

© 2023

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор

главный научный сотрудник Института экономики РАН

(e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ НАУКОЙ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы, связанные с обеспечением эффективного государственного управления научной сферой посредством соответствующих институтов. В экономической теории понятие «институт» трактуется, с одной стороны, как совокупность правовых норм, «правил игры», которые необходимо соблюдать в определенной области социально-экономических отношений, а с другой — как ведомства и организации, осуществляющие функции управления (объектом анализа в основном выступают институты второго типа). Дается критический анализ проводимых в данной области реформ. Делаются выводы о необходимости и возможности совершенствования институциональных основ управления российской наукой — в том числе связанных с повышением правового статуса Российской академии наук.

Ключевые слова: институты, государственное управление, федеральные органы исполнительной власти, Российская академия наук, самоуправление, публичная парадигма.

DOI: 10.31857/S020736760029161-6

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, говорится, что достижение цели научно-технологического развития страны осуществляется, в том числе путем решения задачи создания единой государственной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью (пункт 76/3). При этом предусматривается совершенствование всей системы государственного управления и стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации (пункт 106).

События 2022 года усилили актуальность поставленных в Стратегии национальной безопасности РФ задач. Наложённые на Россию санкции, в том числе в научно-технологической сфере, требуют еще более глубокой проработанности действий, адекватных сложившейся ситуации. Стало очевидно, что Россия должна владеть всеми критически важными технологиями для выживания страны и средствами их производства. Таким образом, требования и внимание к развитию отечественной науки и технологий существенно возрастают. В условиях обрыва культурных, научных и образовательных связей с Западом становится очевидным, что страна должна иметь собственный высокий научно-технологический потенциал по ключевым направлениям для обеспечения социально-экономической устойчивости и безопасности страны. На это,

в частности, нацеливает Концепция технологического развития на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р как отраслевой документ стратегического планирования, где сказано, что технологические инновации пока являются, скорее, побочным продуктом расширенного оборота новых научных знаний в рамках исследований и разработок, чем их результатом. Работа по исправлению такой ситуации должна вестись, в частности, в направлении повышения эффективности институтов управления российской наукой, которые играют далеко не последнюю роль, например, в налаживании научно-производственной интеграции в отраслях, имеющих ключевое значение для обеспечения устойчивого развития и национальной безопасности страны. С учетом сказанного, представляется важным рассмотреть проблемы, имеющиеся в институциональной сфере управления наукой, и наметить пути их решения.

Поэтому для начала — несколько слов об институтах как совокупности правовых норм и «правил игры».

В Российской Федерации отношения науки и государства, науки и общества, науки и хозяйствующих субъектов регулируются федеральными законами, законами субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления, отраслевыми документами. Основополагающим и систематизирующим документом, регулирующим законодательство о научной и научно-технической деятельности, является Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон о науке). Несмотря на постоянно вносимые в данный закон дополнения и изменения, законодателям так и не удается решить весь комплекс задач, связанных с развитием науки; многие правовые проблемы были только обозначены, а ряд норм лишь декларирован. И все-таки Закон о науке является основополагающим, базовым актом системообразующего характера. Более того, он позволил, хотя и не в полной мере, защитить отечественный научно-технический потенциал от разрушения в процессе рыночных реформ. В настоящее время продолжается работа по подготовке нового базового закона, который будет регулировать отношения, возникающие в процессе научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также определять государственную политику в этой области [1].

В 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о РАН). Проведенная согласно этому законодательному акту академическая реформа стала объектом достаточно острой полемики. Так, представители академического сообщества считают, что «мы проиграли все, когда нам не удалось добиться сохранения одной вещи — подведомственности академических институтов и организаций Российской академии

наук. Когда эта позиция была сдана, стало ясно, что Академия перестает существовать в старом виде, потому что все разговоры о двух ключах — это фикция: второй ключ, который находится у Академии, — это ключ от уже чужой квартиры» (академик А. Некипелов) [2]. С другой стороны, есть мнение, что изменения в академической среде предоставили институтам и научным сотрудникам Академии дополнительные возможности, которые «реализуются с точки зрения большей демократии внутри институтов, когда люди в большей степени могут не просто предложить какие-то решения, но и добиться того, чтобы эти решения были приняты» (помощник Президента РФ А. Фурсенко) [2]. Какой бы точки зрения ни придерживаться, ясно одно: конечная граница реформ в определении «правил игры» в научной сфере пока не установлена. Продолжает активно финансироваться университетская наука, идет создание научно-образовательных центров мирового уровня и т. д. Остаются открытыми вопросы, по какому пути будет развиваться наша наука: сохранится ли действующая сегодня модель, будет ли сконструировано что-то принципиально новое или осуществится возврат к «хорошо забытому старому».

Теперь перейдем к институтам второго типа.

В настоящее время на федеральном уровне система государственного управления российской наукой представлена следующими ведомствами и организациями (со своими основными функциями).

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации — осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сферах высшего образования и научной, научно-технической и инновационной деятельности. Обладает полномочиями учредителя подведомственных организаций и собственника федерального имущества, закрепленного за этими организациями. На 1 января 2023 г. это 219 высших учебных заведений, 446 научных организаций и 7 Домов ученых [3]. В отношении подведомственных организаций министерством осуществляется разработка и утверждение государственных заданий на выполнение работ и/или услуг, что подразумевает и соответствующее выделение бюджетных средств, а контроль за качественным выполнением работ (услуг) производится посредством оценки результативности их деятельности.

Совет по науке и образованию при Президенте Российской Федерации — определение стратегических целей, задач и приоритетов научно-технологического развития РФ, принятие решений о разработке и реализации Правительством РФ важнейших инновационных проектов государственного значения. Проведение по поручению Президента РФ экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной научной, научно-технической и инновационной политики.

Комиссия по научно-технологическому развитию Российской Федерации (постоянно действующий орган при Правительстве РФ) — координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с обеспечением соблюдения основных принципов формирования и реализации государственной научно-технической политики, с разработкой и реализацией государственной программы в области научно-технологического развития в целях выполнения решений Совета при Президенте РФ по науке и образованию. Подготовка и принятие решений, касающихся организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации основных направлений государственной научно-технической политики, важнейших инновационных проектов государственного значения, совершенствования этой деятельности, а также осуществление контроля за исполнением таких решений.

Российский научный фонд (РНФ) — финансовая и организационная поддержка фундаментальных и поисковых научных исследований, подготовки научных кадров, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки. Выполнение экспертно-аналитических работ, предоставление научно-консультативных услуг государственным органам и организациям. Участие в выработке предложений по формированию государственной научно-технической политики.

Российская академия наук (РАН) (федеральное государственное бюджетное учреждение) — разработка предложений по формированию и реализации государственной научно-технической политики, приоритетных направлений развития фундаментальных и поисковых научных исследований. Экспертное научное обеспечение деятельности государственных органов и организаций. Научно-методическое сопровождение проведения фундаментальных и поисковых исследований в научных и образовательных организациях.

Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств (федеральные государственные бюджетные учреждения) — координация и проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований в соответствующих отраслях науки и техники. Осуществление научно-методического обеспечения реализации отраслевых государственных программ, научно-консультативное и экспертное обеспечение в соответствующих отраслях науки и техники.

В настоящее время основным федеральным органом исполнительной власти, наделенным функциями управления и регулирования в научной сфере, является Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. В зоне ответственности Минобрнауки — координация фундаментальных научных исследований, которые проводятся (наряду с прикладными исследованиями) в других министерствах и ведомствах, что и на них накладывает определенные управленческие и регуляторные функции. Кроме того, Минобрнауки —

ответственный исполнитель государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», где участниками являются министерства и ведомства, ведущие научные и образовательные организации.

В ноябре 2022 г. Минобрнауки анонсировало появление нового института — заместителей руководителей министерств и ведомств по научно-технологическому развитию (научных омбудсменов), задача которых — объединять отраслевой бизнес и науку, чтобы результаты исследований и разработок как можно быстрее внедрялись в производственные процессы. Можно предположить, что примером здесь послужил опыт Израиля, связанный с функционированием ведомств главных ученых при министерствах. По нашему мнению, научный омбудсмен должен быть достаточно самостоятельным в своей работе, т.е. не обременен излишней бюрократической нагрузкой, которая неизбежна при статусе заместителя министра.

В Законе о науке говорится, что управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления (статья 7). Последнее трактуется следующим образом: «Органы государственной власти Российской Федерации гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок» (статья 3, п. 2). С одной стороны, это означает, что федеральные органы исполнительной власти лишь оформляют в виде государственного задания разработанные подведомственными организациями планы НИР. С другой стороны, это не умаляет преобладающую роль государственно-регулятивных начал в управлении научной сферой, и о самоуправлении здесь можно говорить с большой натяжкой. Представляется, что реальное самоуправление осуществлялось в дореформенный период (до 2013 г.), когда Российская академия наук, строящаяся на принципах выборности своих членов и руководящих органов, обладала правом на создание, реорганизацию и ликвидацию подведомственных организаций. На конец 2012 г. число учреждений РАН составляло 550 (436 научных организаций и 114 организаций научного обслуживания и социальной сферы), где трудились 95 тыс. человек (в т. ч. 48,4 тыс. научных работников) [4. С.160, 163].

Мы придерживаемся точки зрения, что Российской академии наук необходимо вернуть правовой статус «государственная академия наук» в дореформенных границах, поскольку именно в данном статусе возможна работа РАН на началах научного самоуправления, которое подразумевает «свободу научного и технического творчества: предоставление возможности научным коллективам и организациям, другим участникам исследований и разработок выбирать и сочетать направления, формы взаимодействия, методы решения исследовательских, технологических задач при одновременном повышении их ответственности за

результативность своей деятельности и значимость полученных результатов для развития национальной экономики и общества» [5].

Здесь можно вернуться к вопросу о государственных заданиях академическим институтам, подведомственным Минобрнауки РФ (будем называть их так, поскольку у них в названиях сохраняется упоминание о принадлежности к РАН). С одной стороны, как уже говорилось, институты сами разрабатывают проекты государственных заданий, с другой стороны, во-первых, РАН практически исключена из этого процесса, хотя за ней законодательно закреплена функция научно-методического руководства; во-вторых, формирование госзаданий на три года — это абсолютно негибкая система, в которую невозможно оперативно внести изменения при том, что в фундаментальной науке фактор случайности играет значительную роль. С профильным министерством, как отмечают руководители институтов, оперативного взаимодействия по этим вопросам не получается [6].

В настоящее время сотрудниками Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН разрабатываются институциональные подходы к формированию публичной парадигмы государственного управления (или публичного управления в широком смысле), что нашло отражение в ряде публикаций (напр., [7, 8]). Публичная парадигма предполагает формирование модели государственного управления с участием широкого круга заинтересованных сторон, действующей с участием общества, в интересах общества и прозрачную для общества. Представляется, что прообраз такой модели существовал в системе управления фундаментальной наукой до середины 2013 г., т. е. до принятия Закона о РАН. Это управление (которое вполне корректно назвать самоуправлением на основе публичной парадигмы) было сосредоточено в Российской академии наук и отраслевых государственных академиях, построенных на принципах выборности всех органов и коллегиальности принимаемых решений с участием представителей научного сообщества.

Согласно Уставу Российской академии наук, утвержденному Правительством РФ в ноябре 2007 г., высшим органом управления РАН является Общее собрание академии. Участники Общего собрания — действительные члены и члены-корреспонденты РАН, а также научные сотрудники научных организаций, подведомственных академии, делегированные этими организациями на срок от 1 года до 5 лет по квотам, устанавливаемым Общим собранием по представлению президиума РАН. Научные сотрудники, делегируемые научными организациями на Общее собрание, избираются учеными советами этих организаций тайным голосованием [9]. В свою очередь, как известно, ученые советы академических институтов избираются тайным голосованием научных сотрудников. Ученые советы также выдвигают кандидатов в новые члены и члены-корреспонденты академии. Кроме того, при Президиуме РАН

функционировал Совет директоров институтов РАН — консультативно-совещательный орган, осуществлявший подготовку предложений и рекомендаций для Президиума и руководителей подведомственных организаций по широкому кругу финансово-экономических и организационных вопросов. Справедливости ради отметим, что и при Минобрнауки с февраля 2021 г. действует Совет директоров научных организаций, но его функции в основном ограничиваются выработкой предложений по совершенствованию механизмов оплаты труда научных сотрудников [10].

На страницах журнала «Общество и экономика» автор не так давно проанализировал теоретические и методологические подходы к возможности применения не только в политике, но и в экономике методов «мягкой силы», основанных на публичных (открытых, доступных и коллективных) принципах воздействия. Отмечалось, что использование «мягкой силы» особенно актуально в креативной экономике, связанной с творческой средой, представители которой (в нашем случае ученые) неприязненно воспринимают жесткие директивы [11]. Именно такой «мягко-силовой» формат использовался, по нашему мнению, в управлении наукой в дореформенный период.

Одна из современных проблем государственного регулирования научной сферы состоит в большом количестве действующих подзаконных нормативных правовых актов, которые, по существу ограничивающих действие положений Закона о науке, который все больше устаревает. Уже почти десятилетие разрабатывается, как отмечалось, новый базовый закон, перспективы принятия которого пока остаются неясными. Все это не может не сказаться на управленческих и регулирующих функциях Минобрнауки и других ФОИВ, в рамках которых проводятся научные исследования. Кроме того, и вне системы ФОИВ действуют институты, имеющие отношение к управлению и регулированию научной сферы.

Вот что говорили по этому поводу эксперты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ почти 10 лет назад по горячим следам проведенной академической реформы: «У нас в стране регулирование отношений, субъектами которых выступают ученые и научные работники, осуществляется многими органами исполнительной власти и другими организациями. При этом ни один орган не наделен таким объемом полномочий, который бы позволял осуществлять управление в сфере интеллектуальных ресурсов в классическом варианте, т. е. «проходя» все те этапы, которые присущи государственному управлению, а именно: сбор и обработка информации; анализ, систематизация, синтез; постановка на этой основе целей, выбор метода управления, прогнозирование; внедрение выбранного метода управления; оценка эффективности выбранного метода управления» [12. С. 85–86]. А вот более «свежее» высказывание специалистов из Института экономики РАН: «Критически важно определить субъект управления научно-технологическим

развитием, способный формировать и реализовывать научно-технологическую политику в контексте актуальных задач перехода к новой модели развития. В России такие функции может выполнять только надведомственный орган, действующий под руководством заместителя Председателя Правительства РФ» [13. С. 46]. Как видим, за десятилетие ситуация в сфере управления наукой не изменилась к лучшему, несмотря на непрерывное реформирование.

Была надежда, что надведомственным координирующим органом станет Комиссия по научно-технологическому развитию Российской Федерации, организованная в марте 2021 г. как своеобразная реинкарнация Государственного комитета по науке и технике СССР (ГКНТ). Однако этого не произошло, и главным неформальным «управляющим» и «координатором», на наш взгляд, сейчас является Совет по науке и образованию при Президенте Российской Федерации.

20 апреля 2023 г. Президент РФ утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию, состоявшегося 8 февраля 2023 г. В этот перечень, в частности, входят (согласно источнику) [14. С.2]:

- представление предложений по внесению изменений в Стратегию научно-технологического развития РФ с учетом имеющихся и прогнозируемых вызовов (исполнители: Правительство РФ, президиум Совета по науке и образованию);
- выработка концептуальных подходов к развитию института головных научных организаций (исполнитель: Правительство РФ);
- определение объемов бюджетных ассигнований, выделяемых для предоставления в качестве имущественного вноса Российской Федерации в РНФ (исполнители: Правительство РФ, Российский научный фонд);
- проведение оптимизации экспертных советов, действующих при федеральных органах исполнительной власти и госкорпорациях, для формирования единой системы экспертизы научно-технических программ и проектов (исполнители: Правительство РФ, Российская академия наук).

Таким образом, за исключением отраслевых академий наук, мы видим в числе исполнителей поручений все перечисленные выше институты (когда речь идет о Правительстве РФ, Комиссия по научно-технологическому развитию, вероятно, подразумевается). Вспоминая в этой связи ГКНТ, отметим, что управленческий статус комиссии ниже, чем управленческий статус комитета.

Вопрос о формализации главного субъекта управления научно-технологическим развитием (несмотря на все уважение к Совету по науке и образованию при Президенте РФ, стоит настолько остро, что Президент РАН Г. Красников даже предложил взять на Академию «функции ГКНТ: оценку всего научного ландшафта и рекомендации по его развитию» [15. С.8].

В заключение отметим, что одним из основополагающих принципов государственного управления научной сферой должно стать установление одинаковых «правил игры» для всех субъектов научной деятельности — академических учреждений, вузов, исследовательских центров и др., независимо от того, приоритетной или нет на настоящий момент является тематика их исследований, крупные они или нет. К сожалению, действующие институты еще слабо ориентированы на такую установку. Так, например, Российский научный фонд в результате многоходовой оптимизации оказался фондом-монополистом, и это (за счет применяемой им фильтрации с использованием высоких библиометрических и других входных барьеров) серьезно ограничило доступ «простых» исследователей к грантовым средствам (подробнее см. [1]). Вместе с тем следует приветствовать решение Минобрнауки об отмене градации академических институтов по категориям, от которых зависел уровень их финансирования.

Побороть излишний бюрократизм и проявления монополизма возможно только в рамках публичной парадигмы государственного управления. Успешное развитие научно-технологической сферы в таких рамках зависит от наличия общей воли и понимания целей данного процесса как всем обществом, так и представителями государственной власти. Очень важно при этом, чтобы государственное управление научной сферой через соответствующие институты было направлено на повышение роли фундаментальной науки в решении насущных социально-экономических задач, а для этого, повторим, нужно повысить организационно-правовой статус Российской академии наук, вернув его в дореформенные границы. Следует в этом плане уточнять и изменять отдельные статьи Закона о науке и Закона о РАН, а также ввести в Гражданский кодекс РФ отсутствующее там понятие «государственная академия наук» с акцентом на самоуправление в ее деятельности.

Литература

1. Черных С.И., Фетисов В.П. К вопросу реформирования и определения правового статуса Российской академии наук // Управление наукой и наукометрия. 2023. Том 18. № 2. С. 270–285.
2. Академические реформы: вопросы ученых к реформе и реформаторам (по материалам СМИ). Составитель С.А. Шаракшанэ. М.: Российская академия наук. 2016. 136 с.
3. Официальный сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/about/podvedomstvennyye-organizatsii/>.
4. Отчет о деятельности Президиума Российской академии наук за период май 2008 г. — 2013 г. М.: Наука. 2013. 312 с.
5. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ 1 декабря 2016 г. № 642. Пункт 30, подпункт а // СПС «КонсультантПлюс».
6. Колесова О. Создать нельзя купить. На «Технопроме-2023» формировали новые производственные цепочки // Поиск. 1 сентября 2023. № 34–35. С. 2.
7. Смотрицкая И.И., Черных С.И. К концепции развития публичного управления в России // Общество и экономика. 2021. № 11. С. 5–17.

8. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С.* Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 4. С.62–78.
9. Устав Российской академии наук. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 785. URL: <https://www.ras.ru/about/rascharter.aspx>
10. Официальный сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/29443/>.
11. *Черных С.И.* Методы «мягкой силы» в политике и экономике // Общество и экономика. 2023. № 1. С.27–36.
12. Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Монография под ред. ак. Т.Я. Хабриевой. М., СПб.: Нестор-История, 2014. 476 с. С. 85–86.
13. Доклад о научно-исследовательской работе по теме: «Формирование научно-технологического контура и институциональной модели ускорения экономического роста в Российской Федерации» / Науч. рук. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН. 2022. 56 с.
14. Уточнить стратегию // Поиск. 28 апреля 2023. № 17. С.2.
15. *Понарина Е.* Сквозь магию посулов // Поиск. 1 сентября 2023. № 34–35. С.8.

Sergey Chernykh (e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Professor,

Chief Scientific Associate, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow, Russian Federation)

INSTITUTIONS OF SCIENCE ADMINISTRATION IN RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

The article deals with the problems associated with ensuring effective public administration of the scientific sphere through the relevant institutions. In economic theory, the concept of "institution" is interpreted, on the one hand, as a set of legal norms, "rules of the game" that must be observed in a certain area of socio-economic relations, and on the other hand, as government bodies and organizations that perform administrative functions (the object of analysis is mainly institutions of the second type). A critical analysis of the reforms carried out in this area is given. Conclusions are drawn about the necessity and possibility of improving the institutional foundations of the management of Russian science, including those related to the enhancement of the legal status of the Russian Academy of Sciences.

Keywords: institutions, public administration, federal executive organisations, Russian Academy of Sciences, self-government, public paradigm.

DOI: 10.31857/S020736760029161-6