

Перспективы доказательной политики в России: взгляд с позиции государственных управленцев*

О. В. Михайлова, Е. В. Батоврина

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

Для цитирования: Михайлова О. В., Батоврина Е. В. Перспективы доказательной политики в России: взгляд с позиции государственных управленцев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2022. Т. 15. Вып. 2. С. 123–136. <https://doi.org/10.21638/spbu12.2022.202>

Доказательная политика нацелена на преодоление субъективности при принятии государственных решений с помощью их разносторонней экспертизы, использования аналитических материалов на всех этапах процесса принятия и исполнения государственных решений, вовлечения в него внутренних и внешних экспертов. В число основных задач исследования вошло определение возможностей и ограничений использования доказательной политики как подхода к принятию и продвижению государственных решений в России, выявление отношения лиц, принимающих решения, к инструментам доказательной политики и их применению в российских реалиях, получение экспертной оценки состояния доказательной политики в российском публичном пространстве. Реализация поставленных задач осуществлялась с использованием метода полустандартизированного интервью с участием целевой выборки из 37 человек — представителей органов государственной власти, академического и научно-экспертного сообществ. В настоящей статье отражены результаты интервьюирования представителей органов государственной власти: в их ответах более выпукло отразились возможности и ограничения использования инструментов доказательной политики в российской управленческой среде. Анализ ответов государственных управленцев показал, что, несмотря на существующий в органах государственной власти запрос и интерес к аналитическим данным и информационно-аналитической поддержке экспертов, распространение доказательной политики в российских реалиях имеет ряд ограничений. Основными препятствиями видятся невысокий уровень доверия государственных управленцев к аналитическим материалам и их авторам, общая низкая оценка ими качества аналитических услуг, дефицит площадок для регулярного взаимодействия государственных управленцев с экспертным сообществом, их ориентация на соблюдение формальных, а не содержательных требований при работе с поставщиками аналитических данных и услуг. Преодоление препятствий на пути взаимодействия экспертов и представителей органов государственной власти при принятии государственных решений возможно через расширение практики использования поддержки экспертов при выработке решений и повышение их готовности учитывать требования государственных управленцев как заказчиков аналитических материалов.

Ключевые слова: доказательная политика, принятие государственных решений, обоснование государственных решений, качество аналитических услуг, взаимодействие государственных органов с экспертами.

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

Введение

Исторически доказательная политика появляется как попытка преодоления субъективности при принятии решений путем создания информационно-аналитической основы для этого процесса. 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. Востребованность доказательной политики в западных управленческих системах обусловлена сильным общественным давлением и острой политической конкуренцией. Соответственно, в них возникают стимулы для повышения качества принимаемых решений и оптимизации бюджетных расходов, чему содействует активность многочисленных экспертных центров, способных предложить аналитическое сопровождение, основанное на результатах научных исследований.

В Россию доказательная политика пришла относительно недавно, прежде всего с подачи академического сообщества, спрос же со стороны государственных управленческих структур формируется постепенно с учетом специфики политической системы и сложившейся модели взаимодействия с научно-экспертным сообществом. Закономерно возникает вопрос о перспективах закрепления доказательной политики в российской системе государственного управления: сможет ли она, акцентируя значимость научного знания, уводя на периферию политическую волю и рентаориентированную мотивацию чиновников, содействовать росту качества принимаемых решений? Ответ на этот вопрос предполагает выявление отношения современных российских управленцев к информационно-аналитическому сопровождению процесса принятия решений, их готовности опираться на современные научные разработки и расширять участие экспертного сообщества в выработке оптимальных решений и их имплементации.

Обзор научной литературы

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 [1; 2]. В частности, А. А. Волошинская и В. М. Комаров определяют ее как «обоснование предлагаемых вариантов нормативно-правового регулирования, отдельных мер и мероприятий социально-экономической политики с помощью результатов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы» [3, с. 90–91].

Проблематика доказательной политики как основного принципа, которым следует руководствоваться политикам и управленцам при принятии государственных решений, получила развитие в рамках зарубежной науки. Активный рост академических публикаций по концептуализации и алгоритмизации этого подхода к выработке и реализации общественно значимых решений начался в конце 1990-х гг. [4–6]. В первую очередь внимание к данному направлению исследования государственной политики отличало актуальные англосаксонские

подходы к политико-административному управлению — в Великобритании [7–9], Канаде [10] и Австралии [11], но впоследствии распространилось и на остальные страны [12–14].

Наиболее последовательные и многосторонние исследования феномена доказательности в политике представлены в работах Р. Поусона (R. Powson), И. Сандерсона (I. Sanderson), Х. Страссхейма (H. Strassheim). Р. Поусон обращает внимание на объективно возникающие сложности использования научных доказательств в процессе принятия решений — этот процесс отличается динамичностью, требует оперативной реакции на возникающие проблемы, а сбор актуальных эмпирических данных запаздывает и связан со значительными временными затратами [15; 16]. И. Сандерсон предлагает детализированный анализ теории и практики доказательной политики, акцентируя внимание на необходимости рационализации процесса принятия решений, но и не игнорируя при этом критические замечания в отношении использования принципа доказательности [17; 18]. Х. Страссхейм закономерно поднимает ключевой для принятия решений вопрос о неизбежности влияния политических и культурных факторов на содержание доказательств [19; 20].

Проникновение методов и технологий доказательной политики в процессы государственного управления происходило со стороны более активно разрабатываемых модификаций доказательного управления в корпоративных практиках и современном менеджменте [21–23]. Их современное развитие рассматривается в зарубежной науке через призму разнообразных форм организационной динамики под воздействием новых вызовов внешней среды [24; 25].

Самостоятельные направления исследований доказательной политики зарубежными авторами выстраиваются в рамках ее рассмотрения по различным сферам и отраслям активности современного государства, в частности здравоохранения и социальной сферы в целом [26; 27], образования [28; 29], а также миграционной политики ЕС [30].

Отметим специально, что одним из ключевых подходов к формированию доказательной базы государственной политики является социологическая оценка, получившая вначале особое распространение в сфере общественного здравоохранения [31], а затем и в доказательной политике; впоследствии она нашла широкое применение в предварительном, текущем и ретроспективном анализе политических решений и мер [32]. В данном контексте особую популярность приобрели крупномасштабные социологические опросы, например международные опросы по оценке образовательных достижений учащихся в странах ЕС, результативности решений, принятых в сфере здравоохранения [33].

Особое внимание исследователей привлекают опросы организационного сопровождения реализации концепции доказательной политики, взаимодействия исследовательских и экспертных сообществ и центров с органами государственной власти и политиками. В качестве ключевой отмечается проблема независимости экспертов, их подверженности влиянию со стороны конкурентов, неправительственных организаций, органов государственной власти и политиков [34]. Если распространенная в США и Европе англосаксонская модель взаимодействия управленцев и экспертов основана на относительной автономии последних, то азиатская модель исходит из необходимости учитывать интересы клиента — органа

государственной власти, что заставляет экспертов ориентироваться на «желаемые результаты», повышает политическое давление на них и во многом объясняется финансированием их работы из государственного бюджета [35, с. 3].

Методология и методика исследования

В целях определения возможностей и ограничений использования доказательной политики как подхода к принятию и продвижению государственных решений в России, а также для выявления отношения лиц, принимающих решения, к инструментам доказательной политики и их применению в российских реалиях и для получения общей экспертной оценки реального состояния доказательной политики в российском публичном пространстве в июле 2021 г. было проведено полустандартизированное интервью. Интервью проводилось на основе заранее разработанного опросника, включающего 24 основных и 8 дополнительных вопросов (о личности участников интервью). В него вошли вопросы открытого, полузакрытого и закрытого типов, что, с одной стороны, обеспечило получение развернутых комментариев участников интервью по ключевым аспектам рассматриваемой темы, с другой — упростило процедуру и сократило время проведения интервью. Содержательная направленность вопросов определялась обозначенными выше целями исследования и основными гипотезами, сформулированными с учетом результатов анализа зарубежных практик реализации концепции доказательной политики (см., например, [34; 35 и др.]), показавших, что наличие спроса со стороны органов государственной власти на аналитические услуги и аналитическое сопровождение в процессе принятия решений является ключевым фактором развития идей и распространения концепции доказательной политики, а основными препятствиями на ее пути в выступают скептическое или негативное отношение государственных управленцев к рекомендациям внешних экспертов и низкое качество их услуг. Всего было использовано три гипотезы:

1. В органах государственной власти есть запрос на инструменты доказательной политики.
2. В органах государственной власти преобладает скептическое отношение к рекомендациям внешнего экспертного сообщества.
3. Отечественные «фабрики мысли» уязвимы с точки зрения научного потенциала (возможности давать обоснованные, квалифицированные экспертные заключения).

В опросник были включены следующие блоки вопросов:

1. О целесообразности и сложившемся опыте применения процедур и инструментов доказательной политики при принятии и реализации государственных решений в России. Например:
 - «В практике государственного управления сложились определенные процедуры и инструменты выработки и принятия решений по общественно значимым вопросам. Какие из них, на Ваш взгляд, наиболее активно применяются в российской системе государственного управления при принятии решений в сфере регулирования экономических, социальных и политических процессов?»
 - «В России существует сеть академических институтов (Институт социологии, Институт государства и права, Институт мировой экономики и меж-

дународных отношений и др.). Насколько, на Ваш взгляд, целесообразно привлекать ученых данных институтов для разработки общественно значимых государственных решений?»

- «В России за последние десятилетия возникли различные негосударственные аналитические центры (Фонд развития гражданского общества, Институт общественного проектирования, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара и др.). Насколько целесообразным, на Ваш взгляд, является привлечение сотрудников данных центров для разработки общественно значимых государственных решений?»

2. Факторах, способствующих или, напротив, препятствующих распространению и реализации идей доказательной политики в отечественных условиях. Например:

- «Какие факторы, по Вашему мнению, могут снизить готовность руководителей органов государственной власти к использованию аналитических данных при разработке решений?»

- «Как Вы в целом оцениваете качество аналитических услуг в России?»

3. Готовности государственных управленцев использовать процедуры и инструменты доказательной политики на практике. Например:

- «Оцените, пожалуйста, готовность руководителей органов государственной власти использовать аналитические данные при разработке решений по 10-балльной шкале, где 10 баллов соответствуют высокому уровню готовности, 0 баллов — отсутствию готовности».

4. Опыте взаимодействия государственных управленцев и поставщиков аналитических услуг. Например:

- «Как Вы считаете, какими критериями в первую очередь руководствуются в государственных органах при оценке качества аналитических услуг?»

- «Для получения аналитических данных, необходимых для принятия государственных решений, органы государственной власти нередко обращаются к помощи внешних экспертов и аналитических центров. Какими критериями, по Вашему мнению, руководствуются органы государственной власти при выборе внешних экспертов (аналитических центров)?»

Ограниченность круга лиц, информированных о состоянии и перспективах доказательной политики в России, определила тип выборки: в состав целевой выборки были включены представители органов государственной власти (22 участника), имеющие опыт управленческой деятельности и регулярно участвующие в принятии государственных решений, и представители академического и научно-исследовательского сообщества (15 участников), занимающиеся экспертной деятельностью и выступающие в роли поставщиков аналитических услуг для государственных органов. Общий объем выборки составил 37 участников. Возрастной состав участников интервью разнороден, большинство из них относятся к возрастной группе от 25 до 45 лет (59,46 %). Больше половины участников интервью (56,76 %) имеют ученую степень кандидата (35,14 %) или доктора (21,62 %) наук.

Сочетание функций заказчиков аналитических данных с ролью лиц, ответственных за принятие решений, — одна из причин заведомо более критичного отношения государственных управленцев к идеям доказательной политики, предопределившего интерес к анализу их ответов на вопросы полустандартизированной

ванного интервью отдельно от ответов представителей академического и научно-исследовательского сообщества: в них более выпукло отразились возможности и ограничения использования инструментов доказательной политики в российской управленческой среде. В состав выборки государственных управленцев вошли представители органов исполнительной власти уровня руководителей департаментов из десяти регионов России — г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Саратовской, Томской областей, Камчатского края, Краснодарского края, Республики Марий Эл. Основным критерием отбора участников интервью послужил опыт работы на руководящих позициях в органах государственной власти не менее трех лет. Учитывая относительную закрытость органов государственной власти и низкую готовность их представителей делиться информацией, в качестве способов рекрутирования участников интервью были использованы прямой контакт с государственными управленцами (выпускниками программ основного и дополнительного образования факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова, участниками конференций по вопросам государственного управления, инициаторами и заказчиками научно-исследовательских работ по аналогичной тематике) и метод снежного кома. Опыт руководящей работы участников интервью и их интерес к проводимому исследованию, выразившийся в готовности ответить на все вопросы интервью, частично компенсировали ограничения исследования, связанные с размером выборки (22 участника) и использованием метода полустандартизированного интервью. Вместе с тем полученные результаты следует интерпретировать, прежде всего, как результаты апробации опросника для проведения интервью, позволившие обнаружить выраженные тенденции в реализации концепции доказательной политики в России и определить сценарий их дальнейшего исследования.

Результаты исследования

Целесообразность и сложившийся опыт применения процедур и инструментов доказательной политики при принятии и реализации государственных решений в России. Как показало интервьюирование представителей органов государственной власти, практика использования аналитических данных и привлечения экспертов к обсуждению существующих проблем при принятии государственных решений широко распространена и не является новшеством для российских государственных органов. Так, в числе инструментов, активно применяющихся в российской системе государственного управления при принятии решений в сфере регулирования экономических, социальных и политических процессов, представители органов государственной власти, принявшие участие в интервью, в первую очередь назвали «сбор и анализ статистических данных» (упомянули 16 участников интервью) и «обсуждение проблем с экспертным сообществом» (назвали 12 участников интервью). При этом потребность государственных управленцев в аналитических материалах и экспертных заключениях в процессе принятия государственных решений остается актуализированной: большинство участников интервью считает целесообразным привлечение экспертов из сети академических институтов (Институт социологии, Институт государства и права, Институт мировой экономики и международных отношений и др.) (отметили 16 участников интервью)

и негосударственных аналитических центров (Фонд развития гражданского общества, Институт общественного проектирования, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара и др.) (упомянули 15 участников интервью) для разработки государственных решений, особенно если речь идет о решении общественно значимых задач: «Необходимо исходить из конкретной ситуации и специфики решаемой задачи. Насколько эта задача является публичной» (интервью № 8). Некоторые участники интервью указывают на необходимость расширения круга привлекаемых экспертов: «Целесообразно (привлекать), и далеко не только из вышеперечисленных центров, а из других центров, а также отдельных исследователей, авторов научно-исследовательских разработок и проектов по конкретным направлениям» (интервью № 2), что еще раз подтверждает наличие спроса на аналитическую информацию со стороны представителей органов государственной власти.

Факторы распространения и реализации идей доказательной политики в отечественных условиях. На фоне явного интереса участников интервью к сотрудничеству с экспертами в процессе принятия решений их комментарии относительно объективности и качества предоставляемых аналитических данных и услуг выглядят весьма печально. Так, больше половины государственных управленцев, принявших участие в полустандартизированном интервью (12 участников), оценивают качество аналитических услуг в России как «низкое» и «скорее низкое». При этом под качеством аналитических услуг они понимают «соблюдение сроков предоставления экспертного отчета», «соответствие отчета техническому заданию», «оформление и наглядность представления результатов», «доверие методологии исследования, источникам данных и процедуре их сбора», а также «наличие в экспертном отчете четких и однозначных ответов на интересующие заказчика вопросы». 15 из 22 участников интервью сомневаются в объективности аналитических материалов и экспертных заключений, предоставляемых аналитическими центрами, созданными по инициативе президента РФ и органов государственной власти (Российский институт стратегических исследований, Аналитический центр при Правительстве РФ, Центр стратегических разработок, Российский совет по международным делам и др.). По их мнению, материалы являются объективными в той мере, «в какой могут быть объективными современные социальные науки» (интервью № 4) или «в какой это необходимо официальным заказчикам» (интервью № 11). Участники интервью достаточно критично оценивают уровень компетентности внутренних экспертов, занятых в органах государственной власти и отвечающих за сбор и анализ информации: больше половины участников интервью определяют его как «средний» и «ниже среднего». Уровень доверия к внешним экспертам и предоставляемым им аналитическим данным также относительно невысок: только 8 из 22 участников интервью доверяют материалам, подготовленным учеными из академических институтов, 7 участников — данным, поступающим от специалистов аналитических центров, аффилированных с государственными структурами, 3 участника — заключениям специалистов негосударственных аналитических центров.

Проблема доверия к аналитическим материалам, как показали результаты интервью, — одно из ключевых препятствий на пути использования аналитических данных при принятии государственных решений. Так, в списке факторов, снижающих готовность государственных управленцев к использованию аналитиче-

ских данных при разработке решений, она заняла первое место — ее упомянули 12 из 22 участников интервью. Следующими в списке оказались такие факторы, как «стремление руководителей органов государственной власти сократить сроки принятия решений», «уверенность руководителей органов государственной власти в корректности собственного видения и понимания ситуации, в которой принимаются решения», и «быстрое изменение ситуации, в которой принимаются решения», — на каждый из них сослались 8 участников интервью. В числе дополнительных факторов были упомянуты «отсутствие у руководителей органов государственной власти компетенций, необходимых для успешной работы с аналитическими данными» (встречается в ответах 7 участников интервью), «несвоевременное предоставление аналитических данных руководителям органов государственной власти, затрудняющее их использование в процессе принятия решений», и «отсутствие у руководителей органов государственной власти понимания значения использования аналитических данных при принятии решений» (упомянули по 5 участников интервью).

Готовность государственных управленцев использовать процедуры и инструменты доказательной политики на практике. Несмотря на критическое отношение представителей органов государственной власти, принявших участие в полустандартизированном интервью, к качеству и объективности предоставляемой аналитической информации и невысокий уровень доверия к ней, вероятность их взаимодействия с экспертами при принятии и реализации государственных решений и использования аналитических материалов остается достаточно высокой. Об этом свидетельствует оценка участниками интервью уровня готовности своих коллег использовать аналитические данные при разработке государственных решений и их обосновании выше среднего (6,03 и 5,6 балла соответственно по 10-балльной шкале), а также их уверенность в необходимости убеждения общественности в своевременности и правильности принятых решений (с этим мнением не согласились только двое участников интервью). Данная позиция позволяет предположить, что многим из них не избежать взаимодействия с экспертами на регулярной основе — особенно если речь идет о принятии заведомо непопулярных или инновационных решений, требующих обоснования и разъяснения населению. Так, как отмечает один из участников интервью, аналитические данные нужны для проведения разъяснительной работы среди населения «если решение является “непопулярным” для широких слоев населения, либо отдельной социальной группы, интересы которой затрагивают, кроме того, если решение сильно “инновационное” и общественное сознание принять его не готово» (интервью № 4). В этой связи взгляды государственных управленцев на наиболее эффективные формы взаимодействия с экспертным сообществом в целях повышения уровня аналитического обоснования принимаемых государственных решений, а также критерии выбора внешних экспертов (аналитических центров) органами государственной власти представляются весьма интересными.

Опыт взаимодействия государственных управленцев и поставщиков аналитических услуг. Наивысший уровень признания участниками интервью получили такие формы взаимодействия с экспертами, как экспертные группы при органах государственной власти (упомянули 18 участников интервью) и запросы в государственные аналитические центры о предоставлении аналитических материалов

по конкретной проблеме (указали 14 участников). При этом вопросы о примерах успешного использования этих форм на практике и взаимодействия органов государственной власти и экспертного сообщества, результатом которого стало обеспечение органов государственной власти качественными аналитическими материалами, необходимыми для принятия и обоснования решений, оказались весьма трудными: на них смогли дать содержательный ответ только 25 % участников интервью. В числе приведенных примеров — «получение аналитической информации от представителей научного сообщества по вопросу взаимодействия с религиозными организациями» (интервью № 19), «реновация в Москве» (интервью № 10), «обоснование необходимости проведения общероссийского голосования по принятию поправок в Конституцию России и по сути самих поправок» (интервью № 7), «Sputnik V» (интервью № 16).

Опираясь на свой опыт, государственные управленцы, принявшие участие в интервью, перечислили критерии, которыми руководствуются органы государственной власти при выборе внешних экспертов (аналитических центров). Самыми популярными критериями оказались «наличие опыта взаимодействия с органами государственной власти» (упомянули 15 участников интервью), «репутация на рынке аналитических услуг» (назвали 12 участников интервью), а также «отсутствие политической ангажированности экспертов (аналитических центров), их связи с оппозиционными силами», «готовность экспертов (аналитических центров) оказывать аналитическую поддержку органам государственной власти на протяжении всего процесса принятия решения и его обоснования» и «рекомендации руководителей органов государственной власти» (на каждый из них сослались 8 участников интервью). Можно предположить, что именно этими критериями руководствуются или будут руководствоваться сами участники интервью при выборе поставщиков аналитических услуг. Хотя, как отмечают некоторые участники интервью, далеко не всегда органы государственной власти способны выбрать подходящих экспертов: «Органы не обладают необходимыми компетенциями» (интервью № 6); не всегда есть возможность оплаты аналитических услуг: «Денег мало выделяют» (интервью № 18).

Выводы и обсуждение результатов

В ходе проведения исследования гипотезы № 1 и 2 были подтверждены. Так, как показал анализ результатов интервью, представители органов государственной власти понимают значение и заинтересованы в аналитических услугах экспертов, но применимость их советов на практике ставится под сомнение. В числе субъективных факторов, препятствующих конструктивному взаимодействию экспертов и представителей органов государственной власти, — низкая оценка последними качества аналитических услуг, невысокий уровень доверия аналитическим материалам и заключениям, предоставляемым экспертами, а также нежелание государственных управленцев 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. В числе объективных факторов, препятствующих конструктивному взаимодействию экспертов и представителей органов государственной власти, — политическая ангажированность

экспертов, дефицит эффективных площадок для взаимодействия экспертов с представителями власти, ориентация управленцев на соблюдение формальных, а не содержательных требований при работе с поставщиками аналитических материалов и услуг, а также их неумение работать с результатами исследований.

Верифицировать гипотезу № 3 не представилось возможным. Основная причина возникших затруднений кроется в противоречиях в ответах участников интервью. Так, с одной стороны, подавляющее большинство участников указало на целесообразность сотрудничества с экспертами из отечественных «фабрик мысли», что свидетельствует о признании их научного потенциала государственными управленцами. С другой стороны, как уже отмечалось выше, многие участники интервью признались в недоверии к аналитическим материалам и в низкой оценке качества аналитических услуг, что может быть расценено как показатель уязвимости поставщиков аналитических услуг с точки зрения возможности давать обоснованные, квалифицированные экспертные заключения. Для уточнения причин вскрытых противоречий требуется проведение дополнительных исследований.

В целом, как показали результаты интервью, преодоление препятствий на пути взаимодействия экспертов и представителей органов государственной власти при принятии государственных решений возможно при сближении интересов обеих сторон — расширении практики использования экспертного знания при выработке решений и повышении готовности экспертов учитывать требования управленцев, не ограничиваться сугубо научными разработками, а также оказывать разностороннюю аналитическую поддержку на протяжении всего процесса принятия решений. Учитывая слабую информированность государственных управленцев, принявших участие в интервью, о положительных примерах аналитической поддержки органов государственной власти экспертным сообществом, путь к развитию взаимодействию государственных управленцев и экспертов предстоит весьма долгий. Его дальнейшее исследование с позиции представителей органов государственной власти возможно с помощью метода фокусированного интервью с участием стратифицированной (например, по административно-территориальному делению страны) выборки государственных управленцев.

Литература

1. Галлямова Э.М. Доказательная государственная политика: возможности и ограничения // Социология. 2021. № 2. С. 158–162.
2. Vesely A. Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence // Policy and Society. 2013. Vol. 32, iss. 3. P. 199–209.
3. Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 4. С. 90–102.
4. Davies H. T. O., Nutley S. M. What works?: Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: Policy Press, 2000.
5. Young K. Social science and the evidence-based policy movement // Social policy and society. 2002. Vol. 1, no. 3. P. 215–224.
6. Marston G., Watts R. Tampering with evidence: A critical appraisal of evidence-based policymaking // An Australian Review of Public Affairs. 2003. No. 3 (3). P. 143–163.
7. Wells P. New labour and evidence based policy a making: 1997–2007 // People, Place & Policy Online. 2007. Vol. 1, no. 1. P. 22–29.
8. Nutley S., Davies H., Walter I. Evidence based policy and practice: Cross sector lessons from the UK. Swindon: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, 2002. URL: <https://www.>

researchgate.net/publication/251786301_Evidence_Based_Policy_and_Practice_Cross_Sector_Lessons_From_the_UK (дата обращения: 08.01.2022).

9. *Sanderson I.* Evidence-based policy or policy-based evidence? Reflections on Scottish experience // *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2011. Vol. 7, no. 1. P. 59–76.

10. *Howlett M.* Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada // *Canadian public administration*. 2009. Vol. 52, no. 2. P. 153–175.

11. *Banks G.* Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? Canberra: Productivity commission, 2009. URL: <https://www.pc.gov.au/news-media/speeches/cs20090204/20090204-evidence-based-policy.pdf> (дата обращения: 05.12.2021).

12. *Oliver K., Lorenc T., Innvær S.* New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature // *Health Research Policy and Systems*. 2014. Vol. 12, no. 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/263934674_New_directions_in_evidence-based_policy_research_A_critical_analysis_of_the_literature (дата обращения: 09.12.2021).

13. *Cairney P.* The politics of evidence-based policy making. London: Springer, 2016.

14. *Davidson B.* Storytelling and evidence-based policy: lessons from the grey literature // *Palgrave Communications*. 2017. Vol. 3, no. 1. P. 1–10.

15. *Pawson R.* Evidence-based policy: in search of a method // *Evaluation*. 2002. Vol. 8, no. 2. P. 157–181.

16. *Pawson R.* Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis' // *Evaluation*. 2002. Vol. 8, no. 3. P. 340–358.

17. *Sanderson I.* Evaluation, policy learning and evidence-based policy making // *Public administration*. 2002. Vol. 80, no. 1. P. 1–22.

18. *Sanderson I.* Making sense of 'what works': evidence-based policy making as instrumental rationality? // *Public Policy and Administration*. 2002. Vol. 17, no. 3. P. 61–75.

19. *Strassheim H.* Bringing the political back in: reconstructing the debate over evidence-based policy. A response to Newman // *Critical Policy Studies*. 2017. Vol. 11, no. 2. P. 235–245.

20. *Strassheim H., Kettunen P.* When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms // *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2014. Vol. 10, no. 2. P. 259–277.

21. *Pfeffer J., Sutton R. I.* Evidence-based management // *Harvard business review*. 2006. Vol. 84, no. 1. URL: <https://hbr.org/2006/01/evidence-based-management> (дата обращения: 16.12.2021).

22. *Rousseau D. M.* The Oxford handbook of evidence-based management. Oxford: Oxford University Press, 2012.

23. *Learmonth M., Harding N.* Evidence-based management: The very idea // *Public administration*. 2006. Vol. 84, no. 2. P. 245–266.

24. *Tanskanen K.* Towards evidence-based management of external resources: Developing design propositions and future research avenues through research synthesis // *Research Policy*. 2017. Vol. 46, no. 6. P. 1087–1105.

25. *Rynes S. L., Bartunek J. M.* Evidence-based management: Foundations, development, controversies and future // *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*. 2017. Vol. 4. P. 235–261.

26. *Brownson R. C., Chiqui J. F., Stamatakis K. A.* Understanding evidence-based public health policy // *American journal of public health*. 2009. Vol. 99, no. 9. P. 1576–1583.

27. *Raboisson D., Lhermie G.* Living with COVID-19: a systemic and multi-criteria approach to enact evidence-based health policy // *Frontiers in Public Health*. 2020. Vol. 8. URL: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2020.00294/full> (дата обращения: 05.01.2022).

28. *Beerkens M.* Evidence-based policy and higher education quality assurance: progress, pitfalls and promise // *European Journal of Higher Education*. 2018. Vol. 8; no. 3. P. 272–287.

29. *McKnight L., Morgan A.* A broken paradigm? What education needs to learn from evidence-based medicine // *Journal of Education Policy*. 2020. Vol. 35; no. 5. P. 648–664.

30. *Baldwin-Edwards M., Blitz B. K., Crawley H.* The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis' // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2019. Vol. 45, no. 12. P. 2139–2155.

31. *Ахетов А. А.* Социологическая оценка как дополнительная доказательная база необходимости преобразований // *Наука о жизни и здоровье*. 2013. № 2. С. 83–85.

32. *Волльманн Г.* Использование результатов оценки в процессе правовой разработки политики и управления // *Правоприменение*. 2017. № 1. С. 7–18.

33. *Jacobs J.* Barriers to evidence-based decision making in public health: A national survey of chronic disease practitioners // *Public Health Reports*. 2010. Vol. 125, no. 5. P. 736–742.

34. The future of think tanks and policy advice around the world / ed. J. McGann. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2021.

35. Stone D. Think-tanks and policy advice in countries in transition / Paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium "How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam". Hanoi, 2005. URL: <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/3624/2005.09.dp36.think.tanks.jfprt.pdf?sequence=1> (дата обращения: 27.02.2022).

Статья поступила в редакцию 13 января 2022 г.;
рекомендована к печати 29 апреля 2022 г.

Контактная информация:

Михайлова Ольга Владимировна — д-р полит. наук, доц.; Mikhaylova@spa.msu.ru
Батоврина Екатерина Викторовна — канд. социол. наук; Batovrinaev@spa.msu.ru

Prospects for evidence-based policy in Russia: The public administrators' points of view*

O. V. Mikhaylova, E. V. Batovrina

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

For citation: Mikhailova O V., Batovrina E. V. Prospects for evidence-based policy in Russia: The public administrators' points of view. *Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology*, 2022, vol. 15, issue 2, pp. 123–136. <https://doi.org/10.21638/spbu12.2022.202> (In Russian)

Evidence-based policy is aimed at overcoming subjectivity when making government decisions by means of expertise, using analytical materials at all stages of decision-making and executing processes, and involving internal and external experts. The main objectives of this research are to determine the opportunities and limitations of using evidence-based politics as an approach to making and promoting government decisions in Russia, to identify the attitude of decision makers to evidence-based policy tools and their application in Russian realities, and to obtain expert assessment of the state of evidence-based policy in the Russian public space. To implement these objectives, semi-standardized interviews with a target sample of 37 respondents were conducted. The sample consisted of public administrators and experts from academic and scientific communities. This article reflects the results of interviewing of public administrators: their answers more clearly revealed the possibilities and limitations of using evidence-based policy tools in Russia. The analysis of government officials' responses showed that, despite the public authorities' demand for and interest in analytical data and analytical support, the dissemination of evidence-based politics in Russia had a number of limitations. The main obstacles are the low level of trust of public administrators in analytical materials and their authors, low quality rating of analytical services, lack of platforms for regular interaction between government officials and the expert community, and a focus on compliance with formal rather than substantive requirements while working with analytics providers. To overcome the obstacles in the interaction between experts and public administrators in making government decisions it is necessary to expand the practice of using expert support in making decisions and to increase their willingness to adjust to the requirements of government officials as the customers of analytical materials.

Keywords: evidence-based policy, government decision-making, justification of government decisions, quality of analytical services, interaction between public authorities and experts.

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

References

1. Gallyamova E. M. Evidence-based public policy: Opportunities and limitations. *Sotsiologiya*, 2021, no. 2, pp. 158–162. (In Russian)
2. Vesely A. Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society*, 2013, vol. 32, iss. 3, pp. 199–209.
3. Voloshinskaya A. A., Komarov V. M. Evidence-based policy: prospects and problems. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2015, no. 4, pp. 90–102. (In Russian)
4. Davies H. T. O., Nutley S. M. *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, Policy Press, 2000.
5. Young K. Social science and the evidence-based policy movement. *Social policy and society*, 2002, vol. 1, no. 3, pp. 215–224.
6. Marston G., Watts R. Tampering with evidence: A critical appraisal of evidence-based policymaking. *An Australian Review of Public Affairs*, 2003, no. 3 (3), pp. 143–163.
7. Wells P. New labour and evidence based policy a making: 1997–2007. *People, Place & Policy Online*, 2007, vol. 1, no. 1, pp. 22–29.
8. Nutley S., Davies H., Walter I. *Evidence based policy and practice: Cross sector lessons from the UK*. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Swindon, UK, 2002, available at: https://www.researchgate.net/publication/251786301_Evidence_Based_Policy_and_Practice_Cross_Sector_Lessons_From_the_UK (accessed: 08.01.2022).
9. Sanderson I. Evidence-based policy or policy-based evidence? Reflections on Scottish experience. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 2011, vol. 7, no. 1, pp. 59–76.
10. Howlett M. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian public administration*, 2009, vol. 52, no. 2, pp. 153–175.
11. Banks G. *Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?* Productivity commission, Canberra, Australia, 2009, available at: <https://www.pc.gov.au/news-media/speeches/cs20090204/20090204-evidence-based-policy.pdf> (accessed: 05.12.2021).
12. Oliver K., Lorenc T., Innvær S. New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Research Policy and Systems*, 2014, vol. 12, no. 1, available at: https://www.researchgate.net/publication/263934674_New_directions_in_evidence-based_policy_research_A_critical_analysis_of_the_literature (accessed: 09.12.2021).
13. Cairney P. *The politics of evidence-based policy making*. London, Springer, 2016.
14. Davidson B. Storytelling and evidence-based policy: lessons from the grey literature. *Palgrave Communications*, 2017, vol. 3, no. 1, pp. 1–10.
15. Pawson R. Evidence-based policy: in search of a method. *Evaluation*, 2002, vol. 8, no. 2, pp. 157–181.
16. Pawson R. Evidence-based policy: The promise of ‘realist synthesis’. *Evaluation*, 2002, vol. 8, no. 3, pp. 340–358.
17. Sanderson I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 2002, vol. 80, no. 1, pp. 1–22.
18. Sanderson I. Making sense of ‘what works’: evidence-based policy making as instrumental rationality? *Public Policy and Administration*, 2002, vol. 17, no. 3, pp. 61–75.
19. Strassheim H. Bringing the political back in: reconstructing the debate over evidence-based policy. A response to Newman. *Critical Policy Studies*, 2017, vol. 11, no. 2, pp. 235–245.
20. Strassheim H., Kettunen P. When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 2014, vol. 10, no. 2, pp. 259–277.
21. Pfeffer J., Sutton R. I. Evidence-based management. *Harvard business review*, 2006, vol. 84, no. 1, available at: <https://hbr.org/2006/01/evidence-based-management> (accessed: 16.12.2021).
22. Rousseau D. M. *The Oxford handbook of evidence-based management*. Oxford, Oxford University Press, 2012.
23. Learmonth M., Harding N. Evidence-based management: The very idea. *Public administration*, 2006, vol. 84, no. 2, pp. 245–266.
24. Tanskanen K. Towards evidence-based management of external resources: Developing design propositions and future research avenues through research synthesis. *Research Policy*, 2017, vol. 46, no. 6, pp. 1087–1105.
25. Rynes S. L., Bartunek J. M. Evidence-based management: Foundations, development, controversies and future. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2017, vol. 4, pp. 235–261.

26. Brownson R. C., Chiqui J. F., Stamatakis K. A. Understanding evidence-based public health policy. *American journal of public health*, 2009, vol. 99, no. 9, pp. 1576–1583.
27. Raboisson D., Lhermie G. Living with COVID-19: a systemic and multi-criteria approach to enact evidence-based health policy. *Frontiers in Public Health*, 2020, vol. 8, available at: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2020.00294/full> (accessed: 05.01.2022).
28. Beerkens M. Evidence-based policy and higher education quality assurance: progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, 2018, vol. 8, no. 3, pp. 272–287.
29. McKnight L., Morgan A. A broken paradigm? What education needs to learn from evidence-based medicine. *Journal of Education Policy*, 2020, vol. 35, no. 5, pp. 648–664.
30. Baldwin-Edwards M., Blitz B. K., Crawley H. The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, vol. 45, no. 12, pp. 2139–2155.
31. Akhetov A. A. Sociological assessment as additional evidence base for the need for transformation. *Nauka o zhizni i zdorov'e*, 2013, no. 2, pp. 83–85. (In Russian)
32. Wollmann H. Utilization of evaluation results in legal policy-making and administration. *Law Enforcement Review*, 2017, no. 1, pp. 7–18. (In Russian)
33. Jacobs J. Barriers to evidence-based decision making in public health: A national survey of chronic disease practitioners. *Public Health Reports*, 2010, vol. 125, no. 5, pp. 736–742.
34. McGann J. (ed.) *The future of think tanks and policy advice around the world*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2021.
35. Stone D. *Think-tanks and policy advice in countries in transition*, paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium "How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam", Hanoi, 2005, available at: <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/3624/2005.09.dp36.think.tanks.jfppt.pdf?sequence=1> (accessed: 27.02.2022).

Received: January 13, 2022

Accepted: April 29, 2022

Authors' information:

Olga V. Mikhaylova — Dr. Sci. in Political Sciences; Mikhaylova@spa.msu.ru
Ekaterina V. Batovrina — PhD in Sociology; Batovrinaev@spa.msu.ru