

10.10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Манахов С.В., к.э.н., зам. директора

*НИИ «Новая экономика и бизнес»
Российский экономический университет
им. Г.В. Плеханова*

В статье рассмотрены действующие в Российской Федерации механизмы государственного управления научной деятельностью, указаны основные нормативные правовые документы, лежащие в основе отечественной научно-технической политики, и выделены их ключевые положения. Представлена структура государственного управления научной деятельностью, обоснована особая роль вузовской науки в развитии государственного сектора науки в целом и определены основные проблемы, ограничивающие научные исследования в вузах. Выявлены основные тенденции и перспективы развития государственного управления научной деятельностью в РФ.

Ключевым условием реализации стратегических задач, связанных с ростом роли Российской Федерации в мировом сообществе, является обеспечение устойчивого экономического роста, повышение конкурентоспособности национальной экономики, увеличение ее инновационной составляющей. Для достижения устойчивого экономического развития РФ, построения современной экономики, основанной на знаниях, необходимо чтобы государство создавало условия для осуществления исследований и разработок, стимулировало процессы реализации научно-технических разработок в реальном секторе экономики.

Эффективность функционирования научно-технологического комплекса страны во многом зависит от наличия действенных механизмов государственного управления научной деятельностью, соответствующего нормативно-правового обеспечения. В РФ в соответствии со ст. 72 Конституции вопросы науки находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Таким образом, государственная научно-техническая политика в стране реализуется на двух уровнях: общегосударственном (федеральном) и региональном (местном).

Важнейшей задачей федеральной научно-технической политики является создание благоприятного климата для материализации государственных приоритетов научно-технического развития страны. Общегосударственная политика направлена на решение проблем межотраслевого и отраслевого характера и предполагает концентрацию ресурсов в масштабе национальной экономики.

В основе федеральной научно-технической политики лежат указы и распоряжения Президента РФ, подготовленные с участием аппарата Президента РФ, а также Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию. Совет функционирует в качестве консультативного органа и осуществляет разработку предложений для Президента РФ по вопросам определения приоритетов развития государственной научно-технической, инновационной и образовательной политики, а также мероприятий, направленных на их реализацию. Кроме того Совет, выполняя свою консультационную функцию, систематически информирует Президента РФ о состоянии дел в сфере науки, технологий и образования в РФ и за

рубежом и т.п. Свой вклад в развитие национальной научно-технической политики вносят органы законодательной власти РФ – Государственная Дума и Совет Федерации – наделенные правом законодательные инициативы в сфере научно-технической деятельности.

В соответствии с действующим законодательством формирование и обеспечение реализации единой научно-технической политики возложено на Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки РФ). Согласно Положению о Минобрнауки РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. №337), министерство является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности ...» [1, п. 1].

В настоящее время основу законодательства о науке и государственной научно-технической политике составляют Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ (Закон №127-ФЗ) с последующими изменениями и дополнениями, а также принимаемые в соответствии с ним федеральные и региональные законы и иные нормативные правовые акты.

В соответствии с Законом №127-ФЗ государственная научно-техническая политика является составной частью социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности (ч. 4 ст. 2). В качестве основных целей государственной научно-технической политики в законе выделено следующее: «развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, интеграция науки и образования» (п. 1 ст. 11), в то время как одним из ее основополагающих принципов обозначено – «развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности посредством создания системы государственных научных центров и других структур» (абз. 9 п. 2 ст. 11).

В п. 2 ст. 7 Закона №127-ФЗ закрепляется, что органы государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники. Согласно п. 3 ст. 12 рассматриваемого закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области формирования и реализации государственной научно-технической политики относятся:

- право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ об осуществлении деятельности указанных органов в научной и (или) научно-технических сферах;
- право создания государственных научных организаций субъектов РФ, реорганизация и ликвидация указанных организаций;
- принятие и реализация научных, научно-технических и инновационных программ и проектов субъектов РФ.

Также в соответствии с Законом №127-ФЗ субъекты РФ обеспечивают «финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности посредством финансирования организаций, осуществ-

ляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, в том числе целевого финансирования конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов» (п. 2 ст. 15).

В соответствии с подп. 53 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (с последующими изменениями) организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ, относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Таким образом, на уровне федерального законодательства определяются основы осуществления государственной научно-технической политики, в соответствии с которыми в каждом субъекте РФ (на местном уровне) принимаются законодательные акты, непосредственно определяющие деятельность органов государственной власти субъектов РФ в сфере научно-технической политики.

Анализ основных мероприятий государственной научно-технической политики, реализованных в последние годы в РФ, позволяет утверждать, что особое внимание государство уделяет развитию вузовского сектора науки. Данный сектор науки с точки зрения властных структур может и должен сыграть определяющую роль в процессе реформирования государственного сектора науки в целом. При определении тренда развития науч-

но-технического комплекса страны ответственные государственные структуры во многом опираются на зарубежный опыт. Как известно, во многих развитых странах мира доля исследований и разработок (по объему внутренних затрат) ведущихся в стенах университетов превышает 30%, в то время как в РФ по состоянию на 2011 г. данный показатель составляет только 9% (табл. 1).

В РФ на протяжении многих десятилетий вузы в первую очередь ориентированы на педагогическую деятельность и не уделяют должного внимания развитию науки. Российская наука в большей степени сконцентрирована в предпринимательском и академическом секторе, нежели в вузовском. Однако в последнее время государственная научно-техническая политика ориентирована на изменение сложившихся пропорций – центр тяжести в области проведения исследований и разработок государство стремится переместить от структур Российской Академии наук (РАН) к вузам.

В РФ на современном этапе именно в вузах сконцентрирована значительная часть научно-технического потенциала и от того, насколько эффективно он используется зависят темпы научно-технического прогресса и инновационного развития экономики в целом. На данный момент можно уверенно констатировать, что эффективность использования научного потенциала вузов в современной РФ является низкой.

Действительно, сектор высшего образования, выполняя, как уже упоминалось выше, 9% общегосударственных исследований и разработок, располагает на сегодняшний день 1/5 всех исследователей [5, с. 226], занятых в народном хозяйстве.

Таблица 1

**СТРУКТУРА ВНУТРЕННИХ ЗАТРАТ НА ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ
ПО СЕКТОРАМ НАУКИ: 2011 г.¹**

Страна	Внутренние затраты на исследования и разработки	Государственный сектор	Предпринимательский сектор	Сектор высшего образования	Сектор некоммерческих организаций	%
Россия	100	29,8	61,0	9,0	0,2	
Австрия	100	5,3	68,1	26,1	0,5	
Великобритания	100	9,4	60,9	27,2	2,4	
Венгрия	100	18,5	59,8	19,9	-	
Германия	100	14,8	67,2	18,0	-	
Греция	100	20,9	28,6	49,2	1,3	
Дания	100	2,1	68,1	29,4	0,4	
Ирландия	100	4,4	66,6	29,0	-	
Испания	100	20,1	51,5	28,3	0,2	
Италия	100	14,3	53,6	29,0	3,2	
Канада	100	9,8	52,3	37,6	0,4	
Нидерланды	100	11,7	47,9	40,4	-	
Новая Зеландия	100	25,7	41,4	32,8	-	
Норвегия	100	16,4	51,2	32,3	-	
Польша	100	35,9	26,6	37,2	0,3	
Португалия	100	7,2	45,5	37,0	10,4	
США	100	11,7	70,3	13,5	4,4	
Турция	100	11,4	42,5	46,0	-	
Финляндия	100	9,2	69,6	20,4	0,7	
Франция	100	16,4	61,2	21,3	1,2	
Швейцария	100	0,7	73,5	24,2	1,6	
Швеция	100	4,9	68,7	26,3	0,0	
Япония	100	9,0	76,5	12,9	1,6	

¹ Источник: составлено автором по [5].

Более того, как свидетельствуют данные официальной статистики удельный вес сектора высшего образования в общей численности персонала, занятого исследованиями и разработками в РФ на протяжении последних 10 лет неуклонно растет (рис. 1).

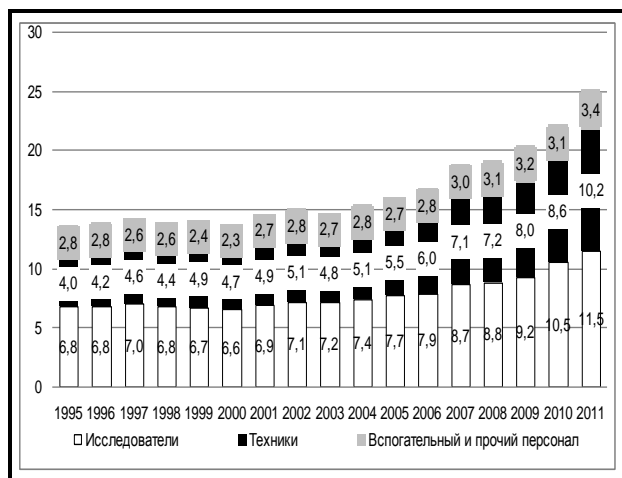


Рис. 1. Динамика удельного веса сектора высшего образования в общей численности персонала, занятого исследованиями и разработками в РФ, %²

При этом уровень образования и научной компетенции исследователей вузовского сектора традиционно высок – 41,2% от их общего числа в 2011 г. имели научную степень кандидата и доктора наук.

Проблема соединения исследовательской и преподавательской деятельности уходит еще в институциональное поле – научно-исследовательский институт (НИИ) как юридическое лицо не может входить в состав университета, т.е. другого юридического лица. Понятие «научно-образовательный комплекс» в современном юридическом поле не регламентировано. В соответствии с Законом «О науке» вуз на практике не может быть аккредитован как субъект научной деятельности, поскольку в аккредитованной научной организации не менее 70% бюджета должно быть направлено на научную деятельность. При отсутствии же научной аккредитации вуза в целом его структурные научные подразделения не могут участвовать в отдельных крупных научных проектах и программах, имеют ограничения на осуществление определенных видов деятельности.

Несмотря на наличие обозначенных проблем, важно подчеркнуть, что за счет целенаправленной политики государства позиция вузовского сектора науки за последние годы значительно укрепилась. Правительство РФ приняло и реализовало ряд программ, направленных на активизацию исследований и разработок в секторе высшего образования, такие как:

- федеральная целевая программа (ФЦП) «Интеграция науки и высшего образования России» (2002-2006 гг.);
- НТП Минобрнауки РФ «Университеты России» (2000-2005 гг.);
- НТП Минобрнауки РФ «Научные исследования высшей школы по приоритетным направлениям науки и техники» (2003-2004 гг.);
- НТП Минобрнауки РФ «Инновационная деятельность высшей школы» (2003-2004 гг.);

- Аналитическая ведомственная целевая программа Минобрнауки РФ и Рособразования «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009-2010 гг.);
- ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (2009-2013 гг.);
- ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» (2007-2013 гг.) и др.

Научная деятельность в системе высшего образования выделяется в качестве приоритетной наравне с основной – образовательной и в действующих государственных стратегических документах. Так, в Стратегии развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 г. перед вузами ставится задача вести фундаментальные, поисковые и прикладные научные исследования, выполнять опытно-конструкторские разработки, создавать образцы новой техники и технологии, обеспечивать их финансирование, осуществлять коммерциализацию результатов научных исследований ученых, преподавателей и студентов. В утвержденной в конце 2012 г. Государственной программе РФ «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 гг. высшие учебные заведения ориентированы на развитие сектора исследований и разработок «способного поддерживать высокое качество образования на основе основных достижений фундаментальной науки и (или) потребностей профессиональной деятельности, проводить фундаментальные исследования мирового уровня, быть конкурентоспособным на рынке исследований и разработок прикладного значения» [2, с. 132].

Таким образом, основным трендом государственного управления научной деятельностью в РФ в последние годы стала более активная поддержка развития исследовательской и инновационной среды в российских вузах. Представляется, что выбор приоритета государственной политики является вполне обоснованным, сегодня именно высшая школа имеет значительный потенциал для решения задачи становления в нашей стране экономики, основанной на знаниях. Высшие учебные заведения, обладая уникальными возможностями по интеграции научной, научно-технической и образовательной деятельности способны решать задачу не только подготовки востребованных новой инновационной экономикой профессиональных кадров, но и обеспечения роста показателей научно-исследовательской деятельности страны за счет осуществления значительной части отечественных исследований и разработок.

Манахов Сергей Владимирович

² Источник: составлено автором по [5].

Литература

1. О Министерстве образования и науки РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. №337. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Развитие науки и технологий в РФ до 2020 г. [Электронный ресурс] : госуд. программа РФ ; утв. распоряжением Правительства РФ от 20 дек. 2012 г. №2433-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Стратегии развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 г. [Электронный ресурс] : утв. Межведомственной комиссией по науч.-инновационной политике ; протокол от 15 февр. 2006 г. №1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Глухов В.В. и др. Экономика знаний [Текст] / В.В. Глухов, С.Б. Коробко, Т.В. Маринина. – СПб. : Питер, 2003. – 528 с.
5. Индикаторы науки [Текст] : 2013 : стат. сб. – М. : НИУ «ВШЭ», 2013. – 472 с.

Ключевые слова

Научная деятельность; государственное управление наукой; законодательство о науке; государственная научно-техническая политика; исследования и разработки; вузовская наука; персонал, занятый исследованиями и разработками; государственный сектор науки; высшее образование; научный потенциал страны.

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы. В современных условиях развития Российской Федерации для возвращения экономики страны на траекторию устойчивого роста настоятельно требуется чтобы научная деятельность стала реальной основой долгосрочного социально-экономического развития страны. Таким образом, на современном этапе, роль строго выверенной и обоснованной стратегии управления научно-техническим комплексом страны возрастает. Задача совершенствования государственной научно-технической политики определяет потребность в осуществлении научных изысканий по данной проблематике и делает тематику рассматриваемой статьи особенно актуальной.

Научная новизна и практическая значимость. В статье анализируются практика и определяются перспективы государственного управления научной деятельности в РФ, рассмотрены и обобщены законодательные основы, действующие в данной сфере. Интерес представляет предложенная модель структуры государственного управления научной деятельностью и реализации государственной научно-технической политики. Автор, анализируя тенденции развития отечественной научно-технической политики, в качестве главного тренда выделяет увеличение государственной поддержки исследований и разработок в стенах высших учебных заведений и обосновывает особую роль вузовской науки в процессе реформирования государственного сектора науки в целом. Отдельные выводы и положения статьи расширяют теоретическую базу в данной области исследования и могут быть использованы широким кругом заинтересованных лиц.

Заключение. Рецензируемая статья соответствует требованиям, предъявляемым к аналогичным научным работам, и может быть рекомендована к открытой публикации.

Гретченко А.И., д.э.н., профессор, ректор НОУ ВПО «Международный институт бизнес-тренинга»