

*Рзаев Р.Г.,  
студент программы магистерской подготовки,  
Институт государственной службы и управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации,  
Россия, г. Москва*

## **ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАУКОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы управления наукой и научно-технической деятельностью. Сформулированы и обоснованы авторские определения понятий «государственная научно-техническая политика», «государственное управление в области науки и научно-технической деятельности», «самоуправление в области науки и научной деятельности», установлено соотношение между ними. Исследованы полномочия федеральных государственных органов в этой области, выявлены преобладающие методы государственного управления.*

***Ключевые слова:** наука, научная деятельность, научно-техническая деятельность, государственное управление, самоуправление в области науки.*

***Abstract:** The article deals with the problems of management of science and scientific and technical activities. The author's definitions of the concepts “state scientific and technical policy”, “state administration in the field of science and scientific and technical activity”, “self-government in the field of science and scientific activity” are formulated and substantiated, the relationship between them is established. The powers of federal state bodies in this area are investigated, the prevailing methods of state administration are revealed.*

***Key words:** science, scientific activity, scientific and technical activity, public administration, self-government in the field of science.*

Наука и научно-техническая деятельность как один из определяющих факторов развития производства являются движущей силой современного социально-экономического развития; ведущей детерминантой роста современной экономики является способность генерировать новые научные знания и трансформировать их в технологии производства товаров и услуг. В этих условиях приобретают все большую актуальность проблемы эффективного государственного управления наукой и научной деятельностью.

Следует сказать, что Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике” не использует термин «государственное управление научной деятельностью», и, соответственно не закрепляет ни принципов, ни форм и методов государственного управления. Федеральный закон оперирует понятием «научно-техническая политика» и определяет ее цели, а также полномочия органов государственной власти в области формирования и реализации данного направления государственной политики [2, ст.ст. 11 и 12]. Поэтому необходимо установить соотношение понятий «государственное управление научной и научно-технической деятельностью» и «государственная научно-техническая политика».

В юридической науке государственную политику в какой-либо сфере традиционно определяют как «принципиальное руководство действию» относительно направлений деятельности, адресованное органам государственной власти [25]; в законодательных и иных нормативных правовых актах – как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер» или «систему мер», реализация которых позволит обеспечить развитие определенной группы общественных отношений в направлении, желательном для государства и общества [5, ст. 3; 24, п. 8]. Понятие

государственного управления сформулировано российской и зарубежной наукой административного права. Так, В.Е. Чиркин определяет его как «процесс ... упорядочения жизнедеятельности и отношений ... государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними посредством применения государственной власти» [27, С. 11]; а Е.В. Охотский – как «целенаправленное организующее воздействие государства на общественные процессы ... в целях их упорядочения ... и социально-прогрессивного преобразования по заранее утвержденному плану» [26, С. 43]. Изложенное позволяет определить соотношение между государственной политикой и государственным управлением как соотношение между статичной системой правовых, экономических, организационных и иных мер по упорядочению и регулированию общественных отношений и динамичной государственно-властной деятельностью по формированию и реализации указанной системы мер.

Вместе с тем, особенности научной и научно-технической деятельности (направленность на получение и использованием новых знаний) и следующий из них характер ее результатов (уникальность, невещественность и неприсваиваемость) обуславливают необходимость участия в управлении наукой как специфическим социально-экономическим сектором не только органов государственной власти, но и самого научного сообщества. Участие научного сообщества в управлении обусловлено не только высокой автономией лиц, занятых в данной деятельности (как в иных сферах предпринимательской или профессиональной деятельности), но и тем обстоятельством, что только представители научного сообщества обладают необходимыми экспертными знаниями о науке как об объекте управляющего воздействия. Это, в конечном итоге, приводит к необходимости сочетания в управлении научной и научно-технической деятельностью механизмов государственного управления и самоуправления, что и закреплено в федеральном законодательстве [2, ст. 7].

Самоуправление в области науки и научной деятельности осуществляется внутри научно-исследовательских организаций и проявляется, например, в форме выборов их руководителей (которые, однако, затем должны быть утверждены федеральными органами исполнительной власти), в функционировании Ученого совета как совещательного органа наряду с руководством научно-исследовательских организаций, в процедурах присвоения ученых степеней и ученых званий. Однако, решения, принятые в рамках самоуправления научного сообщества, впоследствии должны контролироваться и утверждаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Общие полномочия государственных органов в области управления научной и научно-технической деятельностью определены в ст. 7 Федерального закона «О науке и научно-технической политике», к ним относятся определение приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, обеспечение формирования системы научных организаций (в том числе, утверждение уставов государственных научных учреждений и организаций и контроль эффективности использования и сохранности предоставленного государственным научным организациям имущества), осуществление межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, разработка и реализация научных и научно-технических программ и проектов, развитие интеграции науки и производства, реализация достижений науки и техники. Данные управленческие полномочия распределены между различными органами государственной власти.

В настоящее время система управления научной и научно-технической деятельностью представлена следующими элементами.

1. Президент Российской Федерации в рамках полномочий главы государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В частности, применительно к управлению научной

деятельностью, Президентом Российской Федерации утверждены приоритетные направления развития науки, технологий и техники и перечень критических технологий [6], в том числе, по отдельным направлениям науки, имеющим критическое значение для обороноспособности и безопасности страны – атомной энергетики, генетических исследований, синхротронных и нейтронных исследований [11, 12, 14]. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом “О стратегическом планировании в Российской Федерации” [4, Ст. 18.1] утверждает Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации, в которой «... определяются цель и основные задачи научно-технологического развития Российской Федерации, устанавливаются принципы, приоритеты, основные направления и меры реализации государственной политики в этой области, а также ожидаемые результаты ее реализации» [9]. Таким образом, основным методом управления в области науки и научно-технологической деятельности, используемым Президентом Российской Федерации, является программно-целевой.

Также указами Президента Российской Федерации учрежден ряд отдельных научных организаций и научно-технических кластеров, имеющих существенное значение для обороноспособности и безопасности государства [8, 10], однако правами их учредителя обладают федеральные органы исполнительной власти. Исключение составляет только ФГБОУ «Национальный исследовательский центр “Курчатовский институт”», в управлении которым Президент Российской Федерации принимает непосредственное участие – назначает президента и Наблюдательный совет данного научного учреждения [3, Ст. 6.].

При Президенте Российской Федерации создан Совет по науке и образованию, целью которого является «... обеспечение взаимодействия ... органов государственной власти..., научных и образовательных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с развитием науки и образования, а также в целях выработки предложений ... по актуальным вопросам

государственной политики в области научно-технического развития и образования». В Совет входят видные российские ученые – директора ведущих научно-исследовательских учреждений и организаций [7, 13], что позволяет определить его как организационную форму самоуправления научного сообщества и его взаимодействия с Главой государства. Вместе с тем, в настоящее время активность данного органа сосредоточена, главным образом, на рассмотрении кандидатов для вручения Государственной премии Российской Федерации в области науки и образования и Премии Президента Российской Федерации для молодых ученых, а не на обсуждении проблем реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и ее корректировки. Последнее заседание Совета, на котором обсуждались приоритетные для Российской Федерации направления научно-исследовательской деятельности, состоялось 8 февраля 2018 г. [28].

Совет также не участвовал и в разработке и обсуждении Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации перед утверждением ее Президентом России. В соответствии с Правилами разработки и корректировки Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденными Правительством Российской Федерации, полномочия по разработке стратегии возложены на Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, которое является организатором разработки, а также иные органы государственной власти, определяемые Министерством. Министерство также может по собственному усмотрению привлекать к разработке и корректировке Стратегии «... объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации» [17].

2. Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти общей компетенции также наделено полномочиями по управлению научной и научно-технической деятельностью. В частности, на Правительство России возложено обеспечение государственной поддержки научно-

технологического развития нашей страны, а также сохранения и развития ее научного потенциала, разработка и осуществление государственной поддержки развития науки, обеспечение государственной поддержки фундаментальной науки и приоритетных направлений прикладной науки, имеющих общегосударственное значение [1, Ст. 21].

Основным методом осуществления управленческой деятельности Правительства Российской Федерации в области науки и научно-технической деятельности также является программно-целевой. Принимая федеральные государственные и научно-технические программы [19, 20. 21], Правительство Российской Федерации устанавливает приоритетные цели и задачи использования бюджетных средств для осуществления научных исследований в определенной отрасли науки, а также определяет комплекс взаимоувязанных мероприятий по их достижению и решению в заданные сроки. Однако данный метод применим лишь при осуществлении прикладных, а также некоторых поисковых научных исследований, поскольку только они могут иметь конкретные практические результаты, быть направлены на решение практических задач. При этом, научное сообщество в лице Российской академии наук принимает участие в разработке этих программ, осуществляя экспертизу их проектов [16]. Однако федеральное законодательство не устанавливает критериев, по которым проводится такая экспертиза, а также юридической силы экспертного заключения, что может значительно снижать эффективность использования программно-целевого метода управления научно-технической деятельностью. В государственном управлении фундаментальными научными исследованиями программно-целевой метод может быть использован лишь с известной долей условности, поскольку, именно эта сфера научной деятельности отличается большой степенью неопределенности результатов исследований и поисковым характером научной работы. Федеральную программу фундаментальных научных исследований [22], включающую план проведения указанных исследований,

обоснование их ресурсного обеспечения на срок действия данной программы, значения целевых показателей ее реализации, разрабатывает Российская академия наук и утверждает Правительство Российской Федерации. Однако, несмотря на существенное участие представителей научного сообщества в разработке данной программы, целевые показатели (количество публикаций в ведущих российских и международных научных журналах, количество цитирований и др.) ее реализации весьма спорны. Заметим также, что несмотря на окончание срока действия этой федеральной программы новая долгосрочная программа фундаментальных научных исследований не утверждена.

Вторым методом управления, используемым Правительством Российской Федерации в области науки, является учреждение научных организаций и осуществление полномочий учредителя, в том числе, в отношении научных организаций, учрежденных федеральным законом или указом Президента Российской Федерации (в т.ч. ФГБОУ «Российская академия наук»). Анализ Устава РАН показывает, что российское Правительство не только утверждает устав академии, участвует в назначении Председателя РАН и ежегодно утверждает государственное задание на оказание государственных услуг и выполнение работ, но и управляет всем имуществом РАН, а также решает иные имущественные вопросы [15].

3. Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции и осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию «... научной, научно-технической и инновационной деятельности, ... развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов...» [18, п. 1]. Министерство также выполняет функции заказчика или ответственного исполнителя федеральных государственных или научно-технических программ, а также выполняет функции учредителя значительного числа научно-исследовательских организаций, в том числе,

всех научно-исследовательских организаций, находящихся под научно-методическим руководством президиума РАН и отделений РАН. Полномочия учредителя, выполняемые Минобрнауки России в отношении научно-исследовательских организаций, по существу аналогичны полномочиям учредителя, выполняемым Правительством Российской Федерации, но отличаются большей императивностью. Так, Минобрнауки России единолично принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации организации, а также о назначении ее руководителя [23]. Таким образом, учет позиции научного сообщества в управлении федеральными государственными научно-исследовательскими организациями оставлен на усмотрение федерального органа государственной власти.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственная научно-техническая политика представляет собой систему правовых, экономических, организационных и иных мер по упорядочению и регулированию науки как одного из секторов российской экономики и части российской общественной жизни.

2. Государственное управление в области науки и научно-технической деятельности представляет собой государственно-властную деятельность по формированию и реализации государственной научно-технической политики. Особенности науки и научно-технической деятельности и следующий из них характер ее результатов обуславливают необходимость участия в управлении данным специфическим социально-экономическим сектором не только органов государственной власти, но и самого научного сообщества. Участие научного сообщества в управлении обусловлено не только высокой автономией лиц, занятых в данной деятельности, но и тем обстоятельством, что только представители научного сообщества обладают необходимыми экспертными знаниями о науке как об объекте управляющего воздействия. Это приводит к необходимости сочетания в управлении научной и научно-

технической деятельностью механизмов государственного управления и самоуправления, что и закреплено в федеральном законодательстве.

3. Самоуправление в области науки и научно-технической деятельности осуществляется внутри научно-исследовательских организаций и проявляется привлечении научных работников к управлению самой организацией (в основном, с правом принятия решений рекомендательного характера), а также при присвоении ученых степеней и ученых званий. Однако, решения, принятые в рамках самоуправления научного сообщества, впоследствии утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

#### **Использованные источники:**

1. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

2. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. 8 декабря 2020 г.) “О науке и государственной научно-технической политике” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137. ст.ст. 11 и 12.

3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 220-ФЗ (ред. от 23 ноября 2015 г.) “О национальном исследовательском центре “Курчатовский институт” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4189.

4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) “О стратегическом планировании в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

5. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 20 июля 2020 г.) “О промышленной политике в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

6. Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 (ред. от 16 декабря 2015 г.) “Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 28. Ст. 4168.

7. Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1059 (ред. от 16 ноября 2020 г.) “О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 32. Ст. 4480

8. Указ Президента РФ от 16 декабря 2015 г. № 623 “О Национальном центре развития технологий и базовых элементов робототехники” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 51 (часть III). Ст. 7313.

9. Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 “О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 49. Ст. 6887.

10. Указ Президента РФ от 28 августа 2018 г. № 501 (ред. от 15 апреля 2019 г.) “Об утверждении Положения о Военном инновационном технополисе “Эра” Министерства обороны Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 36. Ст. 5602.

11. Указ Президента РФ от 28 ноября 2018 г. № 680 (ред. от 2 марта 2020 г.) “О развитии генетических технологий в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49 (часть VI). Ст. 7586.

12. Указ Президента РФ от 25 июля 2019 г. № 356 (ред. от 2 марта 2020 г.) “О мерах по развитию синхротронных и нейтронных исследований и

исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 30. Ст. 4293.

13. Указ Президента РФ от 14 апреля 2020 г. № 252 “Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию и состава президиума этого Совета” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 16. Ст. 2568.

14. Указ Президента РФ от 16 апреля 2020 г. № 270 “О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 16. Ст. 2571.

15. Постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589 (ред. от 29 июля 2020 г.) “Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения “Российская академия наук” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 27. Ст. 3771.

16. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 718 (ред. от 30 декабря 2018 г.) “Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение “Российская академия наук” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 32. Ст. 4491.

17. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2018 г. № 421 (ред. от 1 октября 2018 г.) “Об утверждении Правил разработки и корректировки Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и Правил мониторинга реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 16 (Часть II). Ст. 2375.

18. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 (ред. от 14 апреля 2020 г. ) “Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу

некоторых актов Правительства Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 26. Ст. 3851.

19. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (ред. от 31 марта 2020 г.) “Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 15 (часть III). Ст. 1750.

20. Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 (ред. от 17 октября 2019 г.) “Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019 - 2027 годы” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 17. Ст. 2108.

21. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2020 г. № 287 “Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019 - 2027 годы” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 13. Ст. 1913.

22. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2538-р (ред. от 20 июля 2016 г.) «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013 - 2020 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8042.

23. Приказ Минобрнауки России от 6 июля 2018 г. № 20 (с изм. от 17 сентября 2019 г.) “Об утверждении устава Федерального государственного бюджетного учреждения науки Санкт-Петербургского отделения Математического института им. В.А. Стеклова Российской академии наук” // Документ официально не опубликован. Приводится по данным Интернет-сайта «Математический институт им. В.А. Стеклова Российской академии наук». Режим доступа: <http://www.mi-ras.ru/index.php?c=ustav>.

24. Решение Совета глав правительств СНГ “О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года” // Документ опубликован не был. Приводится по данным СПС «Консультант Плюс».

25. Власть. Политика. Государство и Государственная служба [Электронный ресурс]: аналитический словарь-справочник/ В.Ф. Халипов [и др.]. Электрон. текстовые данные. М.: Академический Проект, 2007. Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36293.html>.

26. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для вузов / Е.В. Охотский. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2020.

27. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004.

28. Интернет-сайт Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию. Режим доступа: <http://science.gov.ru/docs/assignments/2394>.