

**И. Вторушин, Л. Халилова**

# КАК СДЕЛАТЬ ДОКАЗАТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ ЧАСТЬЮ ПОВСЕДНЕВНОЙ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Обзор доклада ОЭСР «Building Capacity  
for Evidence-Informed Policy-Making»

---

---

Авторы доклада Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Развитие потенциала доказательной политики» («Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making»<sup>1</sup>) определяют доказательную политику<sup>2</sup> (далее — EIPM) как принятие управленческих решений на научной основе. Это предполагает использование информации, полученной научно обоснованными методами, на разных стадиях: от понимания существа проблемы до оценки результативности мер, принятых для ее решения.

Развитие информационных технологий связано с фиксацией все большего числа данных о разных аспектах деятельности коммерческих структур, общественных организаций, государственных органов и отдельных людей, а также с появлением новых инструментов для обработки и анализа этих данных. Это существенно расширяет возможности для исследований, а значит, и для более широкого применения доказательной политики.

Авторы доклада отмечают, что **несмотря на увеличение числа исследований, принципы доказательной политики не всегда реализуются в полной мере даже в тех странах, где они приняты как официальное руководство к действию**. Изучив опыт США, Великобритании, Австралии

---

1 OECD (2020), Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>

2 Термин Evidence-Informed Policy-Making является близким к термину Evidence-Based Policy-Making; оба термина можно переводить на русский язык как «доказательная политика».

и Южной Африки, они пришли к неутешительным выводам о том, что органы власти, имея доступ к большому количеству исследований, зачастую не используют их для формулирования и выбора управленческих решений.

Например, в Австралии около 2000 госслужащих имеют доступ к таким исследованиям, однако не используют их систематически. Опрос госслужащих Южной Африки показал, что только 9% из них реально использовали результаты исследований в принятии решений при том, что 45% хотели бы использовать их в работе, но не имеют необходимых для этого навыков. В Великобритании государство направляет 2,5 млрд фунтов стерлингов в год на исследования для целей формулирования госполитики в разных сферах. Однако только 4 из 24 профильных департаментов ведут базу данных с результатами этих исследований.

Исходя из этого, авторы доклада делают вывод о том, что для реализации доказательной политики необходимо не только наличие научно обоснованной информации, но и спроса на нее.

## Что влияет на эффективность внедрения доказательной политики?

Применение госслужащими доказательной политики зависит от **трех факторов**: способностей, мотивации и возможностей, причем они могут влиять на работу механизмов принятия управленческих решений как в совокупности, так и по отдельности. Для того чтобы доказательная политика стала частью управленческой практики, необходимо проводить оценку способностей, мотивации и возможностей чиновников и работать с этими факторами.

Говоря о возможностях реализации принципов доказательной политики, авторы обращают внимание на обстоятельства и практики, влияющие на доступность результатов исследований. Во-первых, речь идет о каналах поступления этих результатов госслужащим, участвующим в подготовке и принятии решений. Здесь, помимо способов непосредственной передачи информации государственным органам и должностным лицам, важны связи госслужащих с исследовательским сообществом. Наличие и интенсивность таких связей сказывается на уровне знакомства чиновников с доступными результатами исследований и на возможности при необходимости получить дополнительную информацию. На распространение и использование результатов исследований должностными лицами могут влиять стереотипы. Авторы доклада отметили, что госслужащие иногда недооценивают значимость исследований в других областях знания, не связанных с их сферой. Например, технические специалисты могут не обращать внимания на социологические исследования, которые способны принести большую пользу для обоснования отдельных управленческих решений. Во-вторых, имеет значение качество имеющихся исследовательских результатов: их достоверность, актуальность и понятность.

С точки зрения мотивации к использованию научно обоснованной

информации значима политика, проводимая государством в сфере управления. В частности, роль играет наличие или отсутствие правовых требований и рекомендаций по использованию научно обоснованной информации при принятии управленческих решений. Не менее важно, выделяется ли финансирование, чтобы обеспечить реализацию принципов доказательной политики, например, средства для проведения необходимых исследований, и если выделяется, то в каком количестве. Имеет значение, проводится или нет оценка результативности решений, принятых в соответствии с принципами доказательной политики. Опубликование результатов таких оценок тоже информирует других госслужащих и общественность об эффективности использования научно обоснованных данных при принятии управленческих решений.

Способность государственных служащих действовать в соответствии с принципами доказательной политики зависит от их уровня образования, исследовательского опыта, осведомленности об эффективности доказательного подхода. Возможно также влияние возраста, гендера и политических убеждений госслужащих. Эти факторы опосредованно могут воздействовать как на возможность использования доказательств, так и на их интерпретацию и оценку. Однако **ключевое значение имеют специальные компетенции:**

понимание процедуры анализа и использования фактических данных при принятии решений. Для этого необходимо развитие навыков работы с данными, включая изучение таких областей, как машинное обучение, большие данные и искусственный интеллект;

- навыки поиска доказательств в той области знания, которая соответствует сфере работы госслужащего;
- высокий уровень системного и критического мышления для оценки достоверности и релевантности найденной информации;
- навыки управления знаниями, выявления рисков, а также использование специальных методик работы с данными (например, дизайн-мышление);
- способность поддерживать систематическое взаимодействие с заинтересованными лицами. Такими лицами могут выступать политики, граждане, а также сообщества, которые обладают доступом к фактическим данным.

## Как обеспечить практическую реализацию принципов доказательной политики?

Авторы доклада изучили опыт внедрения доказательной политики в государствах — членах ОЭСР и выделили типы мер, которые помогают достичь этой цели. Среди них:

- 1) диагностика текущего состояния процесса принятия решений;

- 2) инициативы, которые расширяют доступ госслужащих к данным и результатам исследований;
- 3) развитие у госслужащих способностей и мотивации к использованию исследовательских материалов;
- 4) меры по развитию взаимодействия между госслужащими и исследователями;
- 5) развитие организационного потенциала EIPM.

**Диагностика** призвана выявить, какие элементы процесса принятия управленческих решений в текущем его состоянии препятствуют, а какие способствуют применению доказательного подхода. Благодаря диагностике можно выстроить максимально эффективные стратегии по реформированию процесса принятия решений с учетом особенностей конкретного государства.

Также диагностика помогает оценить результаты уже реализованных мер по внедрению доказательного подхода. Авторы доклада приводят примеры инструментов диагностики, разработанных в Австралии.

- Методика SEER оценивает наличие необходимых компетенций, способность отдельных госслужащих участвовать в исследованиях и использовать их результаты. Она опирается на анкетирование госслужащих.
- Методика SAGE оценивает фактическое участие госслужащих в исследованиях и использование их результатов. Она построена на проведении интервью с госслужащими и анализе документов, которые позволяют оценивать эффективность доказательного подхода при принятии конкретных решений.

Данные методики помогают определить способы дальнейшего развития механизма доказательной политики путем изучения слабых мест и способов исправления сбоев в его работе.

В докладе описан ряд успешных практик, которые применяются для **расширения доступа госслужащих к данным.**

- Предоставление госслужащим доступа к результатам исследований через базы данных. Специализированные базы данных, такие как, например, Campbell Collaboration и The Cochrane Library, облегчают поиск исследовательских материалов в различных сферах.
- Распространение подборок научных данных. Информация об исследованиях может обрабатываться, переводиться в доступный и удобный для использования формат небольших публикаций и направляться с помощью социальных сетей и контекстной рекламы госслужащим индивидуально в зависимости от их специализации.

- Заказ государством конкретных исследований для принятия решений на их основе. Выполняя такие заказы, ученые получают наиболее пригодные для ЕИРМ данные и выводы, так как темы работ и исследовательские вопросы ориентированы на понимание той области, в которой планируется реализовывать управленческие решения.
- Проведение семинаров, на которых ученые делятся с госслужащими результатами исследований. Госслужащие легче воспринимают информацию в форме выступлений, чем в форме текстовых публикаций.
- Сотрудничество со специальными организациями — «брокерами знаний». «Брокеры знаний» — это посредники между госслужащими и учеными, которые помогают первым ориентироваться в обширной массе различных исследований, а также формулировать эффективные запросы при заказе исследовательских работ. Роль «брокеров» выполняют специальные структурные подразделения министерств или должностные лица — так называемые советники по науке при госорганах. Внутри исследовательских центров и иных академических институтов, которые изучают государственное управление, функции «брокеров» реализуют специальные отделы.

Авторы доклада отмечают, что расширение доступа госслужащих к результатам исследований хотя важно, но само по себе не обеспечивает широкого применения доказательного подхода. Большую эффективность показывают меры, которые одновременно повышают доступность научно обоснованной информации и усиливают мотивацию использовать ее.

Авторы подчеркивают, что для внедрения доказательного подхода правительства должны инвестировать в **развитие способностей и мотивации госслужащих к использованию исследовательских материалов**. Достичь этой цели помогают следующие меры:

- обучение управляющих кадров, в том числе руководителей ведомств. Руководители должны понимать важность доказательного подхода и продвигать его применение среди подчиненных;
- обучение рядовых сотрудников ведомств навыкам критической оценки и использования доказательств при подготовке управленческих решений. Для этого, в частности, программы профессиональной подготовки должны основываться на активном участии обучающихся в образовательном процессе и ориентироваться на развитие практически полезных навыков, которые применяются в конкретных проектах;
- наставничество, которое облегчает практическое применение полученных в ходе обучения знаний. В рамках программ наставничества должностные лица дают своим менее опытным коллегам рекомендации по применению навыков в конкретных проектах.

Развитие умений и мотивации госслужащих крайне важно для формирования

культуры использования научно обоснованных данных при принятии решений. Кроме того, это упрощает интеграцию новых сотрудников в практику EPRM.

На применение доказательного подхода в государстве положительное влияние могут оказывать меры, повышающие **вовлеченность госслужащих во взаимодействия с поставщиками исследовательских материалов**. Вовлеченность можно обеспечить за счет:

- разовых и периодических интерактивных форумов, круглых столов, летних школ и тому подобных мероприятий, на которых госслужащие и ученые могут найти общие интересы, больше узнать об особенностях работы друг друга;
- специальных платформ для постоянного взаимодействия, которые упрощают общение и обмен знаниями, делают их обычной практикой. Авторы доклада приводят примеры платформ для совершенствования политики в сфере медицины и образования, с их помощью госслужащие, ученые и другие заинтересованные лица участвуют в обсуждении текущих проблем, будущих реформ и в подготовке проектов регулирования;
- совместной работы над проектами, партнерства между ведомствами и исследовательскими организациями.

Все это повышает доверие между государством и исследовательским сообществом и создает предпосылки для сотрудничества.

Авторы доклада уделяют особое внимание **организационным аспектам EPRM**, обеспечивающим систематичность использования научно обоснованной информации при принятии управленческих решений. К организационным мерам авторы доклада относят инструменты, которые интегрируют доказательную политику в работу системы государственных органов в целом и каждого ведомства в отдельности. В докладе описано большое количество организационных мер, успешно реализованных в различных странах — участницах ОЭСР. Среди них, например, меры:

- по обеспечению госслужащих инструментами для обоснования решений. В частности, составляются методические рекомендации, которые разъясняют, как доказательная политика должна реализовываться в работе каждого госслужащего. Также распространены пошаговые путеводители по повышению качества принимаемых управленческих решений, проиллюстрированные конкретными примерами использования результатов исследований и другой научно обоснованной информации. Еще один инструмент — консультации по работе с данными. Например, в государственных органах Ирландии проблемы поиска и использования исследовательских материалов обсуждаются на регулярных встречах между представителями исследовательского отдела и отдела, который занимается выработкой решений;

- по созданию в структуре госорганов специальных подразделений или по найму отдельных должностных лиц, задача которых — консультировать госслужащих по вопросам применения доказательного подхода при принятии управленческих решений;
- по ресурсному обеспечению доказательной политики. Реализация EIPM требует финансирования, в том числе для содержания компьютерного оборудования, расширения библиотеки исследовательских материалов, подготовки обзоров исследовательских публикаций и др.;
- по институционализации доказательной политики. Исследование ОЭСР, объектом которого было государственное управление стран-участниц, выявило, что институционализация доказательной политики происходит, во-первых, за счет ее регламентации на законодательном или конституционном уровне (так, принципы доказательной политики закреплены в конституциях Франции и Швейцарии), во-вторых, путем формирования инфраструктуры знаний. Инфраструктура знаний предполагает функционирование платформ взаимодействия, баз исследовательских данных, а также предоставление госслужащим доступа к программному обеспечению, необходимому для работы с данными. Развитая инфраструктура знаний характеризуется поддержанием высокого качества данных, с которыми работают госслужащие, а также техническим обеспечением структур для обмена информацией.

По мнению авторов доклада, описанные выше меры не стоит применять разрозненно. Чтобы показать максимальную эффективность, они должны быть встроены в продуманную стратегию по развитию доказательной политики. Для удачного выбора конкретных инструментов, которые станут частью стратегии, авторы предлагают придерживаться следующих подходов.

- Необходимо хорошо знать и учитывать национальный контекст, в котором будет протекать процесс принятия и реализации решений. Кроме того, необходимо объективно оценивать факторы, которые в настоящее время снижают эффективность EIPM.
- Инициативы по увеличению потенциала EIPM должны проводиться комплексно. Нужно как заниматься формированием у госслужащих необходимых навыков и умений, так и создавать технические и организационные возможности для реализации доказательного подхода.
- Нельзя ограничиваться инвестициями в индивидуальный потенциал госслужащих, состав которых периодически обновляется. Чтобы обеспечить долгосрочный эффект, надо институционализировать доказательный подход, закрепить его нормативно и создать для него организационные условия.
- При внедрении любых инициатив по развитию потенциала EIPM госорганы должны оценивать их полезность. Желательно делиться этой информацией друг с другом и с международным сообществом.

Оценки необходимы, чтобы проводить работу над ошибками, а обмен информацией позволяет учитывать чужой опыт, не повторять неэффективные меры и дорабатывать более успешные.

- Внедрение EIPM представляет собой процесс постепенного изменения. Нужно реалистично оценивать сроки и эффективность внедрения новых инициатив и практик.

