Обратной стороной такого отношения к внешнему экспертному знанию со стороны управленцев становится снижение стимулов для развития рынка консультационных услуг и качества предлагаемого ими интеллектуального продукта, а также рост зависимости от аналитики, предоставляемой бюрократией.

При этом развитие практик доказательной политики предполагает поиск оптимального баланса между внешней и внутренней экспертизой. Следует принимать во внимание, что благодаря расширению практики привлечения внешних экспертов к процессу принятия решений, с одной стороны, открывается дорога новым управленческим идеям и технологиям, с другой — создается угроза «культы консультантов», при котором управленческая система попадет в зависимость от рекомендаций экспертов как в содержательном, так и в финансовом плане. Внутренняя экспертиза, в свою очередь, менее финансово затратна, более консервативна, менее радикальна в оценках, что объясняется незаинтересованностью бюрократии в серьезных изменениях, нарушающих сложившийся статус-кво, ее нередко зависимостью от политических мотивов лиц, принимающих решения. Ее доминирование может быть связано либо со страхами политиков перед внешним влиянием, желанием противостоять лоббистским усилиям заинтересованных групп и общества, либо с высоким уровнем профессионализма экспертов, работающих в государственных аналитических структурах, либо с низким качеством аналитических услуг вне системы власти.

Например, в Великобритании в 1966 г. Комитет по государственной гражданской службе под руководством лорда Фултона впервые в истории привлёк для проведения экспертизы состояния государственной службы сторонних экспертов. По итогам проведенной работы появился новый Департамент государственной гражданской службы (Civil Service Department),

состоявший из 23 сотрудников, включая 8 представителей университетов, 10 — частного сектора, 5 — консалтинговых компаний. На его площадке проводились семинары с представителями различных ведомств и участием внешних консультантов с целью решения проблем повышения эффективности государственного управления и сокращения расходов. Пика политического влияния консультанты достигли в период проведения правительством М. Тэтчер административных реформ. По официальным оценкам, в Великобритании с 1988 по 1992 гг. рынок консалтинговых услуг вырос с £1,3 млрд до £2,9 млрд, 25% из которых составили доходы от работы с государственными организациями [The Government's Use of External Consultants 1994].

Противоположной стратегии работы с экспертами придерживались власти во Франции, длительное время полагаясь исключительно на материалы, подготовленные государственными аналитическими структурами, не допуская к процессу выработки решений внешних специалистов. Попытки вовлечения внешних специалистов в тот же период времени не увенчались успехом, их деятельность была признана неэффективной в силу отсутствия у них понимания специфики функционирования государственного сектора и чрезмерной увлеченности практиками корпоративного менеджмента.

Результаты проведенного нами исследования показывают, что представители российских государственных управленческих структур, полагаясь преимущественно на внутреннюю экспертизу, при привлечении внешних экспертов руководствуются следующими критериями: опыт взаимодействия с органами государственной власти (70,27%), репутация на рынке аналитических услуг (56,76%), рекомендации органов государственной власти (45,95%), личные связи и контакты (40,54%), отсутствие политической ангажированности экспертов (аналитических центров), их связи с оппозиционными силами (32,43%). Таким образом, у внешних экспертов появляется возможность включиться в сопровождение процесса принятия решений при наличии у них межличностных контактов с представителями государственных структур, при отсутствии связей с акторами, критически настроенными по отношению к проводимому политическому курсу, что в итоге позволит им наладить длительное сотрудничество с институтами государственного управления и приобрести репутацию надежного партнера.

Однако это совсем не означает, что предлагаемые экспертами аргументы действительно лягут в основу разработки и реализации решений. Так, мнения принявших участие в исследовании респондентов о качестве аналитических услуг разделились: треть полагает, что оно «скорее высокое», треть — что «оно скорее низкое», ни один из участников интервью не оценил качество аналитических услуг в России как однозначно высокое. Кроме того, выяснилось, что основными факторами, снижающими готовность руководителей органов государственной власти использовать аналитические данные при разработке решений, являются отсутствие доверия руководителей к предоставляемым аналитическим данным (45,95%), уверенность руководителей в собственных силах и корректности собственного видения и понимания ситуации (45,95%), быстрое изменение ситуации, в которой принимаются решения (43,24%).

Несмотря на неоднозначное отношение российских государственных управленцев к аналитическому сопровождению решений, статус экспертов в представлениях лиц, принимающих решения, традиционно очень высок. За ними признается высокий уровень профессиональной компетентности, способность создавать интеллектуальный продукт, отвечающий на вызовы современности. Кроме того, рекомендации экспертов позиционируются как политически нейтральные, не связанные с интересами тех или иных групп, так как их профессиональная деятельность преимущественно сосредоточена вокруг научного исследования важных для них аспектов реальности, а не ценностных предпочтений находящихся у власти политиков

[Михайлова 2018, 167–176]. Именно поэтому большинство участников фокусированного интервью соглашается с целесообразностью привлечения экспертов к разработке общественно значимых государственных решений: «Целесообразно, потому что среди ученых есть люди, которые разбираются в предмете. В последние годы случаи дефицита таких знаний среди госслужащих увеличились», «Уважаемых специалистов важно привлекать. Из всех организаций», «Привлекать нужно всех разумных и компетентных людей независимо от их места работы».

Итак, эксперты позволяют реализовать основную цель доказательной политики — накопить и использовать научные знания для более информированного и рационального принятия решений. Для достижения этой цели необходимо решить ряд важных задач:

- 1) сформировать понимание особенностей текущей политической и социально-экономической среды, факторов, определяющих динамику происходящих в ней изменений;
- 2) дать оценку вероятным последствиям изменения среды под влиянием разноплановых факторов;
- 3) продемонстрировать связь между поставленными целями, ожидаемыми результатами и выбранной стратегией действий;
- 4) сформировать понимание причин решаемой проблемы, последствий, порождаемых этой проблемой, возможных способов ее решения, снижающих риски наступления негативных эффектов, а также сложных связей между конкретной проблемой и интересами общества и правящего режима;
- 5) предложить рекомендации технократического характера по решению проблем;
- 6) оптимизировать бюджетные расходы благодаря сокращению бесполезного расходования средств и расширению инновационных программ;
- 7) повысить уровень информированности общества о содержании принимаемых решений [Shaxson 2004].

Вместе с тем сведение доказательной политики исключительно к научному знанию, транслируемому в политико-управленческий процесс экспертами, как представляется, серьезно сужает понимание ее содержания. В такой трактовке она представляет собой не более чем смещение от мнений политиков к мнениям экспертов, которые, даже будучи основанными на надежных и достоверных доказательствах, могут войти в конфликт с имеющимся управленческим опытом в конкретной сфере, специфическими знаниями, накопленными ключевыми политическими игроками, встретить сопротивление со стороны общества.

### ***Особенности взаимодействия российских органов государственной власти с экспертным сообществом и общественностью при принятии государственных решений***

Обращаясь к доказательной политике, представители власти не видят себя в роли пассивных реципиентов научных рекомендаций экспертов, способных дать правильные ответы на все вопросы. Первостепенное значение для них имеет все же поиск баланса между технократическим знанием, общественными запросами, идеологическими ориентациями, конкурирующими интересами групп, приоритетами государственной политики и режима. На практике данная позиция представителей власти приводит к появлению различных форм взаимодействия органов государственного управления с экспертным сообществом и общественностью.

Преимущественно закрытый и персонализированный характер процесса принятия государственных решений в российском политическом пространстве не исключает функционирования двух типов коммуникационных площадок: с представителями общественности и экспертным сообществом, каждая из которых вносит свой вклад как в согласование интересов, так и аналитическое сопровождение выработки и обоснования решений, но располагает разным уровнем доверия со стороны управленцев. Арены взаимодействия государства с обществом достаточно разнообразны и призваны повысить легитимность власти, обеспечить мониторинг общественных запросов и настроений, а также расширить возможности для реального гражданского участия в процессе принятия решений. Они выполняют также и экспертную функцию, обеспечивая аналитическое сопровождение выработки решений как силами самих участников, так и с привлечением экспертных центров и независимых специалистов.

При этом, как показало проведенное исследование, отношение к этим площадкам как у государственных служащих, так и экспертно-научного сообщества в вопросе оценки ими их вклада в повышение уровня аналитического обоснования решений неоднозначно. Так, 47,62% управленцев затруднились привести примеры успешного взаимодействия органов государственной власти и представителей общественности, результатом которого стало обеспечение их качественными аналитическими материалами, необходимыми для принятия решений, 28,57% ответили однозначно отрицательно, и только 19,5% подтвердили, что в их практике есть соответствующий позитивный опыт.

Арены взаимодействия государства с экспертным сообществом нацелены не столько на согласование интересов с общественностью, сколько на получение управленцами результатов всестороннего анализа интересующих их проблем при выработке решений. 80,95% гражданских служащих высоко оценили эффективность экспертных групп при органах власти, в этом их поддержали 75% опрошенных представителей экспертно-научного сообщества, для которых это, возможно, одна из немногих площадок, где можно вести пусть непубличный, но деловой диалог с представителями власти на языке доказательной политики и где на нее существует спрос.

В целом, по мнению участников фокусированного интервью, наиболее эффективное взаимодействие органов государственной власти с экспертным сообществом и представителями общественности осуществляется через экспертные группы при органах государственной власти (72,97%), наименее эффективное — через общественные палаты (50,0%) и общественные советы при органах исполнительной власти (56,76%).

Как представляется, в российской практике государственного управления наблюдается очевидный дефицит открытых площадок взаимодействия государственных органов с представителями общественности, они образуются спонтанно и незапланированно только в отдельных случаях, если принимаемые решения затрагивают чувствительные для граждан сферы. В случае необходимости привлечения экспертного знания общественности управленцы взаимодействуют с ней на формализованных площадках, созданных по инициативе государства, действующих строго в соответствии с буквой закона и специально разработанными рекомендациями. Таким образом, государство, с одной стороны, нуждается в согласовании интересов и общественной экспертизе, с другой — стремится к чрезмерному контролю за экспертной деятельностью структур гражданского общества, выражающемуся в определении правил поведения на площадках взаимодействия и аттестации желательных участников, допускаемых к обсуждению проектов решений. В итоге нередко взаимодействие органов власти и общества превращается в ритуал с символическим участием гражданских структур, презентующих позицию, согласующуюся с политико-управленческими планами власти.

В целом же, благодаря использованию различных площадок взаимодействия, доказательная политика превращается в особый принцип принятия решений, разделяемый всеми заинтересованными участниками и поддерживаемый представителями власти, — приоритет научно обоснованных аргументов над политически мотивированными мнениями, презентуемыми в ходе выработки и последующей реализации решений. Соответственно, проводниками научного знания становятся не столько сами эксперты, сколько любые заинтересованные группы, ставящие своей целью оказать влияние на процесс принятия конкретного решения, формируя запрос на экспертное сопровождение своих инициатив. Такой подход не сводит политическое взаимодействие к власти технократов, а сохраняет его и конкурентный, и консенсусный компоненты, вводя общий для всех игроков знаменатель — апеллирование к рациональным аргументам при продвижении интересов, соединяющих воедино научное знание по проблеме, знание, накопленное за годы управления соответствующей сферой, знание, носителями которого являются группы, на которые должно быть направлено решение, знание, имеющееся у основных стейкхолдеров решения.

### ***Аналитическое сопровождение реализации принятых государственных решений в России***

Спрос на доказательную политику в системе государственного управления определяется не только запросом на снижение неопределенности и повышение качества принимаемых решений, оцениваемого сквозь призму экономии государством ресурсов, но и запросом на повышение качества коммуникации с обществом как реципиентом решений. Аргументированный диалог власти и общества по актуальным социально-политическим и экономическим проблемам призван снизить издержки реализации решений, повысить доверие к действующим политикам, усилить рациональные основания легитимности режима. При этом и представители власти, и граждане ориентируются на убеждающую коммуникацию, предполагающую поиск наилучшего аргумента [Fishkin 1997].

Результаты фокусированного интервью подтверждают значимость коммуникаций между властью и обществом в процессе принятия и реализации решений в России. Так, подавляющее большинство респондентов (94,59%) убеждено, что в реализации государственных решений важную роль играет их информационное обоснование. И государственные служащие, и представители научно-экспертного сообщества имеют схожие представления о механизмах проведения органами государственной власти разъяснительной работы среди населения при принятии общественно значимых решений. Наиболее перспективным и выигрышным сценарием, по мнению 72,22% респондентов, является информирование граждан о принятых решениях через СМИ, сопровождаемое заявлениями со стороны ответственных должностных лиц о причинах и необходимости их принятия в конкретных ситуациях. Привлечение экспертов, уточняющих позитивные последствия и риски принятых решений, предоставление статистических и аналитических материалов населению позволяют усилить эффект от проводимой информационно-разъяснительной кампании. Реализация этого сценария возможна при условии следования принципам открытости и доказательности, предполагающим предоставление населению всей запрашиваемой информации и обоснований, аргументированных понятным гражданам языком. Однако в российской практике их замещают принципы дозированности (предоставление гражданам только той информации, которая поможет склонить их к нужному выбору) (упомянули 40,54% участников интервью), директивности (использование технологий, побуждающих граждан согласиться с принимаемым решением) (35,14%), яркости (использование способов подачи информации, привлекающих внимание граждан) (35,14%)

и таргетированности (подготовка специальных сообщений для разных социальных групп) (35,14%). Как результат — подмена открытой информационно-разъяснительной кампании по поводу принятых государственных решений использованием манипулятивных технологий, цель которых — заставить граждан, не раздумывая, согласиться с принятыми решениями. О манипулятивном характере применяемых технологий обоснования государственных решений свидетельствует и привлечение лидеров мнений (общественных деятелей, популярных деятелей культуры, блогеров и т.п.) и первых лиц государства к информационному сопровождению принятых решений. Данные технологии очень распространены в России (упомянули 72,97% и 70,27% респондентов соответственно). Для сравнения — только 10,81% участников интервью, комментируя российскую практику обоснования государственных решений, упомянули проведение встреч с населением для разъяснения принятых решений, 18,92% респондентов сослались на публикации в прессе и интернет-изданиях аналитических материалов по теме государственного решения.

В целом участники интервью отдают себе отчет в том, что во многих ситуациях информационное обоснование принятых решений и взаимодействие на этой почве с общественностью может оказаться и зачастую оказывается ненужным. Основные причины — недоверие общественности к предоставляемым аналитическим данным (27,78%) и отсутствие прямого влияния мнения общественности на реализацию принятых решений (22,22%). В качестве дополнительного препятствия на пути выстраивания диалога между властью и обществом упоминается отсутствие у государственных служащих компетенций, необходимых для корректной интерпретации аналитических данных (8,33%). Так, в ответах респондентов встречаются следующие ссылки на проблемы с профессиональной компетентностью представителей органов государственной власти: «Уровень компетенции государственных служащих высшего звена государственного управления является достаточно высоким, но уровень компетенции среднего и низшего звена является ниже среднего», «При отборе на государственную службу компетентность не является основным приоритетом», «Наблюдается отток профессиональных кадров в бизнес, и, как следствие, уровень профессионализма падает».

На существование определенных проблем в выстраивании диалога между властью и обществом и во взаимодействии органов государственной власти и представителей общественности косвенно указывает неготовность большинства респондентов привести конкретные примеры успешного решения этой задачи на практике. Только 27,03% участников интервью знакомы с такими примерами. В их числе «ряд решений, касающихся реакции на пандемию COVID-19, которые принимались государственной властью с учетом предложений представителей медицинской общественности», «защита Республики Коми и Архангельской области от опасных для экологии мусоросжигательных заводов, которая произошла не только под давлением протестного движения в Шиесе, но и с учетом заключений специалистов-экологов», «приглашение представителей общественности и лидеров непарламентской оппозиции в Москве на заседание в Государственную Думу по обсуждению проекта закона о реновации, когда были внесены сотни поправок, фактически он был принят как новый документ, который на практике устроил москвичей». Эти примеры весьма показательны, так как не столько отражают вклад общественности в аналитическое сопровождение выработки решений, сколько очерчивают круг ситуаций, когда ее позиция может быть в принципе услышана, но уже на этапе имплементации решения, когда власти сталкиваются с массовым недовольством и сопротивлением. Более того, возникновение таких острых ситуаций и ожесточенного локального противостояния граждан с властью убедительно свидетельствует о явном дефиците доказательности в проводимой политике, а также внимания к снижению барьеров имплементации решений.

В современных демократических государствах основным инструментом реализации доказательной политики в этом аспекте является делиберация, нацеленная на изменение суждений, предпочтений и взглядов посредством убеждения, а не принуждения или манипуляции [Dryzek 2000], а главное — на достижение рационального мотивированного консенсуса в отношении принимаемых решений. Вместе с тем и в академическом сообществе, и в политической среде существуют обоснованные сомнения в необходимости и возможности построения рационально ориентированной коммуникации с обществом в лице рядовых граждан, а не организованных групп, поскольку их (граждан) восприятие решаемых проблем без труда может быть сформировано технологами, побуждающими их понимать события и проблемы определенным образом [Chong, Druckman 2011]. Аналогичной позиции придерживаются и участники фокусированного интервью. Весьма показательным в этой связи является следующее высказывание одного из респондентов: «Общественность далеко не всегда есть возможность ознакомить с нюансами ситуации в силу требуемых сроков принятия решений или иных обстоятельств. Когда принимали решения о локдауне в марте 2020 г., никакой информации для обсуждения с общественностью не было».

Однако одновременно исследователи признают, что гражданам сложно навязать решение по актуальным и остро воспринимаемым, чувствительным для них проблемам [Druckman, Jacobs 2015]. В целом участники фокусированного интервью полагают, что разъяснительная работа среди населения при имплементации принятых решений необходима прежде всего в двух случаях: если принятое решение затрагивает интересы широких слоев населения (75,68%), если оно способно вызвать недовольство граждан (67,57%). Дополнительная разъяснительная работа среди населения должна сопровождать глубокие преобразования в обществе: например, связанные с пенсионной реформой (89,19%), реформой здравоохранения (75,68%), реформой образования (70,27%). Другие преобразования (административная реформа, военная реформа и др.) требуют значительно меньшей разъяснительной работы среди граждан. Хотя ситуация может измениться. Как отмечают отдельные респонденты, «все виды глубоких преобразований в обществе» требуют разъяснительной работы, все зависит от «характера и масштабности предлагаемых изменений».

Итак, сквозь призму доказательной политики государственное решение представляет собой комбинацию технократического знания, интересов ключевых игроков и общественных ожиданий, основанную на наборе политически нейтральных, объективных аргументов, полученных посредством научных исследований в соответствующих областях. Представляемые органам власти доказательства могут быть весьма разнообразными и эклектичными, но важно, что они будут иметь разную ценность для лиц, принимающих решения. Органы власти самостоятельно, исходя из специфики регулируемой области, выстраивают иерархию доказательств, принимаемых ими на этапах выработки и реализации решений. Предсказуемо наиболее востребованными оказываются доказательства, основанные на результатах эмпирических исследований; теоретические обобщения, сформулированные на основе качественных, а не количественных данных, вызывают большие сомнения в управленческих кругах [Marston, Watts 2003]. Однако объективно и количественные, и качественные исследования имеют равнозначную ценность для принятия решения, их приоритет для принятия решений определяется особенностями исследуемого объекта, который во многих случаях не может быть подвергнут количественному изучению. Таким образом, на равных выступают рекомендации экспертов, консультации стэйкхолдеров, результаты эмпирических количественных и качественных исследований, статистического и экономического моделирования, анализа кейсов. Их объединяет одно — научный подход к сбору и анализу данных.

**Условия превращения доказательной политики в принцип принятия государственных решений в России**

Превращение доказательной политики в основополагающий принцип принятия решений возможно только при определенных условиях.

Во-первых, представители власти должны понимать ценность доказательств в сложившейся системе принятия решений: действительно ли опора на технократическое знание принесет им политические дивиденды и будет способствовать решению важных управленческих задач. Так, научное знание отстывает перед натиском хищнических стратегий соискателей ренты, занимающих командные высоты, и, наоборот, оказывается востребованным в открытых системах, где занятие властных позиций политиками зависит от одобрения гражданами проводимой ими политики, сопряжено с публичной конкуренцией и давлением со стороны разнообразных заинтересованных игроков.

Иначе говоря, борьба за власть и сохранение властных позиций часто препятствует повышению качества принимаемых решений, а планы, основанные на объективных данных, остаются либо нереализованными, либо реализованными частично, что в отдельных случаях может оказать даже хуже, чем отказ от их принятия. Так, в демократических системах в период выборов остро конкурируют друг с другом популистские проекты будущего, нередко противоречащие текущей социально-политической и экономической реальности, но вызывающие симпатию у избирателей. Ориентируясь на переизбрание, политики воздерживаются от принятия серьезных решений и вопреки рекомендациям технократов могут инициировать процесс принятия неоптимальных решений. Политическая воля лидеров превалирует также «в условиях ориентации значительной части правящих групп на извлечение ренты», когда «попытки... повысить качество государственного управления посредством технократических механизмов встречают сильное сопротивление влиятельных вето-игроков — групп интересов и части бюрократии, вступающих в неформальные коалиции» [Гельман 2019, 154].

Таким образом, несмотря на уверенные попытки правительств отдельных государств обеспечить приоритет доказательной политики в государственном управлении, технократическое знание с неизбежностью будет испытывать давление политических мотивов, эксперты вынуждены будут балансировать между демонстрацией эффективности и лояльности представителям власти, а технократы в системе государственного управления должны быть готовы поделиться своими успехами с политиками и принять на себя их неудачи.

Во-вторых, представители власти (как политики, так и управленцы) должны быть информированы о доступных доказательствах. Иначе говоря, они должны обладать соответствующими компетенциями, позволяющими им не просто ориентироваться во всем многообразии имеющихся аргументов, но и критически их оценивать, понимать специфику проведения научных исследований, сбора и обработки эмпирических данных, способа получения к ним доступа. В повседневной практике политики сталкиваются с проблемой оценки достоверности получаемых рекомендаций, их соответствия поставленным целям и ожидаемым результатам, надежности и валидности полученных результатов.

Например, участники фокусированного интервью, в целом невысоко оценивая качество аналитических услуг в России, четко определяют приоритетные критерии, которыми руководствуются в государственных органах при решении аналогичной задачи. Так, в топе рейтинга государственных служащих формальные критерии: «соблюдение сроков предоставления экспертного отчета» — 57,14%, «соответствие отчета техническому заданию» — 47,62%, «оформление и наглядность представления результатов» — 42,86%. Представители

научно-экспертного сообщества также выделяют в топе эти три критерия, только на первое место ставят «оформление и наглядность представления результатов» — 62,50%. У представителей академического сообщества с огромным отрывом от других лидирует критерий «соответствие выводов экспертов имеющимся у заказчика представлениям, установкам, ценностям» — 85,71%, далее следуют «наличие в экспертном отчете четких и однозначных ответов на интересующие вопросы» и «приемлемые финансовые затраты на проведение экспертизы» — по 42,86%. Высказанные респондентами позиции свидетельствуют о том, что и управленцы, и эксперты понимают второстепенность аналитического сопровождения процесса разработки решений, востребованность его в основном для формальных отчетов, демонстрации открытости органов власти, рационализации идейных устремлений лиц, принимающих решения.

В-третьих, наличие объемного рынка экспертно-аналитических услуг, разветвленной сети научных институтов и лабораторий, регулярно проводящих исследования по актуальным для государственного управления проблемам. Разнообразие исследовательских центров, претендующих на востребованность своего интеллектуального продукта, благоприятствует росту качества получаемого знания, обеспечивает поддержание публичной дискуссии на основе научного и профессионального видения актуальных проблем. В условиях дефицита научных разработок, барьеров для выхода экспертов на публичные политические арены взаимодействия в риторических баталиях начинают упражняться пропагандисты тех или иных интересов, апеллируя к эмоциям публики и лиц, принимающих решения, что превращает доказательную политику в «политику доказательств» [Соловьев 2021, 61–80].

В-четвертых, необходимы коммуникационные площадки для взаимодействия представителей власти и экспертного сообщества вне принятия конкретных решений, а для поддержания постоянного обмена научными и профессиональными знаниями в различных областях, презентации актуальных по времени результатов исследований, новых подходов, успешных мировых практик. Активность на таких площадках содействует выстраиванию партнерских отношений между представителями власти и экспертами, позволяя совместно разрабатывать долгосрочные проекты, инновационные программы.

В-пятых, следует понимать, что доказательная политика даже при наличии политической воли на ее принятие в качестве основного принципа государственного управления неизбежно вступает в конкуренцию с другими факторами, претендующими на занятие центральных позиций в принятии решений. Среди таких факторов следует отметить накопленный в системе человеческий и интеллектуальный капитал; ценности представителей власти; сложившиеся управленческие традиции, бросающие вызов рациональным аргументам; лоббистские усилия групп интересов, проводниками которых становятся медиа, лидеры мнений, использующие широкий арсенал технологий влияния на сознание; электоральные ограничения, подталкивающие политиков принимать решения в угоду запросам большинства, игнорируя рациональные доводы.

### ***Заключение***

Доказательная политика призвана на основе научного знания, с одной стороны, рационализировать процесс принятия решений в системе государственного управления, с другой — выстроить коммуникацию между властью и обществом таким образом, чтобы для всех заинтересованных групп были понятны лежащие в основе решения причинно-следственные связи, снижающие влияние политических мотивов. Вместе с тем в реальной практике в силу объективно существующих ограничений она остается только одним из источников получения информации, благодаря которому лицо, принимающее решение (ЛПР), может существенно расширить

горизонты осмысления проблем, включенных в текущую повестку дня, но ценность получаемых таким образом знаний и вероятность принятия на их основе решений возрастают только при условии, если оно согласуется с приоритетами и предпочтениями ЛПР, а также отвечает на запрос граждан на открытость и обоснованность государственной политики, финансируемой из средств налогоплательщиков. Самостоятельно, без политической поддержки интеллектуальный продукт, созданный представителями экспертного и академического сообщества, не может повлиять на содержание принимаемых решений, он с неизбежностью вступит в конфликт с другими вариантами готовых решений, продвигаемых конкурирующими акторами. В этом отношении политический компонент компенсирует технократический компонент, препятствуя «тирании экспертов», чье понимание проблем и возможных вариантов их решений может быть результатом математически точных расчетов, но противоречит общественным ожиданиям и/или логике развития политической системы.

Российский кейс демонстрирует, что доказательная политика не стала неотъемлемым элементом процесса принятия решений, так как в полной мере не вписывается в сложившуюся модель взаимоотношений власти и общества. Отдавая себе отчет в значимости инструментов доказательной политики для разработки, принятия и продвижения государственных решений, российские государственные управленцы не спешат применять их на практике. Их позиция обусловлена влиянием как субъективных (низкая оценка качества аналитических услуг в России, нежелание «оказаться в зависимости от лиц, занимающихся сбором и анализом данных», отсутствие уверенности в том, что взаимодействие с экспертами не приведет к затягиванию сроков принятия решений, и др.), так и объективных факторов. В числе последних особую роль играет отсутствие выраженного спроса на обоснование и разъяснение принимаемых и реализуемых государственных решений со стороны общественности. В подобных условиях государственным управленцам намного удобнее и привычнее ориентироваться на формальные требования к принятию решений, руководствоваться политическими мотивами и ценностями, а не интересами граждан и рекомендациями экспертов.

#### **Список литературы:**

Гельман В. «Недостойное правление»: практика в современной России. СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019.

Михайлова О.В. Эпистемические сообщества в процессе продвижения идей в повестку дня государственного управления // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 46. С. 167–175. DOI: [10.17223/1998863X/46/19](https://doi.org/10.17223/1998863X/46/19).

Соловьев А.И. «Доказательная политика» и «политика доказательств»: дилемма постсоветских обществ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. Т. 14. № 5. С. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>.

Chong D., Druckman J. Public-Elite Interactions // Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media / ed. by G.C. Edwards III, L.R. Jacobs, R.Y. Shapiro. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 170–188.

Druckman J., Jacobs L. Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2015.

Dryzek J. Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Fishkin J. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven, CT: Yale University Press, 1997.

Marston G., Watts R. Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-based Policymaking // *An Australian Review of Public Affairs*. 2003. Vol. 3. Is. 3. P. 143–163.

Shaxson L. Is Your Evidence Robust Enough? Questions for Policy Makers and Practitioners' // *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2005. Vol. 1. Is. 1. P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.1332/1744264052703177>.

The Government's Use of External Consultants: An Efficiency Unit Scrutiny / Cabinet Office. London: H.M.S.O., 1994.

### References:

Cabinet Office (1994) *The Government's Use of External Consultants: An Efficiency Unit Scrutiny*. London: H.M.S.O.

Chong D., Druckman J. (2011) Public-Elite Interactions. In: Edwards III G.C., Jacobs L.R., Shapiro R.Y. (eds.) *Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media*. Oxford: Oxford University Press. P. 170–188.

Druckman J., Jacobs L. (2015) *Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dryzek J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Fishkin J. (1997) *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Gel'man V. (2019) «Nedostoynoye pravleniye»: praktika v sovremennoy Rossii [Unworthy rule: Practice in contemporary Russia]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge.

Marston G., Watts R. (2003) Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-based Policymaking. *An Australian Review of Public Affairs*. Vol. 3. Is. 3. P. 143–163.

Mikhaylova O.V. (2018) Epistemic Communities in the Promotion of Ideas in the Agenda of Public Administration. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*. No. 46. P. 167–175. DOI: [10.17223/1998863X/46/19](https://doi.org/10.17223/1998863X/46/19).

Shaxson L. (2004) Is Your Evidence Robust Enough? Questions for Policy Makers and Practitioners'. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. Vol. 1. Is. 1. P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.1332/1744264052703177>.

Soloviev A.I. (2021) "Evidence-based Policy" and "Policy of Evidence": The Dilemma of Post-Soviet Societies. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*. Vol. 14. No. 5. P. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>.

Дата поступления/Received: 22.11.2021