

# УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## MANAGEMENT FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIA

A. Voronov

*Summary.* Based on the analysis of the provisions of the Concept of Technological Development of the Russian Federation for the period up to 2030, the author formulates the main concepts of this document aimed at the development of high-tech sectors of the economy of the Russian Federation, while noting the Section «Basic Concepts» sets the conceptual matrix of the Concept of Technological Development and forms a category-conceptual apparatus.

In its content, the Concept of Technological Development is a strategic planning document, which concentrates all the most advanced formats for supporting the innovative sector of the economy, while methodological messages regarding science as the productive force of the economy are implemented at the technology level within the conceptual framework of technological sovereignty.

*Keywords:* public administration, technological development, critical and end-to-end technologies, advanced engineering schools, technological priority.

**Воронов Алексей Михайлович**

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»  
vnii-nic-4@yandex.ru

*Аннотация.* На основе анализа положений Концепция технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, автор формулирует основные концепты данного документа, направленные на развитие высокотехнологических отраслей экономики Российской Федерации, отмечая при этом Раздел «Основные понятия» задает концептуальную матрицу Концепции технологического развития и формирует категориально-понятийный аппарат.

По своему содержанию Концепция технологического развития является документом стратегического планирования, в котором сконцентрированы все самые передовые форматы поддержки инновационного сектора экономики, при этом методологические послылы в отношении науки, как производительной силой экономики в нем реализованы на уровне технологий в концептуальных рамках технологического суверенитета.

*Ключевые слова:* публичное администрирование, технологическое развитие, критические и сквозные технологии, передовые инженерные школы, технологические приоритет.

В современной России после принятия поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 г. понимание роли государства в жизни общества, экономики к развитию самых разных сферах деятельности изменилась. Если раньше мы исходили из того, что развитие возникает само собой, в силу деловой активности бизнеса, граждан и других участников этого развития, то в современной России актуализировалась роль государства в обеспечении развития и совершенствованию организации публичного администрирования в управлении делами государства.

Владимир Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию от 29.02.2024 представил конкретный план развития страны, при этом обозначил пять новых национальных проектов развития: Семья, Молодежь России, Продолжительная и активная жизнь, Кадры и Экономика данных. Также на пресс-конференции 18.03.2024 г., посвященной итогам выборов президента России, Владимир Путин обозначил перспективы политической жизни в стране, определил основные направления развития

после выборов, при этом также отметил, что «все задачи развития, которые были поставлены в ходе обращения к Федеральному Собранию 2024 г. будут реализованы и мы сделаем все возможное чтобы достичь поставленные цели развития»[1].

В развитие актуальности вышеизложенных положений следует отметить, что данная проблематика не осталась без внимания научного сообщества. Так 8 ноября 2023 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в рамках 100-летия Института состоялась III Международная научно-практическая конференция «Управление через право» на тему: «Будущее административного права условиях региональной интеграции». В работе конференции обсуждались проблемные вопросы трансформации предмета административного права с учетом интеграционных процессов; международное административное право, интеграционное административное право: to be or not to be?; вопросы публичного администрирования в рамках интеграционных образований и др.

На наш взгляд заслуживает внимания и представляет несомненный научный интерес проблематика, поднятая в выступлении доктора философских наук, профессора В.Н. Южакова «Развитие» в правовом регулировании российского государственного управления: кейс технологического развития [2]. В рамках своего доклада профессор В.Н. Южаков остановился на некоторых вопросах правового регулирования категории именно технологического развития.

Докладчик обратил внимание, что на протяжении более 20 лет наблюдается тенденция по активизации внимания государства, государственного управления к развитию самых разных сфер жизнедеятельности общества. В 21 веке, в связи информационно-технологическим прорывом, инициированным цифровой трансформацией в мировом социуме, публичной администрацией формируется установка на развитие самых разных сфер деятельности, в том числе технологического развития Российской Федерации.

В контексте выдвинутых положений, наш взгляд, данная проблематика является актуальной для современной России и нуждается в более детальном изучении, с целью совершенствования правового регулирования технологического развития современной России, модернизации управленческой функции публичного администрирования. Именно вопросам правового регулирования категории технологического развития посвящена данная работа, при этом представляется целесообразным абстрагироваться от объективных или субъективных факторов становления данного феномена дабы не расплываться по древу цели.

В посланиях Президента дается установка на развитие технологий производства, совершенствованию нормативного правового регулирования, направленного на модернизацию законодательной базы в социальной сфере по удовлетворению потребностей граждан и общественных объединений. В контексте данных положений Президентом РФ формулируются национальные цели развития, национальные проекты технологического развития и др. документы.

Июльский Указ Президента № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» для осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека определяет на период до 2030 года пять национальных целей развития страны, вместо девяти из предыдущего майского указа от 2018 года:

1. сохранение населения, здоровье и благополучие людей,

2. возможности для самореализации и развития талантов,
3. комфортная и безопасная среда для жизни;
4. достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
5. технологическое развитие на основе цифровой трансформации [3].

В его развитие распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 года № 1315-р утверждена «Концепция технологического развития на период до 2030 года».

Концепция (далее — Концепция) разрабатывалась в рамках реализации перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшегося 18 июля 2022 г. (№о Пр-1553 от 1 сентября 2022 г.). Концепцией технологического развития на период до 2030 года определяются вызовы, принципы и цели технологического развития на период до 2030 года. Анализ содержания Концепции позволяет сформулировать основные концепты данного документа, направленные на развитие высокотехнологичных отраслей экономики Российской Федерации, что характеризует ее как отраслевой документ стратегического планирования, определяющий развитие определенной сферы экономики.

Хронологические рамки действия данного документа совпадают со сроком окончания действия нацпроектов, федеральных научно-технических программ, а также основной части Стратегии научно-технологического развития, Концепция технологического развития. Документ скорее среднесрочного планирования, который должен выполнять двоякую задачу: прежде всего достичь нужных параметров, и создать условия для ускоренного развития в нужном направлении после окончания срока действия всей совокупности стратегически-доктринальных документов.

Концепция технологического развития являясь документом стратегического планирования, основывается на Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [4], национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [5], Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [6], Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [7] и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

Раздел «Основные понятия» задает концептуальную матрицу Концепции технологического развития и формирует категориально-понятийный аппарат. Данный раздел представляет собой единую синтезированную систему, состоящую из трех основных блоков: Стратегии

научно-технологического развития Российской Федерации (вызовы технологического развития, полный инновационный цикл и т.п.); реформированной структуры научной политики (важнейший инновационный проект государственного значения (ВИП ГЗ); формулировки национальных технологических инициатив (НТИ) — комплексных программ по формированию принципиально новых рынков и созданию условий для глобального технологического лидерства Российской Федерации.

В числе основных концептов уместно отметить такие как: компания-лидер, проекты-маяки, проекты технологического суверенитета, критические и сквозные технологии, передовые инженерные школы, стартапы, технологические приоритет и суверенитет, инновационный научно-технологический центр, центры компетенций, центр трансфера технологий. Также реанимированы понятия «малого инновационного предприятия» (созданные образовательным организациям высшего образования и научным организациям) и «малой технологической компании».

Здесь уместно отметить, что технологическое развитие Российской Федерации в среднесрочной перспективе будет находиться под воздействием с одной стороны ряда внешних и внутренних угроз технологического отставания и деградации российской экономики, с другой — открывающихся новых возможностей ускорения ее инновационно ориентированного роста, среди них: недостаточная способность адаптироваться к глобальным трендам; отставание в инновационном экономическом росте; утечка умов; нарушение производственных цепочек из-за технологических санкций.

Также в технологическом развитии российской экономики с начала 90-х годов до настоящего времени следует выделить 3 крупных этапа.

1. Распад, атомизация в 90-е годы 20 века.
2. Встраивание в периферию глобального пространства (середина 2000-х — начало 2022 г.), при этом развитие науки и экономики шло параллельно, но не пересекалось.
3. Ориентация на технологический суверенитет в условиях санкционного давления (с 2022 г.)

Роль государства и институтов инновационного развития в современных условиях развития российской государственности возрастает, среди прочих следует отметить следующие факторы: уделяется особое внимание вопросам стратегического планирования в целях разработки и внедрения критических и сквозных технологий; установление прозрачных и понятных правил игры; квалифицированный госзаказ; разнообразные меры поддержки и т.п.

Разработка и реализация Концепции базируются на принципах, которые позволяют принимать управлен-

ческие решения с учетом обозначенных вызовов и текущей ситуации, среди прочих следует выделить следующие принципы:

1. Концентрации (приоритезации).
2. Приоритета поддержки частной инициативы.
3. Разумной конкуренции.
4. Целостности инновационного цикла и мер его поддержки.
5. Экономической целесообразности разработок.
6. Признания права на риск и проч.

Реализация Концепции нацелена на создание технологических условий для социально-экономического развития страны в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации до 2030 года и национальными интересами.

*Первая цель* — обеспечение национального контроля над воспроизводством критических и сквозных технологий

*Вторая* — переход к инновационно ориентированному экономическому росту, усиление роли технологий как фактора развития экономики и социальной сферы.

*Третья* — технологическое обеспечение устойчивого функционирования и развития производственных систем.

Для достижения целостности инновационного цикла по основным направлениям технологических приоритетов должен быть реализован ряд мероприятий, направленных на создание новых форм интеграции научно-исследовательской и производственно-технологической деятельности, среди прочих следует выделить следующие мероприятия:

1. Создание объединений с компетенциями по науке, образованию, опытно-конструкторскому и производственному компонентам;
2. Модернизация действующих механизмов важнейших инновационных проектов государственного значения, федеральных научно-технических программ, комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла для форсирования трансфера и использования технологий;
3. Компании-лидеры создают линейки высокотехнологичной продукции на основе сквозных технологий через соглашения с Правительством;
4. Создание правовых и организационных основ для функционирования института главных конструкторов и главных технологов по направлениям критических и сквозных технологий. Здесь может идти стыковка головной научной организации (научного руководителя), а в случае комплексных проектов — сочетание этих «главных по этапам или разделам проекта»;

5. Фокусировка госсектора на технологических приоритетах;
6. Формирование в Российской академии наук научных советов по критическим и сквозным технологиям;
7. Возможность использования вузами и научными организациями инфраструктуры бизнеса;
8. Фокусировка программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» на критические и сквозные технологии и проч.

Также предусмотрены механизмы развития инновационного сектора, стимулирования спроса и предложения и устранения барьеров для технологических инноваций и формирования полноценного рынка интеллектуальной собственности, при этом в рамках развития инфраструктуры будут созданы технологические биржи, демонстрационные зоны, межрегиональные сети центров трансфера технологий и др.

Следует отметить, что в первом же пункте функционала регионов РФ по ускорению технологического развития указано формирование научно-производственных кластеров вокруг ведущих инженерных (почему-то только таких) высших учебных заведений. Представляется не вполне корректным данное положение в контексте упоминания только ведущих инженерных высших учебных заведений и без упоминания о научных институтах, у некоторых из которых есть целые пояса внедрения. Также субъекты федерации будут реализовывать собственные научно-технологические программы — региональные Стратегии научно-технологического развития и Концепции технологического развития регионов, а также запускать «технологические долины», готовить кадры в рамках среднего профессионального образования и высшей школы.

Международное сотрудничество ожидаемо прописано аккуратно и с акцентом на дружественные страны и форматы, где Россия выступает в качестве лидера. По сути, то, что ранее распространялось на весь мир, теперь сфокусировано на части партнеров. Сами формулировки инициатив изменений не претерпели

Таким образом достижение всех трех целей технологического развития требует комплексного, системного подхода к организации инновационного цикла. Комплексный подход к организации полного инновационного цикла должен осуществляться путем развертывания и поддержки приоритетных проектов технологического суверенитета в ключевых отраслях экономики.

Подводя некоторые итоги вышеизложенного следует отметить, что по своему содержанию Концепция технологического развития является документом стратегического планирования, прикладная часть которой основыва-

ется на Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации переложенная на современный лад прорыва в сторону технологического суверенитета. В данном документе сконцентрированы все самые передовые форматы поддержки инновационного сектора экономики. Методологические послы в отношении науки, как производительной силой экономики в нем реализованы на уровне технологий в концептуальных рамках технологического суверенитета.

Уместно отметить, что головным ведомством по разработке Концепции технологического развития является Минэкономразвития в связи с этим, традиционно для команд, которые больше занимаются инновационными сюжетами — именно они вместе с экономическими вопросами и мерами поддержки субъектов экономической жизни прописаны подробно и хорошо. Однако раздел документа про науку у них представлен, как правило, несколько слабее. Для поисковой науки отводится роль поставщика решений для функционирования всей этой системы инноваций и технологического развития, при этом для поддержки фундаментальной и поисковой науки мер практически не предложена.

Также обращают на себя внимание приоритеты научно-технологического развития, взятые из Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации в части поддержки сектора научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, которые, по сути, механически заменены на приоритеты технологического развития (сквозные или критические технологии и т.п.).

При таком подходе в тексте Концепция технологического развития также не обозначена проблематика рисков. В частности, избыточная приоритезация по направлениям именно технологического развития может выхолостить меры поддержки фундаментальной науки, которая должна развиваться максимально широким и инициативным фронтом.

В этой связи не стоит забывать, что Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации является документов более высокого уровня, чем Концепция технологического развития, при этом Стратегия научно-технологического развития охватывает стадию генерации фундаментальных знаний, которая фактически проигнорирована в Концепции.

Развитие — ключевой фактор благосостояния народов. В свое обращении Федеральному собранию 2024 г. Президент поставил две главные цели на текущий год, прежде всего добиться снижения бедности и неравенства и продолжить политику развития. И здесь уместно обратить внимание, что данная политика развития не привязана к конкретной сфере деятельности, а имеет

значение именно в широком смысле как политика — искусство управления делами государства в контексте стратегических целей развития с акцентом на ключевое слово «развитие» в самых разных сферах деятельности и прежде всего, формирование целостной системы планирования и управления научно технологическим развитием. Таким образом управление развитием становится объективной реальностью.

Анализ содержания Концепции позволил сформулировать основные концепты данного документа, направленные на развитие высокотехнологичных отраслей экономики Российской Федерации, что характеризует ее как отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации, обратить внимание на некоторые недостатки правовой регламентации технологического развития в исследуемой сфере.

Существенным недостатком нормативной правовой регламентации технологического развития Российской Федерации также является то, что документы стратегического планирования и законодательство не предлагает на сегодняшний день сколько-нибудь единого понимания ни дефиниций «развития», ни «политики развития». Каким требованиям должно, на наш взгляд, отвечать такое понимание в ходе универсализации политики и правового регламентирования развития в различных сферах деятельности, в том числе и, прежде всего, в стратегических документах.

При таком подходе следует обратить внимание реалиям сегодняшнего дня. В развитие концептуальных положений технологического развития проанализированных нами выше, Указом Президента от 28 февраля 2024 г. №145 утверждена «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»[8], в которой определяются цель, основные задачи и приоритеты научно-технологического развития Российской Федерации, устанавливаются принципы, основные направления государственной политики в этой области и меры по ее реализации.

При этом дефиниция «научно-технологическое развитие» Российской Федерации трактуется как трансформация науки и технологий в ключевой фактор развития России и обеспечения способности страны эффективно отвечать на большие вызовы, под которыми следует понимать объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счет увеличения объема используемых ресурсов.

В Стратегии определены приоритеты научно-технологического развития как — важнейшие направления научно-технологического развития, в рамках которых создаются и используются технологии, реализуются решения, наиболее эффективно отвечающие на большие вызовы и удовлетворяющие потребности отраслей экономики и общества.

В содержании Стратегии раскрыта роль науки и технологий в обеспечении устойчивого будущего нации, в развитии России и определении ее положения в мире, Стратегические ориентиры и возможности научно-технологического развития, при этом определены большие вызовы для общества, государства и науки. Также определена цель, приоритеты и перспективы научно-технологического развития, сформулированы принципы государственной политики в области научно-технологического развития, основные направления ее развития и меры по реализации. При этом определен порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и организаций при реализации государственной политики в области научно-технологического развития, инструменты и мониторинг ее реализации.[8]

При таком подходе практически многие недостатки предыдущих документов были учтены и реализованы в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации от 28 февраля 2024 г.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. URL: <https://crimea.ria.ru/20240318/o-chem-govoril-putin-na-pess-konferentsii-po-itogam-vyborov-1135791026.html?ysclid=lu5jrek3wy564249042>
2. URL: [https://izak.ru/img\\_content/conference/programma-iii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferenciya.docx](https://izak.ru/img_content/conference/programma-iii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferenciya.docx)
3. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012?ysclid=ltu55rrjbo40814309>
4. Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) 1 декабря 2016 г.
5. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) 21 июля 2020 г. N 0001202007210012
6. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45106>
7. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) 3 июля 2021 г. N 0001202107030001
8. Указ Президента от 28 февраля 2024 г. №145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402280003>