

УДК 323.212

DOI: 10.17223/1998863X/46/19

О.В. Михайлова

ЭПИСТЕМИЧЕСКИЕ СООБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПРОДВИЖЕНИЯ ИДЕЙ В ПОВЕСТКУ ДНЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

Процесс принятия решений в государственном управлении сопровождается конкуренцией идей и интересов. Автором предпринимается попытка определить факторы, влияющие на проникновение новых идей в повестку дня государственного управления, а также определить роль экспертного сообщества в изменении политических и управленческих приоритетов лиц, принимающих решения на этапе целеполагания.

Ключевые слова: государственное управление, повестка дня, эпистемические сообщества, экспертные сообщества.

Процесс принятия решений, особенно на стадии формирования повестки дня, характеризуется высокой степенью конфликтности заинтересованных акторов, каждый из которых имеет свой портфель проектов и предложений по преодолению уже актуализированных проблем. Если речь идет не о рутинных, повседневных решениях, а о решениях, принятие которых влечет за собой серьезные последствия для политической системы, драйвером процесса их принятия становятся не интересы, а идеи. Это означает, что успех гарантирован тем акторам, которые смогут заручиться поддержкой лица, принимающего решения (ЛПР), предложив проект, и соответствующий его политическим приоритетам и ценностным ориентациям, и отвечающий на современные вызовы.

Однако продвижение идей весьма непростой процесс и более проблематичный, чем продвижение интересов. Восприятие ЛПР новых идей сопряжено с возможным изменением инструментов государственного управления, в отдельных случаях предполагает принятие новой интерпретации проблемы или признание актуальности новых, ранее неизвестных проблем. Соответственно, от заинтересованных акторов требуется понимание того факта, что даже самые прогрессивные, инновационные идеи в государственном управлении могут остаться не услышанными или нереализуемыми в конкретном институциональном контексте.

Продвижение идей в повестку дня государственного управления становится возможно усилиями не изолированно действующих акторов, а сетевых коалиций, успех которых зависит от коллективных усилий участников по управлению сетевым взаимодействием: привлечению влиятельных экспертов, проведению организационных мероприятий по позиционированию идей в публичном дискурсе, их отстаиванию перед оппонентами и целевой аудиторией. Политические позиции коалиции могут быть ослаблены или усилены при действии внешних, неконтролируемых ею факторов.

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00590.

Так, *изменение общественных ожиданий* вынуждает правительство провести резкий идеологический разворот политического курса в целях сохранения своих властных позиций и купирования массовых протестов. Например, в странах – участницах Европейского союза в последние годы наблюдается рост недовольства граждан проводимой экономической политикой. Стрелы критики направлены против усиления миграционных потоков и европейской интеграции. В итоге эксперты фиксируют кризис идей мультикультурализма и толерантности, рост популярности идей евроскептиков, приводящие к власти консервативных или праворадикальных политиков, дискредитирующих сложившийся на протяжении многих лет ценностный *status quo*.

Дополнительным или самостоятельным фактором становится *изменение экономической ситуации* в сторону ухудшения. Финансовые кризисы вынуждают правительства искать новые идейные основания дальнейшего развития (например, отказ от модели государства всеобщего благоденствия). Сдерживающим эффектом облают *устоявшиеся социальные структуры* и / или *действующие в стране законодательные ограничения*. Например, ограничения оппозиционной активности в стране, препятствующие свободной конкуренции идей и поиску альтернативных решений актуальных проблем.

Действие внешних факторов дополняется необходимостью соблюдения участниками коалиции ряда обязательных требований. *Во-первых*, жизнеспособность выдвигаемых идей должна быть подтверждена экспертным сообществом. Это означает, что спонтанно возникающие в политическом дискурсе идеи с высокой долей вероятности не получают поддержки ЛПР, что связано, прежде всего, с особенностями информационного обеспечения процесса принятия решений.

Во-вторых, идеи должны быть реализуемы на практике, чтобы получить политическую поддержку ЛПР. Обращаясь к опыту проведения административных реформ, большинство экспертов сходятся во мнении, что привлекательность и популярность «нового государственного управления» были обусловлены простотой и доступностью базовых принципов, пониманием политиками алгоритма действий, а также возможностью ознакомиться с успехами правительства Великобритании в реализации новой модели, широко растиражированными Всемирным банком и Организацией экономического сотрудничества и развития [1. С. 23].

В-третьих, идеи не должны противоречить действующей в политической системе бюрократической структуре, подрывать сложившиеся практики реализации политического курса. Например, такие страны, как Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, благодаря гибкости прецедентной системы права, парламентской форме правления, наличию однопартийного правительства имеют возможность быстро проводить решения, руководствуясь самыми современными идеями модернизации государственного управления, не встречая на своем пути серьезных препятствий даже со стороны своих оппонентов.

В противоположность им страны с разветвленной бюрократической системой, континентальной системой права, многопартийностью и необходимостью после парламентских выборов формировать коалиционное правительство, а в отдельных странах с многосоставной общественной структурой, с одной стороны, в большей степени подвержены идейной конкуренции, с

другой – в наименьшей степени готовы к идейной революции и располагают сильными сдерживающими ее системными характеристиками. Например, в Швейцарии институт референдума устроен таким образом, что гарантирует сопротивление радикальным изменениям (вступление в ЕС, изменение Конституции и пр.) [2. С. 3].

Помимо экзогенных и эндогенных факторов, влияющих на попадание идей в повестку дня, немаловажным барьером для них могут стать *ограничения поведения лица, принимающего решения*, – когнитивные и / или институциональные. Нежелание ЛПР осознавать необходимость принятия решения связано, как правило, с его приверженностью определенным идеологическим установкам, с которыми не согласуется решение, либо его включенностью в группу или коалицию, чьим интересам решение противоречит [3. Р. 970]. Очевидно, что праворадикальный политик не поддержит идеи по либерализации миграционной политики, а политик, связанный интересами с крупным бизнесом, не поддержит принятия решения о повышении налогов.

Эпистемические сообщества как носители идей и политические антрепренеры

Итак, идеи являются важнейшим элементом смысловой рамки (фрейма) проблемы, но создается она не «коалициями поддержки», способными их продвинуть в повестку дня. Важную роль в этом играют «*эпистемические сообщества*» (epistemic communities) – сети, объединяющие профессионалов, претендующих на приоритетность своих экспертных знаний в конкретной проблемной области [4. Р. 787; 5. Р. 229]. Позиционирование экспертов как политических акторов позволяет увидеть процесс целеполагания не через призму конкуренции интересов или ценностей, а через появление новых идей, взглядов, приоритетов, изменяющих и форму, и содержание проблем.

Эпистемические сообщества образуются вокруг конкретных проблем, приобретающих актуальность при формировании повестки дня. Будучи представителями разных дисциплинарных областей, эксперты объединяются в сеть, так как разделяют общую систему ценностей и знаний в отношении конкретной проблемы. Их исключительное значение состоит в возможности создавать знание об интересующей ЛПР проблеме, а значит – помогать ЛПР в постижении причин, вызвавших проблему, последствий, с разной степенью вероятности порождаемых этой проблемой, возможных способов разрешения проблемы, снижающих риски наступления негативных эффектов, а также сложных связей между конкретной проблемой и интересами общества и государства.

Типичным примером эпистемических сообществ являются «*think tanks*» – научно-исследовательские лаборатории, создающие интеллектуальный продукт в различных областях государственной политики, составляющий основу для принятия стратегических решений, и восполняющие разрыв между миром идей и миром действий [6]. Характеризуя работу таких объединений в США, Р. Хаас пишет, что влияние экспертов на ЛПР происходит по пяти основным направлениям: содействие выработке оригинальных идей и вариантов политического курса, продвижение экспертов для работы в администрации, предложение форумов для дискуссий на высоком уровне, просвещение

граждан США по проблемам международной политики, помощь официальным органам власти в посредничестве и урегулировании конфликтов.

Влиятельность эпистемических сообществ объясняется прежде всего тем, что эксперты обладают авторитетом в глазах ЛПР в том смысле, что за ними признаются высокий уровень профессиональной компетентности, владение современными знаниями в конкретной области и способность создать интеллектуальный продукт, отвечающий на вызовы современности. Благодаря этому эпистемические сообщества способны изменить направление политического курса в отдельно взятой области государственной политики (здравоохранение, образование, торговля, национальная безопасность и пр.).

К экспертам прислушивается ЛПР еще и по причине того, что их советы в большей степени связаны с идеями, а не с интересами, они консультируют, а не являются заинтересованной стороной в решаемой проблеме, что отличает их и от лоббистов, и от «коалиций поддержки». Профессиональная деятельность экспертов не связана с продвижением интересов бизнеса или некоммерческих организаций в процессе принятия и реализации решений. По сути, эксперты являются типичными технократами, привлекающими научное знание для решения интересующих их проблем, не соотнобразующими свои идейные разработки с ценностями ЛПР. Однако создаваемый интеллектуальный продукт может оказать серьезную поддержку доминирующим в политической системе ценностным ориентациям.

В сфере государственного управления эпистемические сообщества действуют не самостоятельно, а в составе сетевых альянсов с государственными и негосударственными акторами. В отдельных случаях они действуют как политические антрепренеры для поиска партнеров по коалиции, в составе которой смогут транслировать свои идеи вне пределов академической среды.

Роль эпистемических сообществ во фрейминге проблемы обусловлена двумя факторами: степенью неопределенности проблемы и масштабом экспертного рынка. Комбинации этих факторов высвечивают следующие возможные роли.

Роли эпистемических сообществ в процессе целеполагания [7. Р. 280]

Масштаб экспертного рынка	Степень неопределенности проблемы	
	Высокая	Низкая
Небольшой	Медиатор	Агент
Большой	Советник	Теневой консультант

Эпистемическое сообщество выступает в роли *советника* для ЛПР в ситуации, когда перед ним встает проблема высокого уровня неопределенности и академическое пространство представлено большим числом экспертов в этой области. Получив доступ к ЛПР, участники экспертной сети организуют и структурируют проблему, формируют у ЛПР ее понимание, отношение к ней, а также предлагают способы преодоления. В итоге их деятельность может изменить вектор политического курса, а также политические приоритеты, заложенные в основу государственной политики. В данном случае отношения между ЛПР и экспертами асимметричны, преимущество на стороне того, кто обладает знанием о проблеме, что позволяет экспертам полностью завладеть вниманием ЛПР.

Однако подобное возможно только при условии, что ЛПР не обладает управленческим опытом, а его политические приоритеты весьма аморфны и подвижны. Например, в роли советника успешными чаще всего оказываются эпистемические сообщества, специализирующиеся на вопросах защиты окружающей среды, наводняющие политический дискурс угрозами экологической катастрофы, приводя в качестве доказательств сложные для понимания непрофессионалом данные и причинно-следственные цепочки, подталкивая тем самым ЛПР к принятию конкретных законодательных актов, подписанию протоколов и пр.

И все же наиболее типичной является ситуация, когда эпистемическое сообщество привлекается для поиска решения конкретной задачи, стоящей либо перед отдельным государственным ведомством, либо перед правительством в целом. Консультанты, сопровождавшие административные реформы в Великобритании, как раз и выступали в роли советников, не только обучая технологиям корпоративного управления, но и на практике демонстрируя неэффективность бюрократической организации и действенности рыночных механизмов в государственном управлении. Игнорирование ими социального контекста государственного управления и исключительно прагматические устремления при принятии решений породили серьезные негативные последствия.

Эпистемическое сообщество выступает в роли *медиатора* в ситуации, когда проблема характеризуется высоким уровнем неопределенности, но при этом круг экспертов крайне узок. Эпистемическое сообщество выстраивает не диадические связи с ЛПР, а встраивается в более широкую социальную сеть, где рядовые граждане, медиа, некоммерческие организации и пр. включены в обсуждение проблемы, предлагают свое видение ее причин и путей решения. Цель экспертов – организовать дискуссию, вовлечь в нее неравнодушных и заинтересованных участников, которые станут со-производителями знания, что позволит принять решение, имеющее широкую социальную поддержку.

В современной практике государственного управления используются технологии краудсорсинга, являющиеся одним из возможных способов компенсации дефицита экспертного знания. Краудсорсинг основан на эгалитарном принципе, в соответствии с которым каждый человек обладает знаниями, талантами, которые могут оказаться полезными и востребованными другими людьми [8. С. 22]. Опыт реализации краудсорсинговых проектов продемонстрировал, что люди включаются в них, руководствуясь не материальными стимулами, а стремлением создать нечто во благо более обширного сообщества пользователей или просто получить удовлетворение от применения навыков или умений, которыми они владеют, но не могут использовать в профессиональной жизни. Эпистемические сообщества помогают отыскать самородок в «толпе», использовать порождаемые «коллективным интеллектом» идеи для фрейминга проблемы и поиска ее решения.

Эпистемическое сообщество выступает в роли *агента*, когда проблема характеризуется низким уровнем неопределенности и высоким уровнем плюрализма и разнообразия экспертного сообщества. Это означает, что целью его активации является не помощь в понимании природы конкретной проблемы, поиске оптимальных путей ее решения, а продвижение идей, разделяемых

его участниками, в политическую повестку дня посредством формирования коалиций с группами интересов. Группы интересов заинтересованы во взаимодействии с эпистемическими сообществами по причине необходимости экспертного обоснования своих властно значимых устремлений. Занимаясь лоббированием своих интересов в публичном пространстве и используя конвенциональные методы, они, по сути, убеждают ЛПР на разных уровнях и этажах властной иерархии в ценности своих проектов, что оказывается невозможным без привлечения убедительной экспертной аргументации.

Экспертное сопровождение усиливает позиции групп интересов в конкурентном политическом взаимодействии. Многочисленные экспертные группы, действующие в академическом пространстве и являющиеся носителями нередко конкурирующих идей, становятся участниками сетевых коалиций-инсайдеров, имеющих непосредственный доступ к центрам принятия решений и борющихся за их монополизацию, а также коалиций-аутсайдеров, подобных возможностей не имеющих и стремящихся нарушить сложившийся status quo, дискредитировать доминирующую коалицию и добиться принятия новых идейных ориентиров при принятии решений.

При этом важно заметить, что эпистемическое сообщество не является пассивным агентом, сопровождающим деятельность лоббистов. Отнюдь не всегда группа интересов ищет на рынке экспертных услуг эпистемическое сообщество, но и экспертная сеть может инвестировать ресурсы в поиск партнеров по коалиции, способных транслировать ее идеи в публичную политику. Иными словами, эпистемическое сообщество действует как политический антрепренёр, либо целенаправленно создающий благоприятные ситуации, формирующие спрос на их экспертизу, либо использующий периодически открывающиеся «окна возможностей» для предложения своего интеллектуального продукта.

Более того, эпистемические сообщества конкурируют друг с другом. Некоторые из них проводят кампании по дискредитации экспертов, придерживающихся иных взглядов, обвиняя в отсутствии надежных научных обоснований их утверждений, раскрывая компрометирующую информацию о проводимых исследованиях и пр. Широкую известность в мире получили научные споры, например, о глобальном потеплении, прививках, генетически модифицированной еде, гомосексуализме, гомеопатии и др. Каждая из этих проблем, в зависимости от влиятельности конкретного эпистемического сообщества, по-разному транслируется в государственную политику страны. В 2017 г. Российская академия наук официально признала гомеопатию лженаукой, за чем последовали рекомендации Росздравнадзора убрать рекламу соответствующих продуктов и закрыть программы повышения квалификации в вузах. Остро конкурируют друг с другом эпистемические сообщества ЕС и США по вопросу ГМО, оказывая влияние не только на общественное мнение и политиков этих стран, но и всего мира.

В отдельных случаях эпистемическим сообществам удается, получив институциональное оформление, закрепиться в роли влиятельного политического агента в какой-либо сфере государственной политики. Например, «Club of Thirty» является авторитетным экспертным сообществом в мире финансов. World Bank Group – лидер в вопросах изучения проблем бедности и устойчивого развития. Ряд глобальных экспертных проектов находятся в фокусе по-

литического внимания правительств многих стран. Например, индекс восприятия коррупции Transparency International, качества государственного управления The World Bank и др. Небезосновательно исследователи пишут о формировании «рейтингового мышления», основанного на безграничном доверии индексам как удобным, признанным и достоверным инструментам изучения и интерпретации экономических и социально-политических процессов, под влияние которых попадают в основном правительства переходных стран [9. С. 91].

Эпистемическое сообщество выступает в роли *теневого консультанта*, когда привлекаются представителями власти для решения проблем вне пространства публичной политики. Прежде всего, это эксперты-юристы, знающие, каким образом с правовой точки зрения устроена работа конкретного института и каким образом, формально не нарушая правил, можно использовать его для достижения поставленных целей. Подобного рода задачи ставятся перед экспертами, число которых крайне ограничено, в целях поиска обоснований для использования правил и установлений в новых обстоятельствах. Пул тайных советников наиболее широк в так называемых «фасадных демократиях», где при сохранении демократического институционального каркаса правящая элита воспроизводит авторитарные практики властвования и управления. Эпистемическое сообщество должно обеспечить легитимацию принимаемых решений, но противостоять им не может.

Какую бы роль не выполняло эпистемическое сообщество и как бы велико не было его влияние, экспертное участие в процессе принятия решений непродолжительно. Оно ограничено этапом целеполагания, в частности формированием повестки дня. Именно в этот момент идеи оказываются наиболее востребованными, наиболее высока конкуренция между ними и вероятность восприятия их ЛПР. Эпистемические сообщества тем и отличаются от групп интересов, что область их активности ограничена, и в случае поражения они не продолжают борьбу, а находятся в ожидании нового «окна возможностей». Вместе с тем влияние эпистемических сообществ на государственное управление наиболее значительно, так как они закладывают идейные основания для разработки и реализации политики, которые могут воспроизводиться многие годы, даже если само сообщество уже прекратит свое существование.

Продвижение идей в повестку дня, с одной стороны, требует усилий сетевых коалиций, конкурирующих в пространстве публичной политики, с другой – свободной конкуренции эпистемических сообществ, способных создавать новое знание в различных областях. Мощным стимулом и для коалиций, и для экспертов является открытость системы государственного управления, формирующей спрос на поиск новых подходов, способных повысить качество принимаемых решений.

Литература

1. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2011. 232 с.
2. Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах : опыт Швейцарии // Государственное управление. Электронный вестник. 2010. № 24. С. 1–9.
3. Baumgartner F., Green-Pedersen C., Jones B. Comparative Studies of Policy Agendas // Journal of European Public Policy. 2006. Vol. 13. P. 959–974.

4. Haas P.M. Epistemic Communities // *IPSA Encyclopedia of Political Science* / eds. B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino. New York, NY : Sage, 2011. P. 787–791.
5. Dunlop C.A. Epistemic communities // E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh and X. Wu (eds). *Routledge Handbook of Public Policy*. London, UK : Routledge, 2013. P. 229–243.
6. Хаас Р. «Мозговые центры» и американская внешняя политика: точка зрения политика [Электронный ресурс] // *eJournal USA*. 2002. Т. 7, № 3 // Центр гуманитарных технологий : аналитический портал. М., 2006. Электрон. дан. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/4569> (дата обращения: 30.08.2018).
7. Dunlop C. Knowledge Epistemic Communities and Agenda Setting // N. Zaharidis (eds), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. London, UK : Edward Elgar Publishing, 2016. P. 273–294.
8. Хау Д. Краудсорсинг : Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М. : Альпина Паблишер, 2012. 296 с.
9. Иванов В.Г. «Charts Power» – «рейтинговая сила» как инструмент мягкой силы и экономическое оружие. М. : ИНФРА-М, 2015. 188 с.

Olga V. Mikhaylova, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation).

E-mail: Mikhaylova@spa.msu.ru

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science. 2018. 46. pp. 167–175.

DOI: 10.17223/1998863X/46/19

EPISTEMIC COMMUNITIES IN THE PROMOTION OF IDEAS IN THE AGENDA OF PUBLIC ADMINISTRATION

Keywords: public administration; agenda setting; epistemic communities; expert communities.

The decision-making process is characterized by a high degree of conflict between actors, each of which has its own portfolio of projects and proposals for overcoming the already actualized problems. Promotion of ideas in the agenda of public administration becomes possible through the efforts of network coalitions, whose success depends on the collective efforts of participants in managing network interaction, rather than of isolated actors. The political positions of a coalition can be weakened or strengthened by the action of external factors that are not controlled by it. Among these factors are changes in public expectations, deterioration of the economic situation, social structures operating in the political system and legislative restrictions. The success of a political coalition also depends on the promotion of new ideas, but they should be supported by the expert community and thus will have high chances of implementation in the practice of public administration. Bearers and translators of new ideas in the political and administrative system are epistemic communities – networks that unite professionals who claim to prioritize their expertise in a particular problem area. Epistemic communities are formed around specific problems that are becoming relevant in shaping the agenda. Their exceptional importance lies in the ability to create knowledge about the problem or a group of problems of interest to the decision maker. A typical example of epistemic communities is “think tanks” – research laboratories that create an intellectual product in various areas of public policy, which is the basis for making strategic decisions. The role of epistemic communities in the framing of the problem is due to two factors: the degree of uncertainty of the problem and the scale of the expert market. Combinations of these factors show the following possible roles: mediator, agent, advisor, shadow consultant. The influence of epistemic communities is explained by the following reasons: possession of up-to-day knowledge, ideological neutrality, non-participation in political competition.

References

1. Lebedeva, T.P. & Mikhaylova, O.V. (2011) *Gosudarstvennoe upravlenie v zarubezhnykh stranakh: opyt administrativnykh reform* [Public administration abroad: Administrative reforms]. Moscow: Moscow State University.
2. Mikhaylova, O.V. (2010) Modern Administrative Reforms: The Switzerland Experience. *Gosudarstvennoe upravleniye. Elektronnyy vestnik – Public Administration. E-Journal*. 24. pp. 1–9. (In Russian).
3. Baumgartner, F., Green-Pedersen, C. & Jones B. (2006) Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy*. 13. pp. 959–974. DOI: 10.1080/13501760600923805
4. Haas, P.M. (2011) Epistemic Communities. In: Badie, B., Berg-Schlosser, D. & Morlino, L. (eds) *IPSA Encyclopedia of Political Science*. New York, NY: Sage. pp. 787–791.

5. Dunlop, C.A. (2013) Epistemic communities. In: Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M. & Ramesh, M. & Wu, X. (eds) *Routledge Handbook of Public Policy*. London, UK: Routledge. pp. 229–243.
6. Haas, P.M. (2006) “Mozgovye tsentry” i amerikanskaya vneshnyaya politika: tochka zreniya politika [“Think tanks” and American foreign policy: policy point of view]. *eJournal USA*. 7(3). [Online] Available from: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/4569>. (Accessed: 30th August 2018).
7. Dunlop, C. (2016) Knowledge Epistemic Communities and Agenda Setting. In: Zaharidis, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. London, UK: Edward Elgar Publishing. pp. 273–294.
8. Howe, D. (2012) *Kraudsorsing. Kollektivnyy razum kak instrument razvitiya biznesa* [Crowdsourcing. Collective intelligence as a tool for business development]. Translated from English. Moscow: Al'pina Publisher.
9. Ivanov, V.G. (2015) “Charts Power” – “reytingovaya sila” kak instrument myagkoy sily i ekonomicheskoye oruzhie [“Charts Power” – “rating power” as a tool of soft power and economic weapon]. Moscow: INFRA-M.