



DOI: 10.19181/smp.2024.6.3.4

EDN ETWWFU

Научная статья

Research article

ВЫЗОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ СТРАТЕГИИ НАУЧНО- ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Барабашев
Алексей Георгиевич¹**

¹ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

Для цитирования: Барабашев А. Г. Вызовы государственному управлению, связанные с реализацией Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации // Управление наукой: теория и практика. 2024. Т. 6, № 3. С. 44–52. DOI 10.19181/smp.2024.6.3.4. EDN ETWWFU.

Аннотация. Рассмотрены требования Указа Президента РФ «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» к характеристикам и принципам функционирования системы государственного управления России. Показано, что перечень этих характеристик и принципов не полон, недостаточен для реализации Указа. Основные пробелы сформированных Указом требований относятся к ограничению перенастройки системы управления только одной подсистемой, управлением в области научно-технологического развития.

В статье утверждается, что комплексный характер больших научно-технологических вызовов предполагает глубокие изменения системы государственного управления в целом, переход от структурно-функциональной системы управления (сочетание меритократической и клиентоориентированной моделей) к проектной системе управления (индикативная и общественно-государственная модели). Изменения должны затронуть номенклатуру и схему взаимодействия структурных подразделений государственных органов, повысить уровень проектной внутри- и межведомственной координации.

Кроме того, необходимо осуществить значительные преобразования в системе государственной службы. Должна быть налажена подготовка специалистов, владеющих инструментами аналитики данных и технологиями принятия решений на основе данных, способных проводить индикативную оценку показателей реализации проектов. Структура государственной службы должна быть связана с проектными офисами и временным исполнением обязанностей в этих офисах, а не

только с постоянными функционалами, учитывать специфику проектной служебной деятельности и проектных коллективов в составе государственных органов. Государственные служащие должны активно взаимодействовать с независимыми экспертными структурами и с гражданским обществом, являющимся конечным бенефициаром научно-технологических проектов.

Ключевые слова: научно-технологическое развитие, проектное управление, цифровая трансформация государственной службы, проектные должностные обязанности

CHALLENGES TO PUBLIC ADMINISTRATION RELATED TO THE IMPLEMENTATION OF THE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Alexey G. Barabashev¹

¹ HSE University, Moscow, Russia

For citation: Barabashev A. G. Challenges to public administration related to the implementation of the Scientific and Technological Development Strategy of the Russian Federation. *Science Management: Theory and Practice*. 2024;6(3):44–52. (In Russ.). DOI 10.19181/smp.2024.6.3.4.

Abstract. The author considers the requirements of the Decree of the President of Russia “On the Scientific and Technological Development Strategy of the Russian Federation” to the characteristics and principles of functioning of the public administration system in Russia. It is shown that the list of these characteristics and requirements is incomplete and insufficient for the implementation of the Decree. The main gaps in the requirements formed by the Decree relate to limiting the reconfiguration of the management system to only one subsystem, management in the field of scientific and technological development. The article argues that the complex nature of grand scientific and technological challenges implies profound changes in the public administration system as a whole, the transition from a structural and functional management system (a combination of meritocratic and client-oriented models) to a project management system (indicative and public-state models). The changes should affect the nomenclature and the scheme of interaction between structural divisions of state bodies, increase the level of project intra- and interdepartmental coordination.

In addition, significant changes must be made in the public service system. We should organize training of specialists capable of using data analytics tools and data-based decision-making technologies as well as of carrying out an indicative assessment of project implementation indicators. The structure of the civil service should be associated with project offices and temporary performance of duties in these offices, and not only with permanent functions, taking into account the specifics of project service activities and project teams within government agencies. Civil servants should actively interact with independent expert structures and with civil society, which is the ultimate beneficiary of science and technology projects.

Keywords: scientific and technological development, project management, digital transformation of public service, project-oriented job responsibilities

Указ Президента РФ «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (2024)¹ затрагивает ряд вопросов, относящихся к функционированию системы государственного управления России. Большие вызовы как совокупности сложных проблем, угроз и возможностей, как сказано в Указе, «не могут быть решены... исключительно за счёт увеличения объёма используемых ресурсов». В числе прочего требуется обеспечить должное качество государственного управления, включая независимость и конкурентоспособность государства в области научно-технологического развития, технологический суверенитет, инициативность государственных органов и организаций в разработке инновационных проектов и программ, координацию государственных органов и организаций в сфере научно-технологического развития, согласованность приоритетов научно-технологического развития и инструментов его поддержки, координацию научных исследований, технологий и производства наукоёмкой продукции, улучшение интеллектуального потенциала научных и технологических исследований. Система государственного управления должна быть построена в соответствии с целями и задачами Стратегии, применять новые методы и технологии управления, релевантные большим вызовам.

Указ кратко обозначает характеристики системы государственного управления, необходимые для реализации Стратегии:

- В систему государственного управления должно быть «встроено», как часть механизма принятия решений, стратегическое целеполагание, планирование и прогнозирование научно-технологического развития.
- В системе государственного управления должна иметься подсистема управления в области науки, технологии и производства, поддержки международного научно-технического сотрудничества.
- Должна быть создана цифровая инфраструктура организации управления в области науки, технологий и технологического предпринимательства.
- Система государственного управления должна включать в себя горизонтальные связи и межведомственное взаимодействие в части обеспечения научно-технологического развития и выстраивания партнёрств.
- Структура управления научно-технологическим развитием должна включать в себя три блока: государственное руководство осуществляется Президентом; в разработке и реализации научно-технологической политики принимают участие Совет при Президенте РФ по науке и образованию (включая консультативную группу Совета по научно-технологическому развитию) и Комиссия по научно-технологическому развитию РФ (включая научно-технический совет Комиссии под руководством Президента РАН и центр по научно-технологическому развитию, подведомственный Правительству РФ).

¹ Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Система государственного управления Российской Федерации должна руководствоваться принципами реализации научно-технологической политики:

- снижение критической зависимости от зарубежных институтов на основе сбалансированного развития собственных наукоёмких технологий;
- повышение эффективности расходов на проведение научных исследований и разработок;
- взаимосвязь научно-образовательного, научно-технологического и промышленного потенциала;
- сосредоточение ресурсов на поддержке программ и проектов полного цикла, обеспечивающих независимость и конкурентоспособность государства;
- поддержка фундаментальных и поисковых научных исследований;
- патриотическое воспитание и повышение ответственности учёных;
- использование публичных механизмов доступа к государственным ресурсам на основании независимой экспертизы.

В целом Указ требует произвести настройку системы управления в области науки, технологии и технологического предпринимательства. Однако возникает вопрос о том, какие меры в области управления необходимо осуществить для реализации его требований. Возможно ли обойтись реорганизацией подсистемы государственного управления России, относящейся к научно-технологическому развитию? Представляется, что этой подсистемой ограничиться при реорганизации не удастся.

Комплексный характер больших вызовов выводит за пределы секторального управления [1]. Вследствие этого традиционная функциональная структура общей системы управления Российской Федерации, в особенности система государственной службы, может стать препятствием при инновационной перенастройке одной, критически важной её подсистемы. Ограничение требований по изменению системы управления России исключительно управлением в области науки, технологии и технологического предпринимательства может серьёзно помешать реализации Указа.

Начнём с анализа существующей системы управления наукой и образованием как части общей системы государственного управления. Особенности системы современного государственного управления России заключаются в том, что государственные органы действуют на основе структурно-функционального разделения полномочий своих подразделений. Это функциональная система государственного управления [2]. В частности, в Минобрнауки РФ полномочия, закреплённые за профильными департаментами, распределяются по сферам: высшее образование – научно-технологическое развитие – наука – технологическое предпринимательство. Эти департаменты, занятые управлением в своих областях, соседствуют с общими (обеспечивающими деятельность министерства) департаментами: кадры – государственная служба – бюджет – финансы – право – управление делами – управление имуществом – контрольно-ревизионный. Третья группа департаментов от-

вечает за общие направления и стратегию: цифровое развитие – информационная политика – стратегическое развитие – проекты – экономическая политика – международное сотрудничество. Отметим, что распределение департаментов по функционалам заместителей министра только частично компенсирует профильную разделённость департаментов. Данная структура намного более ясна и последовательна, нежели структура Минобрнауки РФ в предшествующий «доковидный» период времени, когда в министерстве было 25 мало связанных друг с другом структурных подразделений со значительным количеством избыточных и непрофильных функций (по состоянию на апрель 2020 г., не учтённых в Положении о Минобрнауки РФ). И тем не менее единая цепочка «наука – технология – технологическое производство» в министерстве до сих пор разделена на департаментные функциональные фрагменты. Управление национальными проектами, организация проектной деятельности выделены в отдельный департамент, это направление работы министерства признаётся отдельным функциональным направлением. Хотя, в действительности, проекты должны реализовываться по всем значимым направлениям работы министерства, т. е. проектный подход должен реализовываться всеми профильными департаментами министерства. Это – явная управленческая лакуна. Для её устранения в пределах Минобрнауки РФ, ключевого для управления научно-технологическим развитием, требуется скорректировать структуру управления, сделав проектный подход (и организацию проектных офисов) основой деятельности Минобрнауки РФ. В противном случае рутинная работа по исполнению закреплённых за подразделениями функционалов будет продолжать главенствовать над задачами реализации комплексных проектов, поскольку жёсткое исполнение сроков функциональных обязанностей и наличие регулярной отчётности по этим обязанностям неминуемо будет побуждать профильные департаменты относиться к своему участию в комплексных проектах по остаточному принципу. Аналогична ситуация и в других министерствах, работа которых также строится на основе функциональной модели управления.

Возникают вопросы и в части межведомственной координации управлением научно-технологическим развитием России. В особенности уязвимой может оказаться координация комплексной проектной и программной деятельности. Дело в том, что в министерствах координация проектной и программной деятельности направлена на внутренние проекты и программы этих министерств. В соответствии с Указом межведомственную координацию будут осуществлять Совет при Президенте РФ по науке и образованию и Комиссия по научно-технологическому развитию РФ, т. е. над-министерские структуры. Для успешной координации эти общие структуры должны иметь крепких единых контрагентов на уровне министерств, а не отдельные контрагенты-департаменты с ограниченными административными возможностями внутри министерств.

Перейдём к рассмотрению человеческой составляющей управления и проанализируем, соответствует ли существующая модель государственной службы России Стратегии научно-технологического развития, насколько эта модель адекватна целям и задачам Стратегии.

Система государственной службы Российской Федерации, важнейшей частью которой является государственная гражданская служба, прошла два этапа становления: в середине 1990-х гг. были заложены основы профессиональной государственной службы, а в первой половине 2000-х гг. сформировалась система государственной службы, разделённая на виды и уровни. Теоретическими основаниями этой системы, в особенности государственной гражданской службы, стали два подхода:

- Государственное управление как профессиональное административное исполнение должностных обязанностей. Государственный аппарат в таком случае представляет собой меритократическую иерархию, при которой профессиональные заслуги и достоинства государственных служащих, оцениваемые руководством, являются основанием должностного роста в государственных органах. Функционалы государственных органов определяются в соответствии с направлениями внутренней и внешней политики, экономики и социальной сферы (министерская схема). Данный подход, называемый веберианским, ныне трансформировался в неовеберианский подход, характеризующийся бóльшим вниманием к сетевым и этическим аспектам управления [3].
- Государственное управление как клиентоориентированная административная деятельность. Государственный аппарат в таком случае предоставляет государственные услуги гражданам. Профессиональные заслуги и достоинства оцениваются потребителями услуг, возникают «плоские» управленческие структуры на основе делегирования полномочий, должностной рост напрямую связан с оценками эффективности услуг, в которых участвуют государственные гражданские служащие. Функционалы государственных органов определяются типологией услуг (агентская схема) [2].

Современное законодательство России о государственной службе, в частности Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», сочетает в себе меритократический и клиентоориентированный подходы, т. е. современная российская модель государственной службы сочетает в себе черты меритократии и клиентоориентированности. Однако в последние годы возникли новые теоретические концепты государственного управления, появление которых не в последнюю очередь вызвано увеличением роли науки и технологий, а также вызовами, порождёнными научными достижениями и инновационными технологиями, социальными и экономическими последствиями научно-технологических инноваций (COVID-19 и биотехнологии, военные и информационные технологии), порождающими политические эффекты. Эти изменения resultируются в двух новых подходах к государственной службе, призванных адаптировать государственный аппарат к научно-технологическому развитию.

Во-первых, в условиях техногенных, экологических, конфронтационных кризисов и турбулентного развития происходит резкое изменение технологической базы управления. Цифровые технологии управления, включая предоставление цифровых услуг, масштабный сбор данных, обработку и аналитику

данных, становятся основой принятия решений, контрольной и надзорной деятельности [4]. Отсюда – государственная служба должна быть приспособлена к работе с данными, должна быть налажена подготовка специалистов, владеющих инструментами аналитики данных и технологиями принятия решений на основе данных, предоставления цифровых услуг. Таким образом, для успешной реализации Стратегии следует наладить отбор, подготовку и повышение квалификации гражданских служащих, в особенности руководителей, способных работать с данными, принимать решения на основе аналитики данных, причём насыщать государственный аппарат такими специалистами в целом, не ограничиваясь подсистемой управления в сфере научно-технологического развития. Должна проводиться институциональная трансформация государственной службы, релевантной становлению «цифрового правительства» [5; 6].

Цифровая трансформация государственной службы подразумевает не только наличие компетентных в работе с данными специалистов, но и учёт проектной составляющей в структуре государственной гражданской службы. Проектные функционалы и полномочия государственных служащих должны сосуществовать вместе и даже замещать процессные функционалы и полномочия. Необходимо в ускоренном порядке провести переработку Положений о государственных органах на основе включения программ и стратегий в качестве целевых функций государственных органов, внедрять в Положения о государственных органах показатели проектных и программных результатов, а также обеспечить сокращение тех функций государственных органов и должностных обязанностей, которые не могут быть оценены как результативные, минимизировав процессные оценки и функции органов, не являющиеся результативными. Следует внедрять в работу государственного аппарата проектный подход, обучать государственных служащих компетенциям проектной командной работы, включать в оценки эффективности служебной деятельности показатели и критерии результативной проектной работы.

Во-вторых, происходит активизация гражданского участия в государственном управлении. Общество уже не удовлетворяется ролью потребителя государственных услуг, оно стремится из пассивного потребителя превратиться в участника управления в условиях технологической трансформации и увеличения возможностей доступа к информации. Общество проявляет активность в получении информации, т. е. реализует потребность в открытости и прозрачности (co-operation); оно стремится соучаствовать в выработке решений, т. е. реализует потребность в со-управлении (co-participation); оно желает улучшать качество жизни, быть причастным результатам управления, т. е. реализует потребность в со-выгодоприобретении, в максимальной общественной полезности результатов управления (co-production) [7]. Подготовка специалистов для государственной службы тем самым должна быть построена с учётом выработки компетенций обратной связи с независимыми экспертными и гражданскими структурами при разработке и реализации комплексных программ и проектов научно-технологического развития, гражданской активности, обеспечения открытости и прозрачности, общественного и патриотического служения. На отбор граждан с такими качествами должны быть нацелены системы привлечения активных граждан

и кадровых резервов. Соответствующие компетенции должны быть включены в квалификационные требования к должностям, а критерии и принципы государственной гражданской службы пополнены положениями, отвечающими требованиям общественно-государственного управления. Следует привлекать на государственную гражданскую службу активных, открытых, обладающих гражданской позицией, способных устанавливать обратную связь с гражданами лиц (в особенности молодёжь), и развивать эти качества посредством обучения, а также изменять закрытые и клиентоориентированные подходы к принятию управленческих решений на датазависимые и гражданские, т. е. основывать принятие решений на принципах открытости, прозрачности, со-участия и общественной полезности. Соответствующие положения об открытости, активной гражданской позиции государственных гражданских служащих, обеспечении обратной связи и со-участия граждан должны быть включены в состав принципов государственной службы.

Таким образом, система государственной службы должна быть усовершенствована, её кадровый потенциал усилен в части научно-технической и цифровой подготовки государственных служащих по всем направлениям управления, а не только в сфере поддержки научно-технологического развития. Структура государственной службы должна быть связана с проектными офисами и временным исполнением обязанностей в этих офисах, а не только с постоянными функционалами, учитывать специфику проектной служебной деятельности и проектных коллективов в составе государственных органов. Государственные служащие должны активно взаимодействовать с независимыми экспертными структурами и с гражданским обществом, являющимся конечным бенефициаром научно-технологических проектов. Это предполагает серьёзное обновление законодательства о государственной гражданской службе, без которого реализация Стратегии будет затруднена.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Барабашев А. Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194. EDN WMQQAN.
2. Государственное управление: теория, функции, механизмы : учеб. пособие / под науч. ред. А. В. Клименко. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. 276 с. ISBN 978-5-7598-2569-2. DOI 10.17323/978-5-7598-2569-2. EDN YKZIFH.
3. *Bouckaert G.* The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? : Working paper. L. : UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2022. № 10. 39 p.
4. *Дмитриева Н. Е., Смирнов И. В.* Данные как основная общественная ценность новой модели госуправления // Информационное общество. 2023. № 5. С. 11–21. DOI 10.52605/16059921_2023_05_11. EDN FNVMZD.
5. *Борщевский Г. А.* Трансформации института государственной службы России в условиях политических изменений : дисс. ... д-ра полит. наук : 23.00.02. М. : РАНХиГС, 2018. 297 с.
6. *Guo Y., Zhang T., Deng Y.* Past, present, and future of digital government: Insights from Chinese practices // Public Administration Issues. 2024. № 5. P. 6–24. DOI 10.17323/1999-5431-2024-0-5-6-24. EDN PLRXBM.

7. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Ed. by S. P. Osborne. L. ; N. Y. : Routledge, 2010. xv, 431 p. ISBN 9780203861684.

REFERENCES

1. Barabashev A. G. Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy. *Public Administration Issues*. 2016;(3):163–194. (In Russ.).
2. Klimenko A. V., ed. Public administration: Theory, functions, mechanisms [Gosudarstvennoe upravlenie: teoriya, funktsii, mekhanizmy]: A study guide. Moscow : HSE Publishing House; 2022. 276 p. (In Russ.). ISBN 978-5-7598-2569-2. DOI 10.17323/978-5-7598-2569-2.
3. Bouckaert G. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? Working paper. London : UCL Institute for Innovation and Public Purpose; 2022. No. 10. 39 p.
4. Dmitrieva N. E., Smirnov I. V. Data as the main public value of a new governance model. *Information Society*. 2023;(5):11–21. (In Russ.). DOI 10.52605/16059921_2023_05_11.
5. Borshchevskiy G. A. Transformations of the institute of public service of Russia in the context of political changes [Transformatsii instituta gosudarstvennoi sluzhby Rossii v usloviyakh politicheskikh izmenenii] : Diss. ... Doctor of Political Science : 23.00.02. Moscow : RANEPА; 2018. 297 p. (In Russ.).
6. Guo Y., Zhang T., Deng Y. Past, present, and future of digital government: Insights from Chinese practices. *Public Administration Issues*. 2024;(5):6–24. DOI 10.17323/1999-5431-2024-0-5-6-24.
7. Osborne S. P., ed. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London ; New York : Routledge; 2010. xv, 431 p. ISBN 9780203861684.

Поступила в редакцию / Received 24.07.2024.

Одобрена после рецензирования / Revised 29.08.2024.

Принята к публикации / Accepted 02.09.2024.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Барабашев Алексей Георгиевич abarabashev@hse.ru

Доктор философских наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

SPIN-код: 1320-3020

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey G. Barabashev abarabashev@hse.ru

Doctor of Philosophy, Professor, HSE University, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0003-4746-7532

Scopus Author ID: 36591711800

Web of Science ResearcherID: K-3700-2015