

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА: ПЕРСПЕКТИВЫ ДОКАЗАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Г. В. Пушкарева

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

О. В. Михайлова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

Е. В. Батоврина

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

В статье взаимодействие государства и научно-экспертного сообщества анализируется с целью определения перспектив внедрения в российскую практику государственного управления методов «доказательной политики», насколько готовы представители государства и экспертного сообщества сотрудничать в области повышения научной обоснованности принимаемых государственных решений. Исследование проводилось методом фокусированного интервью на основе разработанного опросника. В состав целевой выборки вошли представители органов государственной власти, научно-экспертного сообщества, научно-образовательного сообщества из 10 регионов России. В целом можно констатировать, что и у государственных служащих, и в научно-экспертном сообществе сложилось понимание важности применения инструментов доказательной политики в процессах разработки государственных решений. Однако формирующиеся в этой связи взаимные ожидания вряд ли можно назвать гармоничными из-за изрядной доли присущего обеим сторонам скептицизма. Значительная часть государственных служащих сомневается в объективности научного знания о социальных, экономических и политических процессах, некоторые из них опасаются привнесения учеными в аналитические материалы своих ценностных предпочтений. Представители научной общественности в свою очередь подозревают лиц, принимающих решения, в излишней заикленности на узкий круг доверенных лиц, в недопонимании роли аналитики в разработке государственной политики и неспособности по достоинству оценить проделанную учеными-экспертами работу. Отсутствие взаимного доверия является главной причиной скептического отношения лиц, принимающих решения, к сотрудничеству с научно-экспертным сообществом и подталкивает их либо к поддержанию контактов с проверенными аналитическими центрами, как правило,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31194.

аффилированными с государством, либо вынуждает опираться исключительно на материалы, подготовленные сотрудниками соответствующих государственных ведомств.

Ключевые слова: доказательная политика, научная экспертиза, принятие государственных решений, научно-экспертное сообщество, формы взаимодействия государства и научно-экспертного сообщества.

Современный процесс принятия и реализации общественно значимых государственных решений немислим без включения в него специалистов, способных провести всесторонний анализ проблемной ситуации, собрать и обобщить необходимые данные, смоделировать риски, спрогнозировать потенциально возможные сценарии развития и эффекты управленческого воздействия. Государство привлекает к такой работе ученых академических институтов и научно-образовательных учреждений, специализированных исследовательских центров, а также создает собственные аналитические структуры. Возникает пространство экспертно-государственного взаимодействия, призванное направить процессы формирования государственной политики в прагматическое русло объективных возможностей и научно обоснованных целей.

Участие экспертного сообщества в разработке и реализации государственной политики оказалось в фокусе внимания ученых во второй половине XX в. в связи с появлением специализированных аналитических центров, ориентированных на предоставление соответствующих услуг государственным органам [Балаян, Сунгуров, 2016; Беляева, Зайцев, 2008; Ивченкова, 2019; Howlett, Migone, 2013; Stone, Denham, 2004; The Future of Think Tanks..., 2021]. Предметом исследования становились формы, функции, проблемы взаимодействия экспертно-научного сообщества с властями, с лицами, принимающими государственные решения [Макарычев, 2015; Сунгуров, 2018; Сунгуров, 2020; Fraussen, Halpin, 2017; McGann, 2016; Laux, 2019].

В последние годы подъем интереса к данной проблематике вызван также начавшимся обсуждением в научном сообществе методов «доказательной государственной политики» (evidence-based policy), призванных, по мнению ряда ученых, «повысить качество государственного управления, преодолеть субъективизм и идеологическую ангажированность разработчиков мер и инструментов государственной политики» [Волошинская, Комаров, 2015, с. 91]. В основе «доказательной политики» лежит понимание важности всестороннего изучения объекта управленческого воздействия, органичного соединения усилий специалистов в области анализа проблемных ситуаций и лиц, отвечающих за разработку государственной политики [Волошинская, Комаров, 2015; Галлямова, 2021; Vesely, 2013; Oliver, Lorenc, 2014; Pawson, 2006].

В данной статье предлагается рассмотреть взаимодействие государства и научно-экспертного сообщества с целью определения перспектив внедрения в российскую практику государственного управления методов «доказательной политики», того, насколько готовы представители государства и экспертного сообщества сотрудничать в области повышения научной обоснованности принимаемых государственных решений. Основной гипотезой нашего исследования стало предположение о неоднозначности подходов представителей

государства и научно-экспертного сообщества к внедрению в практику государственного управления методов «доказательной политики». Такие расхождения естественны в силу статусно-ролевых, функциональных различий между этими группами, однако их глубина может принимать размеры, угрожающие процессам выработки научно обоснованных государственных решений. Для проверки данной гипотезы мы решили, во-первых, определить взаимные ожидания представителей государственных органов и ученых-экспертов. Завышенные ожидания ведут к росту напряженности в отношениях, заниженные — к скептической оценке потенциала противоположной стороны, но в любом случае возникает кризис отношений, снижающий вероятность возникновения позитивных эффектов такого взаимодействия. Во-вторых, выяснить, существует ли у лиц, принимающих государственные решения, доверие к аналитическим материалам, представляемым экспертами. Отсутствие доверия, какими бы причинами оно ни было вызвано, резко снижает возможности внедрения в практику государственного управления методов «доказательной политики» как практического воплощения плодотворного сотрудничества государства и экспертного сообщества. В-третьих, выявить мнение представителей государственных органов и экспертного сообщества об эффективности сложившихся форм взаимодействия в пространстве государственно-экспертных отношений. В-четвертых, определить готовность лиц, принимающих решения, прислушиваться к мнению экспертного сообщества.

Исследование проводилось методом фокусированного интервью на основе разработанного опросника, что позволило, с одной стороны, получить развернутые мнения респондентов по рассматриваемой теме, с другой — упростить процедуру и сократить время проведения опроса. В состав целевой выборки вошли представители органов государственной власти (22 респондента), научно-экспертного сообщества (восемь респондентов), научно-образовательного сообщества (семь респондентов) из 10 регионов России — Москвы, Санкт-Петербурга, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Саратовской, Томской областей, Камчатского края, Краснодарского края, Республики Марий Эл.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО: ВЗАИМНЫЕ ОЖИДАНИЯ

В настоящее время в нашей стране сложился целый комплекс научно-исследовательских организаций, специализирующихся в области изучения социальных, экономических, политических, культурных процессов, чей интеллектуальный потенциал может быть востребован органами государственного управления. Среди них институты Российской академии наук (Институт социологии, Институт государства и права, Институт мировой экономики и международных отношений и др.), научно-образовательные организации (МГУ им. М. В. Ломоносова, Высшая школа экономики, РАНХиГС и др.), негосударственные аналитические центры (Фонд развития гражданского общества, Институт общественного проектирования, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара и др.), а также аналитические центры, созданные по инициативе

Президента РФ и других государственных органов (Российский институт стратегических исследований, Аналитический центр при Правительстве РФ, Центр стратегических разработок, Российский совет по международным делам и др.). Вовлечение сотрудников данных научно-исследовательских организаций в процессы разработки государственной политики открывает широкие возможности для повышения качества принимаемых государственных решений, позволяет на профессиональном уровне решать задачи анализа проблемных ситуаций, прогнозирования последствий управленческих действий, оценки рисков, учета общественного мнения и политических настроений масс.

Как показало наше исследование, и у научного сообщества, и у государственных служащих сложилось понимание важности привлечения специалистов исследовательских организаций к разработке общественно значимых государственных решений. Так, 75,68% участников интервью назвали целесообразным привлечение к такому сотрудничеству ученых академических институтов и столько же (75,67%) высказались аналогичным образом в отношении сотрудников негосударственных аналитических центров. Некоторые респонденты даже предложили расширить круг привлекаемых ученых за счет «отдельных исследователей, авторов научно-исследовательских разработок и проектов по конкретным направлениям». При этом авторитет академических институтов оказался выше. Здесь доля респондентов, выбравших ответ «безусловно целесообразно», в два раза выше, чем в случае негосударственных аналитических центров.

В этой в целом благоприятной картине есть и некоторые нюансы. Первый связан с негласным соперничеством между экспертами аналитических центров и учеными научно-образовательных организаций, проявляющимся в предпочтительной оценке интеллектуального потенциала своего сообщества. Так, среди сотрудников экспертно-аналитических структур не нашлось никого, кто выразил бы сомнение в целесообразности привлечения для разработки государственной политики специалистов из негосударственных аналитических центров, в то время как скепсис в отношении академических институтов звучал у 25%. Представители научно-образовательного сообщества единодушно согласились с необходимостью привлечения ученых и их академических институтов к разработке государственной политики, но 14,29% выразили сомнение в уровне квалификации специалистов негосударственных аналитических структур.

Второй нюанс связан с сомнениями примерно четверти опрошенных государственных служащих относительно целесообразности привлечения ученых к разработке государственной политики. Свои сомнения представители государственных органов подкрепляли тезисом, что ученые академических институтов занимаются главным образом вопросами теории и вряд ли их научные знания будут полезны при решении конкретной управленческой ситуации (19,05%), высказывалось также мнение, что ученые и управленцы, исходя из качественных различий их функционалов, «вряд ли поймут друг друга». В отношении негосударственных аналитических центров сомнения обосновались возможными связями таких центров «с оппозиционными политическими сила-

ми, что может стать препятствием в их конструктивном сотрудничестве с государственными органами власти» (23,81 %), выразалась также неуверенность в квалификации работающих здесь специалистов.

Важными сторонами процесса аналитического обеспечения государственных решений становятся создаваемые при участии государства исследовательские центры. Однако аффилированный характер таких центров, как показывает наше исследование, рождает сомнения в объективности представляемых ими материалов. Только 10,81 % респондентов признали такие материалы «безусловно объективными», 35,14 % — объективными в той мере, в какой могут быть объективными современные социальные науки. Наименее лояльными по отношению к таким структурам оказались представители научно-преподавательского сообщества. Большинство (57,4 %) из них сочли, что представляемые материалы могут быть «объективными лишь в той мере, в какой это необходимо официальным заказчикам», а 16,22 % выразили мнение, что «вряд ли можно говорить об объективности аналитических центров, связанных с государственными структурами».

Итак, в целом и в управленческой среде, и в научно-экспертном сообществе сложилось понимание важности вовлечения в процессы разработки общественно значимых государственных решений специалистов в области анализа управленческих ситуаций, прогнозирования последствий управленческих решений. Доля государственных служащих, скептически оценивающих перспективы привлечения внешних экспертов к разработке государственной политики, не превышает 25 %. В научно-экспертном сообществе при однозначном понимании необходимости научно обоснованной государственной политики проблема видится в выборе исследовательских структур, с кем государству целесообразнее взаимодействовать: с научными институтами, с негосударственными исследовательскими центрами или с аффилированными с государством аналитическими структурами. И в подходе к этой проблеме явно прослеживается корпоративная солидарность специалистов, работающих в разных сегментах экспертно-исследовательской среды.

Взаимные ожидания государственных служащих и научно-экспертного сообщества не в последнюю очередь складываются под воздействием сформировавшихся у них образов участников процесса разработки государственных решений. В сознании представителей научно-экспертного сообщества лицо, принимающее государственные решения, наделяется качествами человека, полагающегося прежде всего на собственную интуицию, мнение доверенных лиц и отчасти на материалы, подготовленные его подчиненными. В этом образе слабо выражена готовность при разработке государственных решений взаимодействовать с учеными и экспертами. Государственные служащие, напротив, считают, что лица, принимающие государственные решения, открыты к взаимодействию с научно-экспертным сообществом, хотя и опираются прежде всего на документы, которые готовятся в их аппарате.

Образ ученого-эксперта в сознании большинства государственных служащих моделируется на основе достаточно высокой оценки его интеллектуального, научного уровня, позволяющего внести значительный вклад в разработку

общественно значимых государственных решений. И в этом плане он не сильно отличается от самовосприятия самого научно-экспертного сообщества. Некоторую долю сомнения у государственных служащих вызывают только способность ученых адаптировать теоретические построения к конкретным управленческим ситуациям, а также их возможная идеологическая ангажированность и связи с оппозиционными силами.

Сформировавшиеся образы образуют противоречивую среду взаимных ожиданий. С одной стороны, государственные служащие ожидают от научного сообщества основанной на объективных доказательствах оценки управленческой ситуации, научно обоснованных рекомендаций по разработке и имплементации государственных решений. И хотя в этих ожиданиях есть изрядная доля скепсиса, связанная с сомнениями по поводу объективности как самих социальных наук, так и конкретных исследователей, но в целом они указывают на потенциальную готовность государства прислушиваться к заключениям ученых. С другой стороны, научно-экспертное сообщество, рассчитывающее на активное участие в процессе разработки общественно-значимых государственных решений, испытывает разочарование от реальных практик взаимного сотрудничества. В этой среде доминируют представления о кулуарном характере принятия решений, в котором методам доказательной политики отводится второстепенное место.

ОЦЕНКА РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С НАУЧНО-ЭКСПЕРТНЫМ СООБЩЕСТВОМ

В практике государственного управления сложились три инструментальные модели выработки общественно значимых государственных решений: закрытая, корпоративная и аналитическая. Закрытая модель характеризуется доминированием инструментов, ориентированных на обсуждение управленческой ситуации в узком круге доверенных лиц, связанных узами ведомственной солидарности. В корпоративной модели приоритет отдается консультациям с группами интересов (с бизнес-сообществом, общественностью, структурами гражданского общества, политическими партиями). Аналитическая модель основывается на инструментах «доказательной политики», т. е. на использовании научных методов сбора и анализа информации, предварительного моделирования управленческой ситуации и прогнозирования возможных последствий принимаемых решений, а следовательно, предполагает тесное сотрудничество государства с научно-экспертным сообществом. Конечно, в чистом виде такие модели не существуют, поскольку процесс выработки государственной политики требует использования различных инструментов, но доминирующий вид взаимодействия в конечном итоге определяет специфику этого процесса в каждой конкретной стране.

По данным нашего исследования, у государственных служащих и представителей научно-экспертного сообщества сложились разные представления о доминирующих инструментах формирования государственной политики в нашей стране. Все участвовавшие в интервью эксперты, сотрудники аналити-

ческих 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 то время как среди государственных служащих этой точки зрения придерживаются только 23,81 %. Для большинства из них (52,38 %) таким инструментом является «обсуждение проблемы с экспертным сообществом».

Итак, научно-экспертное сообщество считает, что в России сложилась закрытая модель формирования государственной политики с элементами корпоративной и аналитической, в то время как государственные служащие склонны видеть скорее аналитическую модель, не отрицая при этом наличия в ней целого ряда свойств корпоративной и закрытой. Такое расхождение вряд ли можно объяснить только стремлением лиц, вовлеченных в систему государственного управления, приукрасить реальное положение дел. Сказываются прежде всего различия в понимании роли научно-экспертного сообщества в разработке общественно значимых государственных решений. Для управленцев эта роль является вспомогательной. Они готовы выслушивать мнение экспертов, ученых, зная, что последнее слово всегда остается за лицами, принимающими решения. Поэтому создаваемые в духе современных требований площадки для взаимодействия с исследовательским сообществом государственные служащие воспринимают как вполне реальный атрибут процесса выработки государственных решений. В свою очередь научное сообщество связывает с такими площадками надежды на внедрение в управленческую практику методов доказательной политики, и когда эти надежды не оправдываются, возникает не только ощущение собственной невостребованности, но и формируется особый ракурс восприятия всей системы разработки государственных решений как закрытой, функционирующей на основе латентных механизмов.

Особую роль в становлении инструментальной модели выработки общественно значимых решений, основанной на методах доказательной политики, играет уверенность государственных должностных лиц в качестве аналитических услуг, представляемых научно-экспертным сообществом. Чем выше оценивается качество представляемых аналитических материалов, тем больше вероятность закрепления опыта соответствующего взаимодействия. В ходе интервью были выявлены различия в оценке качества аналитических услуг в России. В научно-преподавательской среде доминируют позитивные оценки, в то время как абсолютное большинство государственных служащих, а также представителей экспертно-аналитических структур сочли уровень аналитических услуг в нашей стране низким или скорее низким. Складывается впечатление, что включенность в систему государственного управления или обретение опыта работы с органами государственной власти в области предоставления аналитических услуг способствует формированию особых требований к аналитическим материалам, а неспособность научно-экспертного сообщества соответствовать этим ожиданиям ведет к разочарованию, проявляющемуся в низких оценках результатов работы аналитиков. Самооценка ученых, не во-

влеченных в процесс оказания аналитических услуг, оказывается завышенной, видимо, потому, что не проходит через процедуру верификации реальным опытом взаимодействия.

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С НАУЧНО-ЭКСПЕРТНЫМ СООБЩЕСТВОМ

Взаимодействие государства с научно-экспертным сообществом осуществляется в двух основных формах. Первая характеризуется созданием постоянной площадки общения с обозначенным кругом ученых-экспертов, например в виде рабочих экспертных групп при органах государственной власти или при вспомогательных структурах (советах, комиссиях). Деятельность этих групп регламентируется особым нормативным актом, а их основной функцией является подготовка аналитических материалов и экспертных заключений по заданной проблематике. Преимуществом такой площадки является регулярный характер взаимодействия лиц, обеспечивающих принятие государственных решений, и экспертного сообщества. Однако ограничение круга экспертов списочным составом группы сужает возможности получения более разносторонних экспертных оценок.

Вторая форма отличается тем, что взаимодействие органа государственной власти выстраивается, как правило, не с конкретными экспертами, а с академическими институтами, иными научно-исследовательскими структурами на основе запроса на оказание аналитических услуг в решении конкретной задачи. Такая форма взаимодействия позволяет вовлекать в аналитическую разработку управленческой ситуации исследовательские коллективы, что способствует повышению научной обоснованности выдаваемых экспертных заключений, а конкуренция на рынке консалтинговых услуг позволяет осуществлять выбор наиболее квалифицированных специалистов. Вместе с тем выбор всегда осуществляется на основе определенных критериев, обладающих субъективной значимостью. В зависимости от используемых критериев выбор может как способствовать повышению эффективности аналитического обеспечения процесса выработки государственной политики, так и превращать научную экспертизу в рупор корпоративных интересов.

Как показало наше исследование, государственные служащие и научно-экспертное сообщество неоднозначно видят критерии выбора органами государственной власти внешних экспертов (аналитических центров). И хотя основным критерием называется опыт взаимодействия с органами государственной власти (на это указали 66,67% участвовавших в интервью государственных служащих и 74,1% ученых-экспертов), но вторым по значимости критерием у государственных служащих стала репутация на рынке аналитических услуг (52,38%), а у научно-экспертного сообщества — личные связи и контакты (61,6%). Научно-образовательному сообществу процесс выбора государственными органами внешних аналитических структур для дальнейшего сотрудничества представляется более закрытым, ориентированным на личные симпатии и рекомендации руководителей. В то время как государственные служащие об-

ращают внимание на такие характеристики, как отсутствие политической ангажированности экспертов и их готовность оказывать аналитическую поддержку органам государственной власти на протяжении всего процесса принятия решения.

Если говорить об оценке эффективности названных выше форм взаимодействия государства с научным сообществом, то в ходе фокусированного интервью мы не выявили серьезных различий в позиции представителей государства и научно-экспертного сообщества. В своем большинстве и государственные служащие, и представители научно-экспертного сообщества склонны оценивать такие формы взаимодействия, скорее, как эффективные, способствующие выработке более обоснованных государственных решений. Если говорить о приоритетах, то государственные служащие отдают предпочтение экспертным рабочим группам и сотрудничеству с аффилированными с государством аналитическими центрами, а научно-экспертное сообщество считает более эффективным сотрудничество с негосударственными исследовательскими центрами.

Для получения информации о настроениях в обществе, о запросах граждан, об отношении разных социальных групп к политическому курсу государство создает площадки взаимодействия с представителями общественности и групп интересов, к ним относятся общественные палаты, общественные советы при органах исполнительной власти, советы и комиссии при Президенте РФ и др. Такие структуры также могут генерировать экспертное мнение, поскольку на их площадках не только собираются выразители интересов разных социальных и политических групп, но и активно привлекаются ученые для исследования конкретных управленческих ситуаций. Например, Общественная палата РФ готовит заключения по законопроектам, в подготовке которых участвуют представители профессионального экспертного сообщества, а Общественный совет при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ для выполнения своей основной функции — осуществления общественного контроля за деятельностью министерства — привлекает экспертов из научного сообщества для мониторинга ситуаций, входящих в сферу публичной деятельности министерства.

В ходе нашего исследования участникам интервью было предложено оценить сложившиеся в нашей стране институциональные площадки взаимодействия государства и общественности с точки зрения эффективности их вклада в повышение уровня аналитического обоснования принимаемых государственных решений. В полученных ответах прослеживается скорее скептическая оценка аналитического потенциала общественных палат и общественных советов. Менее половины государственных служащих (40%) и представителей научно-экспертного сообщества (34%) сочли возможным говорить о большей или меньшей эффективности вклада таких структур в аналитическое обеспечение процесса принятия государственных решений. И напротив, аналитический потенциал советов и комиссий при Президенте РФ оценивается участниками интервью достаточно высоко, что, видимо, связано, как со статусностью данных площадок взаимодействия, так и с наличием более широких возможностей

привлечения к подготовке вырабатываемых ими рекомендаций ученых и экспертов со сложившейся профессиональной репутацией.

Наши респонденты приводят примеры успешного взаимодействия органов государственной власти и представителей общественности, результатом которого стало обеспечение органов государственной власти качественными аналитическими материалами, необходимыми для принятия решений. При этом государственные служащие обращают внимание на получение органами власти аналитической информации от представителей научного сообщества, например, «по вопросу взаимодействия с религиозными организациями», а представители научно-образовательного сообщества выделяют случаи разрешения кризисных ситуаций (принятие решений, «касающихся реакции на пандемию COVID-19, которые принимались с учетом предложений представителей медицинской общественности»; «защита Республики Коми и Архангельской области от опасных для экологии мусоросжигательных заводов 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 и фактически был принят новый документ, который на практике устроил москвичей»).

Любая форма взаимодействия с научно-экспертным сообществом инициируется государством для получения материалов, содержащих анализ управленческой ситуации, прогнозные сценарии развития событий, научно обоснованные рекомендации решения возникших проблем и т. п. Для государственных служащих наиболее важным является, чтобы такие материалы представлялись в обозначенный срок, соответствовали техническому заданию, а содержащиеся в них результаты были представлены в наглядной форме. В научно-экспертном сообществе сложилось ощущение, что в государственных органах от них ждут прежде всего материалы, содержащие выводы, соответствующие имеющимся у заказчика представлениям, установкам и ценностям, и в конечном итоге легитимирующие уже принятые решения. Таким образом, описанная А. Ю. Сунгуровым и М. Е. Карягиным «модель оплаченного результата» [Сунгуров, Карягин, 2017] проявилась и в нашем исследовании в виде ориентации исследователей на запрос заказчика, в котором доминирующее место занимает не инструментальная, а символическая функция экспертизы.

ГОТОВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ЭКСПЕРТНЫМ СООБЩЕСТВОМ

Для оценки перспектив внедрения в практику государственного управления методов доказательной политики важным является определение готовности государственных служащих к взаимодействию с экспертным сообществом в процессе разработки и принятия решений. Как показывает анализ зарубежного опыта [Governance in a Changing Environment, 1995], мотивация государственных служащих к работе с экспертами и использованию предоставляемых

ими аналитических данных определяется рядом внутренних и внешних факторов. Во-первых, это страх чиновников перед выбором неверной, с точки зрения действующей власти, политической позиции. Его следствием являются недоверие экспертам, возникновение у государственных служащих опасений относительно политической ангажированности представителей экспертного сообщества, их приверженности определенным политическим взглядам, оказывающим непосредственное влияние на предоставляемую информацию, ее интерпретацию и предлагаемые экспертами рекомендации. Во-вторых, это неготовность государственных служащих брать на себя лишнюю ответственность. Любые сомнения в надежности предоставляемой экспертами информации ведут к прерыванию контактов с экспертным сообществом, так как ответственность за принимаемые на их основе решения обычно возлагается на представителей органов государственной власти. В-третьих, это стремление государственных служащих избегать любого влияния и личной зависимости, в том числе интеллектуального характера, от лиц, оказывающих аналитические услуги. В-четвертых, это несоответствие «циничных» результатов научных исследований и аналитических данных внутренним ценностям и этическим установкам государственных служащих, что особенно часто встречается в социально значимых сферах, например, в сфере здравоохранения [Oliver, Lorenc, 2014]. Наконец, это необходимость учитывать позицию высшего руководства органов государственной власти по поводу принимаемых решений, которая зачастую формируется под влиянием политической ситуации и собственных политических взглядов руководителей, а не результатов аналитической работы экспертов. Как отмечает Б.Хэд (Head), политическая направленность принимаемых решений, как правило, не способствует использованию объективных данных научных исследований, чиновники и политики склонны ориентироваться на социально-политические факторы, а не результаты научных изысканий [Head, 2015].

Перечисленные факторы демотивации государственных служащих к взаимодействию с экспертным сообществом нашли отражение и в результатах проведенного нами фокусированного интервью. В качестве основного фактора, снижающего готовность чиновников к работе с экспертами и использованию аналитических данных, было названо отсутствие к ним доверия (упомянули 52,38 % государственных служащих, принявших участие в исследовании). Респонденты выразили сомнения в квалификации экспертов (23,81 %), а также сослались на опасность их политической ангажированности, «связи с оппозиционными политическими силами, препятствующими конструктивному сотрудничеству с государственными органами» (23,81 %). Некоторые опрошенные государственные служащие упомянули свое «нежелание оказаться в зависимости от лиц, занимающихся сбором и анализом данных» (14,29 %).

Вместе с тем, как показало исследование, существуют и иные причины неготовности российских чиновников к взаимодействию с экспертным сообществом. Многие из них, как можно предположить, актуальны именно для России и связаны с отсутствием сложившихся механизмов работы российских органов государственной власти с научно-исследовательскими и аналитическими

центрами. Отсутствие соответствующего опыта приводит к возникновению сильного беспокойства у конкретных государственных служащих по поводу организации взаимодействия с экспертами и в результате — к отказу от их услуг. Так, например, респонденты опасаются, что работа с экспертами может привести к затягиванию сроков принятия решений (38,1%), они не уверены, что необходимые аналитические данные будут предоставлены своевременно, что затруднит их использование (23,81%). Кроме того, как признались 23,81% опрошенных, у них пока не сложилось понимание значения использования аналитических данных при принятии решений, что также может быть связано с отсутствием соответствующего опыта.

Особое место в числе факторов, снижающих готовность российских государственных служащих к взаимодействию с экспертным сообществом, занимает нестабильная, быстрая меняющаяся обстановка, в которой принимаются решения (38,1%). Эксперты не успевают реагировать на происходящие изменения, что значительно снижает качество и ценность предоставляемой ими информации, объясняет отсутствие выраженного интереса со стороны чиновников к ее использованию при принятии решений.

Наконец, еще одним важным фактором демотивации российских государственных служащих к взаимодействию с экспертами является отсутствие у чиновников необходимой подготовки и компетенций для работы с аналитическими данными (подтвердили 33,3% опрошенных государственных служащих). Интересно, что многие представители экспертного и академического сообщества, принявшие участие в интервью, также отметили этот фактор как одну из основных причин неготовности чиновников к взаимодействию с экспертами и использованию аналитических данных при принятии решений (50,0 и 42,86% соответственно).

В целом на сегодняшний день, как показало проведенное исследование, уровень готовности российских государственных служащих к взаимодействию с экспертами и использованию аналитических данных в процессе принятия и обоснования принятых решений остается относительно невысоким (в среднем 5–6 баллов по 10-балльной шкале), что существенно препятствует распространению принципов и практик доказательной политики в России. Росту мотивации государственных служащих к взаимодействию с экспертным сообществом могут способствовать такие условия, как политический нейтралитет экспертов, повышение качества предоставляемых ими аналитических услуг, изменение формата общения экспертов с представителями органов государственной власти, в том числе отказ от использования распространенной ролевой модели «взрослый — ребенок» во взаимодействии с чиновниками, в рамках которой последние выступают в роли зависимых «детей», теряющихся в исходящих от «взрослых» информационных потоках. Ключевое значение имеет также развитие механизмов взаимодействия органов государственной власти с экспертным сообществом, его законодательное регулирование, что существенно снизит уровень неопределенности в совместной работе государственных служащих и экспертов, повысит уровень доверия к предоставляемым ими аналитическим услугам.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

У государственных служащих и в научно-экспертном сообществе сложилось понимание важности применения инструментов доказательной политики в процессах разработки государственных решений. Абсолютное большинство участников фокусированного интервью считает целесообразным вовлечение ученых в эти процессы. Однако формирующиеся в этой связи взаимные ожидания вряд ли можно назвать гармоничными из-за изрядной доли присущего обеим сторонам скептицизма. Значительная часть государственных служащих сомневается в объективности научного знания о социальных, экономических и политических процессах, некоторые из них опасаются привнесения учеными в аналитические материалы своих ценностных предпочтений. Представители научной общественности в свою очередь подозревают лиц, принимающих решения, в излишней заикленности на узкий круг доверенных лиц, в недопонимании роли аналитики в разработке государственной политики и неспособности по достоинству оценить проделанную учеными-экспертами работу.

Внедрение в систему государственного управления методов доказательной политики предполагает создание устойчивых каналов коммуникации государства с научно-экспертным сообществом. Эффективность таких каналов определяется как качеством поступающей по ним информации, так и способностью участников коммуникационного процесса слышать и понимать друг друга. Если говорить о качестве аналитических услуг, то оно оценивается государственными служащими скорее как низкое, в то время как научно-экспертное сообщество склоняется к более высокой оценке своих возможностей в анализе управленческих ситуаций. Такое расхождение в оценке связано с разными ожиданиями от аналитических материалов. Государственным служащим прежде всего важно, чтобы такого рода материалы представлялись в срок, соответствовали техническому заданию, были доступны для понимания, а методология исследования вызывала доверие. Научно-экспертное сообщество выдвигает на передний план проблему соответствия сделанных в ходе исследования выводов представлениям, установкам и ценностям заказчика, т. е. умение подстроиться под его запросы и представить в экспертных отчетах четкие и однозначные ответы на интересующие вопросы.

Проблема доверия руководителей органов государственной власти к предоставляемым научными экспертами аналитическим данным рассматривается государственными служащими в качестве основной в процессе внедрения в систему разработки государственных решений инструментов доказательной политики. Именно отсутствие доверия становится главной причиной скептического отношения лиц, принимающих решения, к сотрудничеству с научно-экспертным сообществом и либо подталкивает их к поддержанию контактов с проверенными аналитическими центрами, как правило, аффилированными с государством, либо вынуждает опираться исключительно на материалы, подготовленные сотрудниками соответствующих государственных ведомств.

Литература

Балаян А. А., Сунгуров А. Ю. Фабрики мысли и экспертные сообщества. СПб.: Алетейя, 2016. 240 с.

Беляева Н. Ю., Зайцев Д. Г. «Фабрики мысли» и центры публичной политики как субъекты экспертного обеспечения политики // Политика. 2008. № 4. С. 139–151.

Волошинская А. А., Комаров В. М. Доказательная государственная политика: 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.

Ивченкова М. С. Функционирование российских «фабрик мысли» в информационном обществе // Вестник Института социологии. 2019. Т. 10, № 3. С. 151–164. <https://doi.org/10.19181/vis.2019.30.3.594>.

Макарычев А. С. Государства, экспертные сообщества и режимы знания-власти // Политическая наука. 2015. № 3. С. 9–26.

Сунгуров А. Ю. Экспертное сообщество и власть: модели взаимодействия и проблемы гражданской ответственности // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 130–142. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>.

Сунгуров А. Ю. Экспертные сообщества и власть. М.: Политическая энциклопедия, 2020. 231 с.

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

Fraussen B., Halpin D. Think tanks and strategic policy making: The contribution of think tanks to policy advisory systems // Policy Sciences. 2017. Vol. 50. P. 105–124.

Governance in a Changing Environment / ed. by G. Peters and D. Savoie. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995.

Head B. Toward more 'Evidence-Informed' policy making? // Public Administration Review. 2015. Vol. 76, iss. 3. P. 472–484. <https://doi.org/10.1111/puar.12475>.

Howlett M., Migone A. Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems // Policy and Society. 2013. Vol. 32, iss. 3. P. 241–254. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.005>.

Laux T. How do think tanks qualify their expertise? Exploring the field of scientific policy advice in France // Journal of Science Communication. 2019. Vol. 18, iss. 3. P. 1–20. <https://doi.org/10.22323/2.18030207>.

McGann J. G. The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016. 240 p.

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. P. 206–217. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-12-34>.

Pawson R. Evidence-Based Policy. A Realist Perspective. London: Sage Publications, 2006. 208 p.

Stone D., Denham A. Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas. Manchester: Manchester University Press, 2004. 336 p.

The Future of Think Tanks and Policy Advice Around the World / ed. by J. McGann. London: Palgrave Macmillan, 2021. 330 p.

Vesely A. Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence // Policy and Society. 2013. Vol. 32, iss. 3. P. 199–209. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.002>.

Пушкарева Галина Викторовна — д-р полит. наук, проф.; gvpush@mail.ru

Михайлова Ольга Владимировна — д-р полит. наук, доц.; Mikhaylova@spa.msu.ru

Батоврина Екатерина Викторовна — канд. социол. наук; batovrinaev@spa.msu.ru

Статья поступила в редакцию: 4 ноября 2021 г.;

рекомендована к печати: 26 ноября 2021 г.

Для цитирования: Пушкарева Г. В., Михайлова О. В., Батоврина Е. В. Взаимодействие государства и научно-экспертного сообщества: перспективы доказательной политики в Российской Федерации // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2022. Т. 18, № 1. С. 23–38. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.102>

INTERACTION OF GOVERNMENT, SCIENTIFIC AND EXPERT COMMUNITY: PROSPECTS OF EVIDENCE-BASED POLICY IN RUSSIA*

Galina V. Pushkareva

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation; gvpush@mail.ru

Olga V. Mikhaylova

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation; Mikhaylova@spa.msu.ru

Ekaterina V. Batovrina

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation; batovrinaev@spa.msu.ru

This article analyzes the interaction of state, scientific, and expert communities in order to determine the prospects for introducing the methods of “evidence-based policy” into the Russian practice of public administration. It reveals to what extent the representatives of the state and expert communities are ready to cooperate to increase the scientific validity of government decisions. Research was carried out by using focused interviews. The purposive sample included public authorities and representatives of scientific, expert, and educational communities from ten regions of Russia. In general, both public servants and representatives of scientific and expert communities realize the significance of using evidence-based policy tools for developing government decisions. However, the mutual expectations that are formed can hardly be called harmonious due to a fair amount of skepticism on both sides. A significant number of public servants doubt that scientific knowledge of social, economic, and political processes is objective, and some are afraid that scientists will introduce their value preferences into analytical materials. The representatives of scientific community, in their turn, suspect decision-makers of being overly obsessed with a narrow circle of confidants, of misunderstanding of the role of analytics in the development of public policy, and an inability to appreciate the work done by expert scientists. Lack of mutual trust is the main reason for the skeptical attitude of decision-makers to cooperate with the scientific and expert community and pushes them either to maintain contacts with proven analytical centers, as a rule, affiliated with the government, or forces them to rely solely on materials prepared by employees of the relevant state departments.

Keywords: evidence-based policy, scientific expertise, government decision making, scientific and expert community, forms of interaction of government, scientific and expert community.

References

Balaian A. A., Sungurov A. Yu. *Think tanks and expert communities*. St Petersburg, Aleiteia Publ., 2016. 240 p. (In Russian)

* The reported study was funded by Russian Foundation for Basic Research and EISR, project No. 21-011-31194.

Beliaeva N. Ju., Zaitsev D. G. Think tanks and centers of public policy as the subjects of expert support in politics. *Politiia*, 2008, no. 4, pp. 139–151. (In Russian)

Fraussen B., Halpin D. Think Tanks and Strategic Policy Making: The Contribution of Think Tanks to Policy Advisory Systems. *Policy Sciences*, 2017, vol. 50, pp. 105–124.

Galliamova E. M. Evidence-based policy: opportunities and limitations. *Sotsiologiya*, 2021, no. 2, pp. 158–162. (In Russian)

Governance in a Changing Environment, ed. by G. Peters and D. Savoie. Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995.

Head B. Toward more 'Evidence-Informed' policy making? *Public Administration Review*, 2015, vol. 76, iss. 3, pp. 472–484. <https://doi.org/10.1111/puar.12475>.

Howlett M., Migone A. Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems. *Policy and Society*, 2013, vol. 32, iss. 3, pp. 241–254. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.005>.

Ivchenkova M. S. Russian think tanks in information society. *Vestnik Instituta sotsiologii*, 2019, vol. 10, no. 3, pp. 151–164. <https://doi.org/10.19181/vis.2019.30.3.594>. (In Russian)

Laux T. How do think tanks qualify their expertise? Exploring the field of scientific policy advice in France. *Journal of Science Communication*, 2019, vol. 18, iss. 3, pp. 1–20. <https://doi.org/10.22323/2.18030207>.

Makarychev A. S. Governments, expert communities and regimes of knowledge-government. *Politicheskaya nauka*, 2015, no. 3, pp. 9–26. (In Russian)

McGann J. G. *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2016. 240 p.

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, pp. 206–217. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-12-34>.

Pawson R. *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*. London, Sage Publications, 2006. 208 p.

Stone D., Denham A. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester, Manchester University Press, 2004. 336 p.

Sungurov A. Ju. Expert communities and government: models of interaction and problems of civil responsibility. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2018, no. 4, pp. 130–142. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.10>. (In Russian)

Sungurov A. Ju. *Expert communities and government*. Moscow, Politicheskaya entsiklopediia Publ., 2020. 231 p. (In Russian)

Sungurov A. Ju., Kariagin M. E. Russian expert community and government: key forms of interaction. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2017, no. 3, pp. 144–159. <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.10>. (In Russian)

The Future of Think Tanks and Policy Advice Around the World / ed. by J. McGann. London, Palgrave Macmillan, 2021. 330 p.

Vesely A. Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society*, 2013, vol. 32, iss. 3, pp. 199–209. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.002>.

Voloshinskaia A. A., Komarov V. M. Evidence-based policy: problems and perspectives. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, 2015, no. 4, pp. 90–102. (In Russian)

Received: November 4, 2021

Accepted: November 26, 2021

For citation: Pushkareva G. V., Mikhaylova O. V., Batovrina E. V. Interaction of government, scientific and expert community: Prospects of evidence-based policy in Russia. *Political Expertise: POLITEX*, 2022, vol. 18, no. 1, pp. 23–38. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2022.102> (In Russian)