

EDN: LJBYSO



Дата поступления статьи: 10.07.2025

Дата поступления рецензии: 14.09.2025

Дата принятия статьи к публикации: 13.10.2025

Теоретико-правовой подход к оценке результативности и эффективности государственного управления в сфере научно-технологического развития России

Тесленко А. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация)

E-mail: teslenko-aa@ranepa.ru

Аннотация

Введение. В статье проведен теоретико-правовой анализ регулирования оценки результативности и эффективности государственного управления в сфере научно-технологического развития (далее — НТР) в РФ как инструмента достижения технологического лидерства.

Методология. В основу работы положен комплекс общенаучных и частно-научных методов (сравнительный, структурно-функциональный, формально-догматический, формально-юридический). Методами правового моделирования и юридико-технического анализа исследованы доктринальные источники, документы стратегического планирования и федеральное законодательство в сфере НТР, а также обоснован авторский концептуальный подход к правовому регулированию оценки.

Результаты исследования и их обсуждение. Выявлено отсутствие в российском праве единого определения НТР как объекта регулирования и оценки, а также коллизионность понятийного аппарата в смежных законодательных актах. Установлены системные проблемы в оценке государственного управления в сфере НТР: отсутствие его четкого правового регулирования и ориентированности существующих показателей непосредственно на цели НТР. В качестве решения предложен концептуальный теоретико-правовой подход, включающий авторские определения ключевых категорий: «научно-технологическое развитие», «государственное управление в сфере НТР», его «инструменты» и «меры».

Выводы. Сформулированы авторские определения понятий, необходимых для формирования системы оценки. На основе критического анализа стратегических документов доказана необходимость корректировки их оценочных показателей и ориентации на обеспечение НТР как существенного качественного изменения, ведущего к технологическому лидерству. Предложен авторский перечень соответствующих показателей.

Ключевые слова: государственное управление, научно-технологическое развитие, правовое регулирование.

Для цитирования: Тесленко А. А. Теоретико-правовой подход к оценке результативности и эффективности государственного управления в сфере научно-технологического развития России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2025. № 4 (26). С. 102–114. EDN: LJBYSO

Финансирование: Статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 2025 года.

The article was submitted: 10.07.2025

The article approved after reviewing: 14.09.2025

The article accepted for publication: 13.10.2025

Theoretical and Legal Approach to Assessing the Outcome and Efficiency of Public Administration in the Sphere of Scientific and Technological Development of Russia

Teslenko A. A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
E-mail: teslenko-aa@ranepa.ru

Abstract

Introduction. This article presents a theoretical and legal analysis of how the performance and efficiency of public administration in the field of science and technology (S&T) are regulated in the Russian Federation, framing this assessment as a tool for achieving technological leadership.

Methodology and materials. The study employs a combination of methods, including the dialectical approach, analysis (comparative, structural-functional, content analysis), synthesis, and systematization, as well as specific legal methods (formal-dogmatic and formal-legal). These were used to examine doctrinal sources, strategic planning documents, and federal legislation on S&T development. Legal modeling and legal-technical methods were applied to substantiate a conceptual framework for the legal regulation of performance and efficiency evaluation, including its core categories and key indicators.

Results and discussion. A comparative analysis of doctrinal sources, strategic planning documents, and federal legislation reveals the absence of a unified legal definition for the core concept of "scientific and technological development" in Russian law. The study identifies contradictions in the terminology used across key federal laws and substantiates a conceptual approach to defining public administration in the S&T sphere, its performance, and efficiency. Key problems in the current assessment framework are highlighted, namely: the lack of clear legal regulations for evaluating public administration in the S&T field, and the misalignment of existing performance indicators with the specific goals of S&T development.

Conclusion. The authors propose formal definitions of concepts essential for building a legal framework to assess the effectiveness and efficiency of S&T development and its public administration. An analysis of indicators in strategic planning documents demonstrates the need for their revision to focus on ensuring genuine scientific and technological progress — defined as a qualitative and irreversible shift in the state of science and technology that secures Russia's technological leadership. A revised set of indicators is substantiated accordingly.

Keywords: public administration, scientific and technological development, legal regulation.

For citation: Teslenko, A. A. (2025) Theoretical and Legal Approach to Assessing the Outcome and Efficiency of Public Administration in the Sphere of Scientific and Technological Development of Russia. *Theoretical and Applied Law*. No. 4 (26). Pp. 102–114. (In Russ.)

Funding: This article was prepared within the framework of the state assignment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration for 2025.

Введение

В условиях геополитических и геоэкономических вызовов, в том числе усиления санкционного давления на Россию, прежде всего в технологической сфере, Президентом РФ еще в 2022–2023 гг.. было определено в качестве стратегической задачи — обеспечение НТР нашей страны.

В последующие годы были разработаны и утверждены новые документы стратегического планирования в РФ, в первую очередь новая Стратегия научно-технологического развития РФ до 2030 г. (далее — Стратегия НТР-2024)¹, для реализации которой принят целый ряд нормативных правовых актов, включая новый федеральный закон, регулирующий отношения в сфере технологической политики. Однако, несмотря на значительное число инструментов и мер государственного управления, до настоящего времени не была проведена системная оценка их результативности и эффективности, не определена и методика такой оценки. На основе предложений автора настоящей статьи и ее коллег в Рекомендациях Парламентских слушаний Совета Федерации, состоявшихся 24 марта 2025 г., Правительству РФ и органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано проработать вопрос о введении такой комплексной оценки и разработки ее методики².

НТР должно быть ориентировано на достижение национальных целей развития России, определенных Президентом РФ³, в первую очередь такой цели, как технологическое лидерство. В этой связи Стратегия НТР-2024 устанавливает в качестве ключевой цели такого развития обеспечение конкурентоспособности государства на международной арене, что сущностно и прямо взаимосвязано с технологическим лидерством, его достижением и обеспечением.

Формирование новых инструментов и мер государственного управления в таких перспективных сферах общественных отношений, как НТР, а также разработка и реализация технологической политики зачастую идут без надлежащего теоретико-правового осмысливания: в действующие механизмы правового регулирования имплементируются концепты из других отраслей знаний, что приводит к отсутствию системности такого регулирования и, как следствие, снижению его эффективности.

Цель настоящего исследования — анализ теоретико-правовых подходов и практики законодательного регулирования и стратегического планирования в сфере НТР и разработка концептуального подхода к системе ключевых понятий в данной предметной сфере, а также показателей для предлагаемой оценки.

Методология и материалы

При подготовке материала использованы как общенаучные методы: диалектический, аналитические (сравнительный, структурный и функциональный анализ, контент-анализ, синтез, систематизация), так и частно-научные методы (формально-догматический и формально-юридический). С их помощью проанализированы доктринальные источники, документы стратегического планирования РФ и федеральное законодательство в сфере НТР, а также на основе метода правового моделирования и юридико-технического метода обоснован концептуальный теоретико-правовой подход к правовому регулированию оценки результативности и эффективности государственного управления в сфере НТР, включающий базовые категории для такой оценки, а также ключевые показатели.

Результаты исследования и их обсуждение

Повышение качества государственного управления и правового регулирования в сфере НТР является ключевым фактором на пути к достижению национальных целей страны и повышению ее конкурентоспособности. Государственное управление, правовое регулирование, а также инструменты и меры государственного управления, которые ориентированы на НТР, должны быть направлены на решение указанных задач. Это детерминируется необходимостью разработки действенных механизмов контроля достижения поставленных целей и запланированных результатов, что может быть реализовано в рамках

¹ Утв. Указом Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145.

² Рекомендации Парламентских слушаний Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О реализации государственной технологической политики и национальных проектов для достижения национальной цели «Технологическое лидерство». URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/166204/> (дата обращения: 10.06.2025).

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309.

проведения комплексной оценки результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере НТР.

Оценка результативности и эффективности качества государственного управления, включая осуществление правового регулирования, обеспечивает реализацию полного «жизненного цикла», а точнее — управленческого цикла, прогнозируемых, разрабатываемых и реализуемых в рамках отдельных государственных функций управленческих решений, в том числе выраженных в рамках соответствующих правовых актов управления, включая и нормативные правовые акты.

Данная предметная сфера является междисциплинарной и находится «на стыке» правовой науки (теории государства и права, конституционного (государственного) права, административного права) и науки государственного управления и неизбежно заимствует концепты последней.

В этой связи ключевой является концепция New Public Management («новое государственное управление», далее — NPM), в которой одним из основных принципов является внедрение системы оценки деятельности по результатам (государственного управления по результатам). Такая концепция была призвана преобразовать систему государственного управления путем сокращения количества бюрократических процедур, расходов на содержание государственного аппарата с помощью механизма финансирования, ориентированного на результат. Концепция NPM легла в основу административных реформ, проводимых в России с 2000-х гг., однако практика ее внедрения имела определенные недостатки. Это не позволило в полной мере использовать ее потенциал, причиной чего послужили объективные обстоятельства, которые раскрываются, например, в работе Е. А. Поспеловой и М. В. Казаковой⁴. По их мнению, оценка по результатам необходима для ориентирования государственного аппарата на достижение стратегических целей социально-экономического, научно-технологического развития страны⁵. Таким образом, основная задача оценки по результатам заключается в соответствующем обеспечении правильной постановки стратегических целей и задач, а также в разработке и нормативной институционализации системы показателей государственного управления, отражающей результативность и эффективность государственного вмешательства, в том числе правового регулирования, в различные сферы общественных отношений. Само по себе понятие «оценка» означает субъективное выражение значимости предметов и явлений окружающего мира для жизнедеятельности человека⁶. При этом применительно к оценке результативности и эффективности в праве (государственного управления, правового регулирования, в том числе соответствующих механизмов правового регулирования) в настоящее время нет четкого определения этого понятия на законодательном уровне.

В научной литературе часто приводится общее определение механизма правового регулирования, согласно которому он — «это взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»⁷. При этом, несмотря на то что понятие результативности механизма правового регулирования достаточно редко рассматривается в теоретико-правовой науке⁸, можно на основе системного анализа обосновать вывод о том, что такая результативность определяется вкладом каждого из элементов его (механизма) системы, и прежде всего результативностью отдельных норм права⁹.

Традиционно в правовой науке достижение цели правового регулирования и его результаты рассматриваются через категорию эффективности. Эффективность правового регулирования име-

⁴ Поспелова Е. А., Казакова М. В. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1 (23). С. 99–110. EDN: TLIEVL

⁵ Там же.

⁶ Сутяжко В. В. Структура, принципы и классификация понятия «оценка» // Эпистемология и философия науки. 2008. Т. 18, № 4. С. 108–124. EDN: NDAKXZ

⁷ Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1 (57). С. 9–12. EDN: QBBDUN

⁸ См., например: Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1 (241). С. 55–62. DOI: 10.12737/23702. EDN: XHRHBV

⁹ См.: Курочкин С. А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162, № 2. С. 69–83. DOI: 10.26907/2541-7738.2020.2.69-83. EDN: JHDWPO

ет ряд проблем, которые ученые-юристы старались решить с помощью формирования теоретико-правовых концепций эффективности правового регулирования в целом, а также концепций эффективности права, законодательства или эффективности отдельных правовых институтов (например, института административной ответственности¹⁰). Большой интерес представляет концепция эффективности права и законодательства И. А. Зенина, которая связана с НТР (ранее рассматриваемым в рамках концепции научно-технического прогресса)¹¹: «Мерой эффективности норм права (то есть их свойства положительно влиять на экономическое и социальное развитие) служит отношение результатов их действия к их целям; эффективность предопределяется процессами как установления, так и применения норм права»¹².

В работе С. А. Курочкина проводится анализ понятия «оценка эффективности правовых норм». Автор предполагает, что эффективность правовых норм не только характеризует меру реализации целей правового воздействия, но и определяется с помощью сравнения с фактически достигнутым результатом, который определяет в большей степени его «социальную, экономическую ценность, полезный эффект для общества и государства»¹³. Указанная позиция корреспондирует с мнением С. С. Алексеева, который также отмечал, что «эффективность правового регулирования — это целесообразность и результативность правовых мероприятий, юридических норм»¹⁴. Следует отметить, что в указанных работах имеет место смешение понятий результативности (достижения результатов) и эффективности (как «цены достижения» результатов в соотношении с затраченными на это ресурсами).

Л. И. Спиридовон, характеризуя категорию результативности, отмечал, что «отношение цели, с которой приняты юридическая норма или закон, к результату их действия ограничивает предмет анализа результативностью одной только правотворческой деятельности государства»¹⁵. Согласно мнению этого автора, цель не может быть задана государственным органом со стопроцентной точностью ее достижения, следовательно, многие цели образуются в ходе естественного процесса разработки, реализации нормы права. Данное обстоятельство также необходимо учитывать при рассмотрении вопроса о формировании системы оценки результативности и эффективности с точки зрения динамичного характера цели регулирования.

Интересна точка зрения Е. А. Березиной: «Оценка эффективности правового регулирования позволяет выявить положительные и отрицательные последствия правового регулирования конкретных общественных отношений, степень достижения целей правового регулирования, скорректировать правовую политику государства, выбрать наиболее оптимальные способы решения социальных, экономических, политических, экологических проблем, возникающих в обществе»¹⁶. В данной работе также имеет место смешение понятий результативности и эффективности.

Тенденция смешения понятий «эффективность» и «результативность» достаточно часто встречается в научных исследованиях: эффективность подразумевает под собой отношение реального достигнутого в рамках регулирования соответствующего результата и постановленной цели регулирования. Многие ученые-юристы считают, что оценка результативности — одна из составляющих оценки эффективности, что неверно, так как происходит подмена указанных понятий.

Следует согласиться с уже высказанным в научных публикациях подходом, согласно которому эффективность правового регулирования представляет собой достижение результатов (цели) с наимень-

¹⁰ Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликатного права. Воронеж, 2011. 353 с. EDN: RUEQNT

¹¹ См.: Зенин И. А. Структура, функции и условия эффективности гражданского законодательства в области научно-технического прогресса: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.

¹² Цит. по: Курочкин С. А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162, № 2. С. 69–83.

¹³ Курочкин С. А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162, № 2. С. 69–83.

¹⁴ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. С. 37. EDN: SIFYFJ

¹⁵ Цит. по: Лезликова Я. В. Некоторые аспекты понятия эффективности права // Молодой ученый. 2020. № 41 (331). С. 110–112. URL: <https://moluch.ru/archive/331/74036/> (дата обращения: 11.06.2025). EDN: SYDTSP

¹⁶ Березина Е. А. Методико-технологические аспекты оценки эффективности правового регулирования // Философия права. 2021. № 1 (96). С. 153–158. EDN: KSKASU

шими затратами финансовых, кадровых, информационных, материально-технических и иных ресурсов субъектов правового регулирования¹⁷.

В свою очередь, результативность правового регулирования как функции государственного управления в самом общем понимании — это ориентация деятельности субъектов государственного управления РФ и/или субъектов РФ в рамках государственных функций и полномочий на достижение установленных документами стратегического планирования непосредственных, промежуточных и конечных общественно значимых результатов их деятельности¹⁸.

Для достижения цели настоящего исследования также необходимо раскрыть содержание таких категорий, как «научно-технологическое развитие» и «государственное управление в сфере научно-технологического развития».

Понимание оценки как условия обеспечения качества государственного управления не только в сфере НТР, но и в целом, осложняется коллизионностью положений документов стратегического планирования и отраслевого законодательства. Анализ указанных документов (Стратегии НТР-2024, Концепции технологического развития на период до 2030 года¹⁹) и нормативно-правовых актов (федеральных законов о науке²⁰ и о технологической политике от 23.08.1996 № 127-ФЗ и от 28.12.2024 № 523-ФЗ²¹) выявил концептуальную неопределенность базовых понятий в законодательстве в сфере НТР.

Так, разрозненность определений прослеживается в разных законодательных актах (например, в федеральных законах о науке от 23.08.1996 № 127-ФЗ и о технологической политике от 28.12.2024 № 523-ФЗ), где одновременно определены понятия «государственная научно-техническая политика» и «технологическая политика», причем они существенно различаются как деятельность и как комплекс мер. Тем самым создаются сложности для формирования системной оценки результативности и эффективности указанных политик, поскольку субъекты в соответствующей деятельности и субъекты, вводящие или реализующие указанные меры, не совпадают друг с другом, имеют разный правовой статус.

Аналогичная ситуация и с определением понятия «научно-технологическое развитие». Несогласованность понятий прослеживается в нормативно-правовых актах, а также в принимаемых стратегиях, государственных программах в сфере НТР. В Стратегии НТР-2024 употребляется понятие «научно-технологическое развитие», при этом соответствующая государственная программа указывает на первостепенное значение «технического развития». В Концепции технологического развития на период до 2030 г.²², ключевом документе стратегического планирования, послужившем основой для разработки законодательства о технологической политике, понятие «технологическое развитие» при этом не определено.

Проведенный выше анализ указанных документов свидетельствует о том, что НТР рассматривается в значительной мере как вспомогательное по отношению к социально-экономическому, на что указывает и вспомогательное значение Стратегии в федеральном законодательстве о стратегическом планировании, и определение НТР как трансформации науки и технологий в ключевой фактор развития, то есть использование науки и технологий, а не их развитие.

Кроме того, определение НТР сводится лишь к использованию науки и технологий как фактора развития. Ранее действовавшая Стратегия НТР предусматривала ее как трансформацию науки и технологий в ключевой фактор развития России и обеспечение способности страны эффективно отвечать на большие вызовы. Новая Стратегия НТР-2024 сохранила указанное определение. Кроме того, значение НТР отражено и в указах Президента РФ о национальных целях развития РФ 2018, 2020 и 2024 гг.

¹⁷ См.: Ефремов А. А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 71–99. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99. EDN: ККУНТР

¹⁸ Там же.

¹⁹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р.

²⁰ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О науке и государственной научно-технической политике» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²¹ Федеральный закон от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р.

В частности, преамбула Указа от 07.05.2018 № 204 прямо указывает на цели: «В целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации...». В преамбуле Указа от 21.07.2020 № 474 упоминание НТР уже отсутствует, аналогично оно отсутствует и в преамбуле Указа от 07.05.2024 № 309. Однако последний из названных указов устанавливает новую национальную цель — «технологическое лидерство».

Значительная часть исследований начиная с 2024 г. в большей мере посвящена рассмотрению новой категории — технологического суверенитета (например, работы О. С. Сухарева²³, Г. Г. Камаловой²⁴, И. Ю. Павловой²⁵, Е. В. Пономаренко²⁶). Указанное обстоятельство свидетельствует о смещении фокуса исследований с существенного — научно-технологического развития — на один из его возможных (причем промежуточных) результатов, поскольку технологический суверенитет как состояние независимости²⁷ еще не означает достижение технологического лидерства как конкурентоспособности государства²⁸.

В научной литературе множество вариантов определения научно-технологического развития. Так, например, Г. П. Беляков и А. Н. Кочемаскин рассматривают НТР как «качественные изменения в технологическом базисе экономики, приводящие к экономическому росту путем развития науки, создания и использования прогрессивных технологий, производства высокотехнологичной продукции (товаров, услуг)»²⁹, также более подробно в своей работе описывают данное понятие Е. А. Мазилов и Д. Ю. Саханевич, которые определяют НТР как «качественные изменения в технологическом базисе экономики, приводящие к экономическому росту путем развития фундаментальной и прикладной науки, технологий, производства инновационной продукции за счет использования существующего научно-технологического потенциала»³⁰. Указанные определения отражают важные элементы содержания данного понятия: качественные изменения, которые являются принципиальным отличием от количественного роста текущих показателей в сфере НТР (например, количества ученых, количества публикаций и т. п.).

Исходя из результатов анализа, проведенного выше, в научной литературе по вопросам правового регулирования НТР, науки и технологий, а также НПА в данной сфере до настоящего времени *отсутствует единое доктринальное либо, соответственно, легальное правовое определение самого объекта развития, а также самого содержания такого процесса развития*, его отличия от иных форм изменчивости, в том числе количественного роста науки и технологий. Развитие является специфическим ресурсом решения проблем государственного управления. Как указывают в своей работе В. Н. Южаков, Я. Ю. Старцев и А. Н. Старостина, развитие носит качественный характер трансформации развивающегося объекта, то есть предполагает необратимость результата. Таким образом, развитие не предполагает иного изменения — сохранения состояния или поддержки текущего состояния объекта³¹.

Следовательно, во-первых, проблемой для обеспечения качественной оценки результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере НТР является отсутствие

²³ Сухарев О. С. Технологический суверенитет России: формирование на базе развития сектора «экономика знаний» // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 47–64. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_47_64. EDN: GBHZQW

²⁴ Камалова Г. Г. Национальный технологический суверенитет в сфере цифровых технологий: вопросы правового обеспечения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2024. № 10 (122). С. 52–60. DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.052-060. EDN: AUBSTI

²⁵ Павлова И. Ю. Технологический суверенитет и критерии отнесения продукции к инновационной // Закон и право. 2025. № 3. С. 151–159. DOI: 10.24412/2073-3313-2025-3-151-159. EDN: NQYYCB

²⁶ Пономаренко Е. В. Технологический суверенитет России: вопросы теории и практики // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. Т. 248. № 4. С. 580–590. DOI: 10.38197/2072-2060-2024-248-4-580-590. EDN: FNYCW0

²⁷ В определении действующей Стратегии НТР-2024: «Достижение Российской Федерацией самостоятельности в критически важных сферах жизнеобеспечения за счет высокой результативности научных исследований и разработок и путем практического применения полученных результатов».

²⁸ В определении действующей Стратегии НТР-2024: «Формирование преимуществ Российской Федерации в области научно-технологического развития и, как следствие, в социальной, культурной, образовательной и экономической областях, явных по отношению к другим государствам».

²⁹ Беляков Г. П., Кочемаскин А. Н. Понятие и экономическая сущность научно-технологического развития // Проблемы современной экономики. 2014. № 1 (49). С. 38–41. EDN: SNKINH

³⁰ Мазилов Е. А., Саханевич Д. Ю. Факторы научно-технологического пространства // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8, № 4. С. 1–15. DOI: 10.15838/tdi.2020.4.54.1. EDN: BWRFME

³¹ См.: Южаков В. Н., Старцев Я. Ю., Старостина А. Н. Развитие как ресурс государственного управления для решения экономических и социальных проблем граждан и бизнеса: практика и перспективы использования. М.: РАНХиГС, 2023. URL: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/w202369.pdf> (дата обращения: 10.06.2025).

единого определения самого объекта государственного управления: в законодательстве (федеральные законы от 23.08.1996 № 127-ФЗ и от 28.12.2024 № 523-ФЗ) и соответствующих подзаконных НПА используются различные подходы как для определения самого НТР, его соотношения с технологическим развитием, соотношения НТР, технологического развития и научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также видами государственной политики в этих сферах.

Во-вторых, проблемным является также понимание самого процесса развития, поскольку большинство документов стратегического планирования отождествляют развитие, которое должно рассматриваться как существенное, качественное, необратимое изменение состояния науки и технологий, и количественный рост отдельных показателей в данной сфере.

Мы предлагаем под НТР понимать существенное качественное и необратимое изменение текущего состояния науки и технологий в РФ, обеспечивающее достижение технологического лидерства РФ. На наш взгляд, такое понятие более точно отражает суть как НТР, так и такого процесса, как развитие в целом.

Данное авторское определение может быть использовано для корректировки соответствующих положений действующих (Стратегия НТР-2024) и разрабатываемых документов стратегического планирования, а также для корректировки положений федеральных законов о науке и технологической политике.

Проблема отсутствия однообразного толкования понятия «государственное управление» заключается в отсутствии нормативно-правового акта, регулирующего данную публично-правовую область. В научной литературе существует множество подходов к определению государственного управления. Например, в работе Н. И. Глазунова под государственным управлением понимается «целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей»³². Стоит отметить, что В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, Е. И. Добролюбова и Ю. А. Тихомиров в своей работе определили государственное управление как «управленческую деятельность органов государственной власти, а также уполномоченных органов и организаций, направленную на обеспечение решения общественно значимых задач и проблем»³³. Нельзя не согласиться с данным определением, однако оно определяет государственное управление в целом, что является достаточно общим понятием для объекта оценки результативности и эффективности в сфере НТР.

Для правильного толкования объекта оценки результативности и эффективности необходимо выделить основные признаки государственного управления в сфере НТР на основе общего понимания государственного управления и на основе данного нами определения НТР.

Во-первых, государственное управление всегда характеризуется как деятельность (процесс) органов государственной власти РФ и/или субъектов РФ.

Во-вторых, осуществление деятельности (процесса) происходит в рамках исполнения специальных государственных функций.

И наконец, функции государственного управления должны быть направлены на определенную сферу общественных отношений, в нашем случае они должны воздействовать именно на развитие науки и технологий в РФ, а не на иные формы изменений (или сохранение текущего состояния данной сферы общественных отношений).

Таким образом, представляется правильным использовать для формирования правового регулирования оценки результативности и эффективности следующее определение понятия «государственное управление в сфере НТР в РФ»: процесс обоснованного государственного воздействия на развитие науки и технологий в РФ, осуществляемый в рамках исполнения соответствующих государственных функций органами государственной власти РФ и/или субъектов РФ.

Аналогичная ситуация характерна и для правового регулирования понятий «инструменты» и «меры»: законодательство о технологической политике устанавливает понятия «меры государственного стимулирования деятельности по реализации технологической политики в Российской Федерации» и «ин-

³² Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник для вузов. М.: Юнити, 2003. С. 11. EDN: QVPGAV

³³ Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А. (2020) Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, РАНХиГС, 2020. 149 с. EDN: AARLM

струменты реализации технологической политики», при этом отдельно определяя понятие «проекты развития технологий», Стратегия НТР-2024 предусматривает «инструменты реализации». Ранее принятное законодательство о науке и научно-технической политике, в свою очередь, дает определения цели и принципов данной политики, а также полномочий органов власти по ее формированию и реализации.

В рамках разрабатываемого теоретико-правового подхода инструменты государственного управления в сфере НТР в РФ целесообразно определить как документы стратегического планирования РФ и/или субъектов РФ, нормативные правовые акты РФ и/или субъектов РФ, акты органов государственной власти РФ и/или субъектов РФ, содержащих индивидуальные правовые предписания, в которых определяются, в том числе планируются или прогнозируются, соответствующие конечные общественно значимые, промежуточные и непосредственные результаты развития науки и технологий в РФ, осуществляется мониторинг их реализации, оценка результативности и эффективности, а также возможная коррекция на основе такой оценки.

Меры государственного управления в сфере НТР в РФ целесообразно определить как конкретные положения документов стратегического планирования РФ и/или субъектов РФ, нормативных правовых актов РФ и/или субъектов РФ, актов органов государственной власти РФ и/или субъектов РФ, содержащих индивидуальные правовые предписания, в которых устанавливаются соответствующие конкретные обязанности субъектов государственного управления РФ и/или субъектов РФ, направленные на обеспечение развития науки и технологий в РФ.

Понимание сути развития как ресурса помогает разработать систему показателей оценки результативности и эффективности государственного управления и правового регулирования. С этой целью проведен анализ показателей ключевых документов стратегического планирования в сфере науки и технологий, результаты которого отражены ниже.

Стратегия НТР-2024 предусматривает (п. 59), что оценка эффективности мер и инструментов государственной политики в области НТР должна проводиться (что важно) «с учетом конечных результатов, характеризующих создание и использование важнейших научноемких технологий». Это общий показатель, который в определенной мере ориентирован на развитие, хотя напрямую и не определяет сам конечный результат, в том числе достижение технологического лидерства РФ.

Данный общий показатель декомпозируется в следующих, предусмотренных Стратегией НТР-2024:

- Доля молодых ученых (исследователей) в общей численности ученых. Данный показатель в большей мере характеризует текущее состояние науки в РФ, а не ее развитие, хотя косвенно ориентирован на развитие в части стимулирования кадрового потенциала российской науки, но при этом сам по себе количественный рост числа молодых ученых еще не гарантирует развитие науки и технологий.
- Объем налоговых поступлений в бюджет от реализации продукции, произведенной с использованием отечественных научноемких технологий. Данный показатель также лишь косвенно может быть ориентирован на развитие науки и технологий, поскольку не идентифицирует отдельные технологии, отвечающие критериям технологического лидерства РФ.
- Соотношение объема реализации отечественной научноемкой продукции и объема закупок аналогичной иностранной продукции, в первую очередь происходящей из недружественных иностранных государств (в том числе без согласия правообладателей). Данный показатель в определенной мере ориентирован на развитие науки и технологий в части импортозамещения, то есть «догоняющего» развития и обеспечения технологического суверенитета как состояния независимости от иностранных технологий, в том числе из недружественных стран.
- Доля продукции высокотехнологичных и научноемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте. Данный показатель также лишь косвенно может быть ориентирован на развитие науки и технологий, поскольку не идентифицирует отдельные технологии, отвечающие критериям технологического лидерства РФ.
- Прирост объема внутренних затрат на научные исследования и разработки и увеличение доли внебюджетного финансирования в таких затратах. Данный показатель характеризует в большей мере количественной рост затрат, но не позволяет оценить именно развитие науки и технологий, обеспечивающих технологическое лидерство РФ.

Проанализированные выше показатели лишь косвенно влияют на развитие науки и технологий, отсутствует четкая ориентация данных показателей именно на НТР, то есть на развитие науки и технологий, ориентированное на достижение технологического лидерства.

В этой связи перспективным представляется применение для оценки результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере НТР следующих ключевых показателей, которые подлежат декомпозиции в зависимости от этапа оценки (предварительной (на этапе разработки инструмента или меры), текущей (в ходе его или ее реализации) и последующей (после завершения реализации)):

- Ориентация инструмента и меры государственного управления в сфере НТР в РФ на объект развития (развивающееся явление). Наука и технологии в РФ как сферы деятельности соответствующих субъектов, направленной на получение новых знаний, а также разработку, внедрение и применение на основе этих знаний новых технологий, обеспечивающих достижение технологического лидерства РФ.
- Ориентация инструмента и меры государственного управления в сфере НТР на развитие, то есть на сложноорганизованный процесс существенного качественного и необратимого изменения текущего состояния науки и технологий в РФ.
- Наличие программы, плана или «дорожной карты» применения соответствующего инструмента и/или меры государственного управления в сфере НТР в РФ, включающих цели его внедрения и применения (реализации) и ожидаемые непосредственные, промежуточные и конечные общественно значимые результаты его применения.
- Наличие регламентированной процедуры оценки непосредственных, промежуточных результатов и конечного общественно значимого результата введения и применения соответствующего инструмента или меры.

Разработанный в рамках настоящего исследования теоретико-правовой подход к оценке результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере НТР может быть положен в основу соответствующей нормативной институционализации системы оценки результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере НТР.

Такая нормативная институционализация, по нашему мнению, может включать:

- определение обязательности предварительной, текущей и последующей оценки в рамках федеральных законов о науке и о технологической политике с указанием того, что единые порядок, методика и показатели такой оценки определяются Правительством РФ;
- разработку и принятие постановления Правительства РФ «Об оценке результативности и эффективности инструментов и мер государственного управления в сфере научно-технологического развития»;
- определение в рамках федеральных законов о науке и о технологической политике механизма корректировки реализации соответствующих инструментов и мер на основе результатов проведенной оценки.

Субъектами такой оценки, с учетом норм конституционного и административного законодательства о предметах ведения РФ и ее субъектов и полномочиях органов публичной власти, следует определить:

- для предварительной и текущей оценки — органы, которые вводят или реализуют соответствующий инструмент или меру государственного управления,
- для последующей — органы, осуществляющие контроль или аудит эффективности в отношении вышеуказанных органов публичной власти РФ или субъектов РФ.

Выводы

Проведенное исследование позволяет обосновать следующие выводы, которые могут быть использованы и в дальнейших исследованиях по данной тематике.

Во-первых, в действующем российском законодательном регулировании НТР отсутствует единое определение объекта государственного управления (самой сферы науки и технологий), а также единое понимание содержания процесса развития данной сферы, которое, исходя из нормативных определений

ний, связано не столько с самим развитием науки и технологий, а с обеспечением социально-экономического развития на их основе.

Во-вторых, в действующем правовом регулировании отсутствует единый подход к содержанию государственного управления в сфере науки и технологий, определения понятий государственной научно-технической (в федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ) и технологической (в федеральном законе от 28.12.2024 № 523-ФЗ) политики существенно различаются, что, в свою очередь, приводит к различному составу субъектов реализации инструментов и мер реализации указанных выше политик, что требует соответствующей нормативной систематизации путем корректировки указанных определений.

В-третьих, система соответствующих показателей, установленных в отдельных документах стратегического планирования для оценки НТР, не в полной мере ориентирована на корректное понимание процесса развития науки и технологий в РФ.

Целесообразно разработать единый подход к определению базовых понятий в сфере НТР в РФ. Это позволит сформировать единый методологический подход к оценке результативности и эффективности НТР, в том числе к методике такой оценки и показателям для ее проведения. В настоящее время различные политики (научно-техническая и технологическая) характеризуют деятельность различных субъектов в сфере науки и технологий, как органов государственной власти РФ и/или субъектов РФ, так и иных субъектов, осуществляющих научную, научно-техническую, научно-технологическую деятельность, что препятствует возможности проведения комплексной оценки результативности и эффективности такой деятельности и, как следствие, оценки результативности и эффективности государственного управления в сфере НТР в целом, включая обеспечение таким государственным управлением именно развития науки и технологий и достижение технологического лидерства РФ как национальной цели развития.

Для обеспечения качества государственного управления на основе оценки результативности и эффективности стимулирования НТР были разработаны соответствующие понятия, а также предложены ключевые показатели для проведения такой оценки.

Дальнейшее внедрение результатов исследования в практику правового регулирования и государственного управления требует нормативной институционализации разработанного подхода на уровне как документов стратегического планирования, так и отраслевого законодательства (в федеральных законах о науке от 23.08.1996 № 127-ФЗ и о технологической политике от 28.12.2024 № 523-ФЗ) и подзаконных нормативных правовых актов.

Результаты проведенного исследования, отраженные в настоящей статье, по мнению автора, могут служить основой для дальнейшей научной дискуссии по вопросам как оценки результативности и эффективности правового регулирования в целом, так и непосредственно правового регулирования в сфере НТР для обеспечения технологического лидерства нашей страны.

Список источников

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 187 с. EDN: SIFYFJ
2. Беляков Г. П. Понятие и экономическая сущность научно-технологического развития / Г. П. Беляков, А. Н. Кочемаскин // Проблемы современной экономики. 2014. № 1 (49). С. 38–41. EDN: SNKINH
3. Березина Е. А. Методико-технологические аспекты оценки эффективности правового регулирования // Философия права. 2021. № 1 (96). С. 153–158. EDN: KSKASU
4. Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник для вузов. М.: Юнити, 2003. 551 с. EDN: QVPGAV
5. Ефремов А. А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 71–99. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99. EDN: KKUNTP
6. Зенин И. А. Структура, функции и условия эффективности гражданского законодательства в области научно-технического прогресса: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.

7. Камалова Г. Г. Национальный технологический суверенитет в сфере цифровых технологий: вопросы правового обеспечения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2024. № 10 (122). С. 52–60. DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.052-060. EDN: AUBSTI
8. Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1 (57). С. 9–12. EDN: QBBDUN
9. Мазилов Е. А. Факторы научно-технологического пространства / Е. А. Мазилов, Д. Ю. Саханевич // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8, № 4. С. 1–15. DOI: 10.15838/tdi.2020.4.54.1. EDN: BWRFME
10. Курочкин С. А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 162, № 2. С. 69–83. DOI: 10.26907/2541-7738.2020.2.69-83. EDN: JHDWPO
11. Лезликова Я. В. Некоторые аспекты понятия эффективности права // Молодой ученый. 2020. № 41 (331). С. 110–112. EDN: SYDTSP
12. Павлова И. Ю. Технологический суверенитет и критерии отнесения продукции к инновационной // Закон и право. 2025. № 3. С. 151–159. DOI: 10.24412/2073-3313-2025-3-151-159. EDN: NQYYCB
13. Пономаренко Е. В. Технологический суверенитет России: вопросы теории и практики // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. Т. 248, № 4. С. 580–590. DOI: 10.38197/2072-2060-2024-248-4-580-590. EDN: FNYCWO
14. Поспелова Е. А. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран / Е. А. Поспелова, М. В. Казакова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1 (23). С. 99–110. EDN: TLIEVL
15. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2011. 353 с. EDN: RUEQNT
16. Сутужко В. В. Структура, принципы и классификация понятия «оценка» // Эпистемология и философия науки. 2008. Т. 18, № 4. С. 108–124. EDN: NDAKXZ
17. Сухарев О. С. Технологический суверенитет России: формирование на базе развития сектора «экономика знаний» // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 47–64. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_47_64. EDN: GBHZQW
18. Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1 (241). С. 55–62. DOI: 10.12737/23702. EDN: XHPHBV
19. Южаков В. Н. Развитие как ресурс государственного управления для решения экономических и социальных проблем граждан и бизнеса: практика и перспективы использования // В. Н. Южаков, Я. Ю. Старцев, А. Н. Старостина. М.: РАНХиГС, 2023. URL: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/w202369.pdf>
20. Южаков В. Н. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров. М.: Дело, 2020. 149 с. EDN: AARLRM

Об авторе:

Тесленко Александра Андреевна, стажер-исследователь Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация); e-mail: teslenko-aa@ranepa.ru

References

1. Alekseev, S. S. (1966) The mechanism of legal regulation in a socialist state. *Yuridicheskaya literatura*. 187 p. (In Russ.)
2. Belyakov, G. P., Kochemaskin, A. N. (2014) The Notion and the Economic Essence of Scholarly Technological Development (Russia, Krasnoyarsk). *Problems of modern economics*. No. 1 (49). Pp. 38–41. (In Russ.)

3. Berezina, E. A. (2021) Methodological and technological aspects of the evaluation of legal regulation effectiveness. *Philosophy of Law*. No. 1 (96). Pp. 153–158. (In Russ.)
4. Glazunova, N. I. (2003) Public administration system: Textbook for universities. *Unity*. (In Russ.)
5. Yefremov, A. A. (2023) Evaluation of the effectiveness and efficiency of stimulating the development of the information technology industry in Russia: Status and prospects. *Public Administration Issues*. No. 4. Pp. 71–99. (In Russ.) DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-71-99
6. Zenin, I. A. (1980) Structure, functions and conditions for the effectiveness of civil legislation in the field of scientific and technological progress: diss. ... doctor of Law. (In Russ.)
7. Kamalova, G. G. (2024) National technological sovereignty in the sphere of digital technologies: issues of legal support. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. No. 10 (122). Pp. 52–60. (In Russ.) DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.052-060
8. Kuznetsova, S. A. (2013) On the Question of the Definition of “Legal Mechanism”. *Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. No. 1 (57). Pp. 9–12. (In Russ.) EDN: QBBNDUN
9. Mazilov, E. A., Sakhanevich, D. Yu. (2020) The Factors of Scientific and Technological Space. *Territorial Development Issues*. Vol. 8. No. 4. Pp. 1–15 (In Russ.) DOI: 10.15838/tdi.2020.4.54.1
10. Kurochkin, S. A. (2020) The Effectiveness of Legal Norms as a Condition for the Usefulness of Legal Impact (Based on the Norms of Procedural Law). *Uchenye zapiski kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki*. Vol. 162. No. 2. Pp. 69–83. (In Russ.) DOI: 10.26907/2541-7738.2020.2.69-83
11. Lezikova, Ya. V. (2020) Some aspects of the concept of the effectiveness of law. *Young scientist*. No. 41 (331). Pp. 110-112. (In Russ.)
12. Pavlova, I. Yu. (2025) Technological sovereignty and criteria for classifying products as innovative. *Law and Right*. No. 3. Pp. 151–159. (In Russ.) DOI: 10.24412/2073-3313-2025-3-151-159
13. Ponomarenko, E. V. (2024) Technological sovereignty of Russia: Theoretical and Practical Issues. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*. Vol. 248. No. 4. Pp. 580–590. (In Russ.) DOI: 10.38197/2072-2060-2024-248-4-580-590
14. Pospelova, E. A., Kazakova, M. V. (2015) Barriers to Implementing New Public Management Principles in Public Systems of Developing Countries. *Financial Journal*. No. 1 (23). Pp. 99–110. (In Russ.)
15. Rogacheva, O. S. (2011) Efficiency of Administrative-Delict Law Norms. Voronezh. (In Russ.)
16. Sutuzhko, V. V. (2008) Structure, Principles, and Classification of the Concept of “Assessment”. *Epistemology & Philosophy of Science*. Vol. 18. No. 4. Pp. 108-124. (In Russ.)
17. Sukharev, O. S. (2024) Technological Sovereignty of Russia: formation on the basis of the development of the “knowledge economy” sector. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy Akademii Nauk*. No. 1. Pp. 47–64. (In Russ.) DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_47_64
18. Tikhomirov, Yu. A. (2017) Law enforcement: from episodic to the target performance. *Journal of Russian Law*. No. 1 (241). Pp. 55–62. (In Russ.) DOI: 10.12737/23702
19. Yuzhakov, V. N., Startsev, Y. Y., Starostina, A. N. (2023) Development as a resource of public administration resource for solving economic and social problems of citizens and businesses: practice and prospects for use. *RANEPA*. URL: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/w202369.pdf> (In Russ.)
20. Yuzhakov, V. N., Talapina, E. V., Dobrolyubova, E. I., Tikhomirov, Yu. A. (2020) Initiative draft law on ensuring the quality of public administration. *Delo*. 149 p. (In Russ.)

About the author:

Aleksandra A. Teslenko, Research Intern at the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation); e-mail: teslenko-aa@ranepa.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.