

ЗНАМЕНСКИЙ Дмитрий Юрьевич – кандидат политических наук, доцент; доцент кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; belyferz@list.ru)

ГУСАРОВ Андрей Сергеевич – аспирант кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; andreygusarov1@yandex.ru)

ВЛАСТЬ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО В ПРОЦЕССЕ ВЫРАБОТКИ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: АНАЛИЗ ЛУЧШИХ ПРАКТИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация. В статье авторы проводят анализ имеющихся форм взаимодействия государственных органов власти с экспертным сообществом в рамках формирования приоритетов государственной научно-технической политики. В основу исследования положен экспертный опрос представителей научного сообщества, общественных организаций, а также федеральных и региональных органов государственной власти, ответственных за формирование и реализацию государственной научно-технической политики.

Особую актуальность настоящей статьи определяет то, что в настоящее время Российская Федерация находится на этапе неопределенности из-за введения санкций и создания отрицательного имиджа нашей страны со стороны ряда государств, что может создать неблагоприятную среду внутри страны, в частности в научной и образовательной сфере.

Ключевые слова: публичная политика, гражданское общество, государственная научно-техническая политика, научно-технологическое развитие, экспертное сообщество

*Работа выполнена в рамках гранта
ГУУ (НИР № 1003-23).*

Введение. Процессы формирования приоритетов публичной политики представляют перманентный интерес для исследователей. Актуальность их изучения подчеркивается прежде всего динамичностью развития любой политической системы, а также тем обстоятельством, что именно данные процессы нагляднее всего отражают реальный расклад политических сил в обществе и государстве. Представляется очевидным, что ключевым фактором конкурентоспособности современных государств является их способность оперативно адаптироваться к новым вызовам, а также релевантная оценка государственной политики.

Кроме того, в современном турбулентном мире обеспечение устойчивого развития государства и национальной безопасности требует постоянного мониторинга внешних и внутренних процессов, выявления и оценки возможных угроз и внедрения эффективных механизмов подготовки соответствующих предложений и решений, что практически невозможно без привлечения представителей экспертного сообщества. Исключением здесь не является и государственная политика в сфере науки и технологий, важность которой в последние годы регулярно подчеркивают представители научного

сообщества [Преображенский 2009: 74], целый ряд стратегических документов¹, а также выступления руководителей самого высокого уровня².

К настоящему времени данные вопросы (в первую очередь касающиеся санкционного давления на российскую экономику в целом и на наукоемкие отрасли в частности) рассматривали в основном представители экономической науки [Балацкий, Екимова, Юревич 2022] и некоторые политологи [Куприянов 2020]. Также определенный интерес представляют отдельные труды европейских авторов, раскрывающих влияние внешних факторов на научную политику отдельных стран ЕС [Nayter, Feeneu 2017]. Кроме того, в последний год появился ряд работ отечественных авторов, концентрирующих свое внимание на вопросах развития отечественной высшей школы в условиях санкционного давления стран Запада [Андрюшина, Рябина 2023].

Не секрет, что в свете событий последних лет (пандемия *COVID-19*, осложнение международных отношений, усиление санкционного давления на нашу страну) в научных и экспертных кругах все чаще ставится вопрос о смене парадигмы государственной политики, в т.ч. в сфере науки и высшего образования [Видревич 2023]. Речь идет, во-первых, о пересмотре самой концепции высшего образования (отход от принципов Болонской системы – здесь показательным можно считать указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования»), во-вторых, о расширении политики импортозамещения в наукоемких отраслях экономики, в-третьих, о поиске альтернативных систем учета научных достижений. Кроме того, по мнению авторов, представляется логичной перспектива пересмотра приоритетных направлений развития науки и технологий, утвержденных в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации до 2030 года. В данном контексте использование временного консенсуса, возникшего между властью и научным сообществом по означенным вопросам, представляется принципиально необходимым. Следовательно, формы и методы взаимодействия власти и экспертного сообщества в процессе определения приоритетов государственной политики в сфере науки и технологий представляют особый исследовательский интерес.

Между тем данное взаимодействие следует считать одним из наиболее важных и, как представляется, не в полной мере изученным аспектом процесса формирования и корректировки государственной научно-технической политики. Значимость проблем такого взаимодействия в рамках политической системы современной России неоднократно подчеркивалась отечественными политологами, особенно в контексте сокращения числа институтов экспертных сообществ в связи с внешнеполитическими причинами [Сунгуров, Шамшура 2020: 70]. В частности, представляется весьма значимым и одновременно проблемным вывод И.А. Бронникова и Ю.В. Гимазовой, констатировавших существенную зависимость экспертных сообществ от материальной или нематериальной поддержки органов государственной власти [Бронников, Гимазова 2019: 167].

В этой связи стоит согласиться с мнением ряда исследователей, отмечавших в известной степени декоративный, внешний характер экспертно-консульта-

¹ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации до 2030 года. Утв. Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (в ред. Указа Президента РФ от 15.03.2021 № 143). Доступ: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41449> (проверено 30.08.2023).

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2023 года. Доступ: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49010> (проверено 30.08.2023).

тивных структур при правительственных органах – как некоего «инструмента для снятия напряженности» [Сатырь 2017: 113].

Методы и материалы. Методической основой исследования стал комплекс общенаучных и специальных методов, в т.ч. сравнительно-правовой, метод аналогий, а также метод экспертного интервью. Так, с целью выявления механизмов взаимодействия власти и общества в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики РФ в условиях глобальной турбулентности авторы провели серию из 10 интервью с экспертами – представителями научного сообщества, общественных организаций, а также федеральных и региональных органов государственной власти, ответственных за формирование и реализацию государственной научно-технической политики.

Ключевыми задачами, нашедшими отражение в инструментарии интервью, стали: а) оценка изменений в приоритетах государственной научно-технической политики РФ в 2013–2023 гг.; б) уточнение форм взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества и экспертными структурами в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики; в) оценка результативности взаимодействия с институтами гражданского общества и экспертами в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики; г) анализ проблем, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти с экспертным сообществом в рассматриваемой сфере; д) выяснение наличия запроса у органов государственной власти, общественных организаций и экспертного сообщества на совершенствование государственной научно-технической политики Российской Федерации.

Результаты. Анализ проведенных авторами интервью позволяет сделать ряд принципиальных выводов относительно характера, проблем и перспектив развития взаимодействия органов государственной власти (в первую очередь Минобрнауки России) с экспертным сообществом по вопросам формирования государственной научно-технической политики.

Во-первых, в качестве форм взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества и экспертными структурами в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики респонденты часто упоминали такие традиционные формы, как проводимые органами власти круглые столы, конференции и форумы с участием внешних экспертов, а также работа постоянно действующих общественных советов и иных аналогичных экспертно-консультативных органов при Президенте РФ, Правительстве РФ, Минобрнауки России, профильных комитетах Совета Федерации и Государственной думы. Вместе с тем значительная часть опрошенных (около 31%) обратили внимание на необходимость проведения личных встреч, дискуссий, частных и неформальных диалогов представителей органов государственной власти с экспертами.

Во-вторых, представляет интерес оценка экспертами результативности взаимодействия с институтами гражданского общества и экспертами в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики. Более половины экспертов остановились на оценке «4» по 5-балльной шкале (где 1 – крайне низкая, а 5 – крайне высокая результативность взаимодействия). Оценки ниже среднего («2» и «1») были выбраны не более чем 20% опрошенных.

В числе главных проблем взаимодействия органов государственной власти с экспертным сообществом были выделены такие системные проблемы, как

1) относительная «молодость» самих институциональных форм экспертного сообщества (иными словами, экспертные структуры как общественно-политический институт на настоящий момент находятся на стадии становления); 2) как следствие предыдущего тезиса – отсутствие значительных организационно-методических наработок подобного взаимодействия; 3) минимальное присутствие в политической сфере значимых экспертных структур; 4) сложности с обеспечением охвата всего круга экспертов в том или ином вопросе государственной политики и, как следствие, неполное раскрытие потенциала экспертно-консультативных структур.

Вместе с тем практически все респонденты отметили готовность экспертного сообщества к диалогу с властью по вопросам государственной научно-технической политики, что подтверждает прежние выводы авторов о наличии в научном сообществе принципиального запроса на участие в ее формировании и реализации [Знаменский, Омельченко 2020: 155]. В качестве примера успешного взаимодействия с экспертным сообществом приводился опыт негосударственных политических институтов (в т.ч. политических партий), которые стараются не предпринимать серьезных действий без верификации данных инициатив у экспертов.

В ходе проведенных авторами интервью был определен ряд проблем, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти с экспертным сообществом в рассматриваемой сфере. В самом общем виде данные проблемы могут быть сгруппированы в три блока: а) организационно-методические; б) политические; в) системные.

К первым следует отнести: 1) несвоевременное информирование экспертов о времени проведения того или иного мероприятия с их участием, что зачастую не позволяет отобрать и обработать необходимую к данной встрече информацию до начала заседания; 2) недостаточное освещение взаимодействия между экспертными структурами и политическими институтами в средствах массовой информации; 3) несовершенство инструментов обратной связи с экспертами; 4) отсутствие механизма поощрения экспертов.

Политическими проблемами следует считать: 1) сложности с обеспечением независимости экспертов, исключение давления на них (что особенно актуально для Минобрнауки России, учитывая тот факт, что эксперты, как правило, представляют научные организации и вузы, т.е. подведомственные министерству учреждения); 2) отсутствие практики привлечения широких кругов общественности для учета их мнения при формировании приоритетов государственной научно-технической политики (в качестве позитивного примера можно вспомнить опыт Франции по организации общенациональных тематических коллоквиумов по различным направлениям внутренней политики, в т.ч. в сфере науки и технологий).

Наконец, в качестве системных проблем, характерных для взаимодействия органов власти с экспертами в целом, можно назвать: 1) сложности с разграничением ответственности между экспертами и самими государственными органами (так, механизмы ответственности экспертов за сформулированные и учтенные властью рекомендации в настоящее время не выработаны); 2) рекомендации и предложения экспертных структур часто носят символическую функцию, и вынесенным заключением экспертные структуры легитимируют необходимые решения органов государственной власти, в связи с чем теряется качественная составляющая таких решений [Сунгуров 2017: 10].

Дискуссия. Безусловно, рассматриваемые в настоящей статье вопросы можно отнести к числу неоднозначных и дискуссионных. Так, споры может вызвать

позиция некоторых авторов относительно реальной роли экспертного сообщества в процессе принятия политико-управленческих решений. Например, в трудах А.Ю. Сунгурова, В.А. Акопова и ряда других данная роль сводится к чисто формальной, декоративной [Сунгуров, Шамшура 2020: 71]. В то же время большинство опрошенных авторами респондентов констатируют реальное участие экспертов в процессе формирования государственной политики, в т.ч. в сфере науки и технологий.

Стоит отметить, что большинство респондентов, которые отмечают важную роль экспертов в разработке государственной политики, являются представителями экспертных структур при органах государственной власти. Данная особенность, безусловно, может влиять на объективность представленных оценок.

По итогам проведенного опроса среднюю оценку в 4 балла, представленную опрошенными респондентами, можно интерпретировать как достаточно высокую. Вместе с тем налицо ряд проблем и неопределенностей, решение которых позволит выстроить дорожную карту совершенствования модели взаимодействия органов государственной власти с экспертными структурами в рамках выработки приоритетов государственной научно-технической политики.

Несомненно, некоторые полученные авторами выводы могут послужить предметом научных дискуссий среди политологов. Так, весьма вероятны возражения коллег относительно тезиса авторов о характере проблем взаимодействия органов государственной власти с экспертным сообществом, а также о классификации выявленных проблем.

Заключение. Вне всякого сомнения, положительным эффектом от согласованной работы экспертных структур с органами государственной власти будет возможность решения многих системных проблем управления наукой, а также выработка новых актуальных предложений в части корректировки приоритетов государственной научно-технической политики.

Решение выявленных в настоящей статье проблем, по мнению авторов, будет способствовать увеличению числа дискуссий и обсуждений среди ученых-политологов и представителей иных общественных наук. Выстраивание новых путей развития и построения приоритетов государственной научно-технической политики, целью которых является отражение рекомендаций и предложений, исходящих от экспертов, как в законодательных актах, так и в каждодневной практической деятельности органов государственной власти, является основополагающим двигателем научно-технического прогресса, определяющего будущее место государства в рамках формирования новой современной международной политической системы.

Список литературы

Андрюшина Е.В., Рябинина А.М. 2023. Последствия интернационализации высшего образования в современном мире: теория и практики. — *Власть*. Т. 31. № 2. С. 24-29.

Балацкий Е.В., Екимова Н.А., Юревич М.А. 2022. Давление санкций: напуне новой реформы науки. — *Капитал страны*. Доступ: https://kapital-rus.ru/articles/article/davlenie_sankcii_nakanune_novoi_reformy_nauki/ (проверено 30.08.2023).

Бронников И.А., Гимазова Ю.В. 2019. Взаимодействие власти и экспертов в России: состояние, риски и перспективы. — *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. № 49. С. 162-169.

Видревич М.Б. 2023. Университетская наука России: основные проблемы и

пути их решения. — *Научные труды Вольного экономического общества России*. Т. 239. № 1. С. 144-161.

Знаменский Д.Ю., Омельченко Н.А. 2020. Политика Российской Федерации в сфере развития университетской науки: контуры возможной концепции. — *Политическая наука*. № 1. С. 145-165.

Куприянов И.В. 2020. Управление научными системами в государственной научно-технической политике. — *Вестник Поволжского института управления*. Т. 20. № 5. С. 93-99.

Преображенский Б.Г. 2009. Взаимодействие высшей школы и государства — условие эффективного развития научного потенциала. — *Успехи современного естествознания*. № 6. С. 74-76.

Сатырь Т.С. 2017. Экспертно-аналитическое сопровождение деятельности федеральных органов исполнительной власти. — *Государственная служба*. № 2(106). С. 109-114.

Сунгуров А.Ю. 2017. Роль и функции экспертов в процессе принятия властных решений. — *Управленческое консультирование*. № 6. С. 8-15.

Сунгуров А.Ю., Шамшура К.А. 2020. Политическая наука и экспертное знание: развитие в современной России. — *Политическая наука*. № 1. С. 64-86.

Hayter C.S., Feeney M.K. 2017. Determinants of External Patenting Behavior among University Scientists. — *Science and Public Policy*. Vol. 44. Is. 1. P. 111-120.

ZNAMENSKIY Dmitriy Yurievich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of the Chair of Public Administration and Political Technologies, State University of Management (99 Ryazansky Ave, Moscow, Russia, 109542; belyferz@list.ru)
GUSAROV Andrey Sergeevich, *postgraduate student of the Chair of Public Administration and Political Technologies*, State University of Management (99 Ryazansky Ave, Moscow, Russia, 109542; andreygusarov1@yandex.ru)

AUTHORITIES AND THE EXPERT COMMUNITY IN THE PROCESS OF DEVELOPING STATE SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY PRIORITIES: AN ANALYSIS OF THE BEST PRACTICES OF INTERACTION

Abstract. *The authors analyze the existing forms of interaction between state authorities and the expert community in the framework of the formation of priorities for the state scientific and technical policy. The study is based on an expert survey of representatives of the scientific community, public organizations, as well as federal and regional government bodies responsible for the formation and implementation of state science and technology policy.*

The particular relevance of this article is determined by the fact that at present the Russian Federation is at a stage of uncertainty due to the imposition of sanctions and the creation of a negative image of our country by a number of states. It can create an unfavorable environment within the country, in particular in the scientific and educational sphere.

Keywords: *public policy, civil society, public scientific and technical policy, scientific development, expert society*
