

К вопросу об участии политических институтов современной России в процессе формирования государственной политики в области науки и инноваций

*Знаменский Дмитрий Юрьевич
Государственный университет управления
Россия, Москва*

В статье рассматриваются проблемы участия различных политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики, проводится также анализ проблем привлечения к данному процессу экспертного сообщества. Особое внимание уделяется различным подходам к формированию государственной научно-технической политики: политическому, объективному, субъективному, делается вывод о перспективах применения политического подхода.

Ключевые слова: государственная научно-техническая политика, подходы к формированию государственной политики, государство, политические институты, лоббизм.

Уровень развития науки является важным фактором конкурентоспособности отечественной экономики. Именно поэтому проблемы государственной политики в области науки и технологий находятся в фокусе внимания высшего политического руководства страны в течение последних 10 лет. Это видно как из анализа стратегических, программных документов Правительства РФ и Минбрнауки России, так и из публичных выступлений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лидеров думских фракций.

В этой связи на первое место выходит вопрос о научно-технической политике, проводимой государством, о методах ее разработки, степени участия различных общественных институтов (в том числе научного и университетского сообществ) в этом процессе.

Очевидно, что характер и основные направления и приоритеты государственной научно-технической политики напрямую связаны со способом ее формирования. В настоящее время федеральным законодательством предусматривается активное участие институтов гражданского общества (в том числе научного сообщества) в процессе формирования государственной научно-технической политики, определения ее приоритетных направлений и т. п. Для достижения максимально возможной эффективности данного процесса необходимо определить наиболее результативные способы и технологии различных политических институтов.

Анализируя участие политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики, уточним, что под политическими институтами в данном случае нами понимаются:

- а) государство;
- б) политические партии;
- в) общественно-политические движения;
- г) группы интересов и «научное лобби».

В процессе формирования государственной политики существует несколько основных подходов к определению ее приоритетов — это политический, субъективный и объективный подходы.

В рамках *политического подхода* выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит от расстановки политических сил, характера отношений между ними и обществом, глубины конфликта интересов, особенностей политической культуры и т. д. Большое значение имеет характер «политического цикла» в данный период времени. Так, начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики. Главное при данном подходе — выявить значимость тех или иных политических интересов для развития общества и оценить вес различных социальных групп, которые за ними стоят. Это позволяет провести общее ранжирование приоритетов. Основной «площадкой» согласования интересов различных политических сил в данном случае естественным образом становится парламент, что серьезным образом влияет на межпартийные отношения, а также на характер лоббистской деятельности. Как правило, такой подход применим в государствах, где парламент непосредственно участвует в формировании правительства, а министры несут перед ним политическую ответственность.

При использовании *субъективного подхода* приоритеты выбираются в результате субъективного решения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами, с одной стороны, и восприятием существующей ситуации со стороны определенных социальных слоев, групп и индивидов, которые должны и имеют возможность сделать выбор, — с другой. Речь идет о потребностях, социальных ожиданиях и возможностях их удовлетворения. Чем больше разрыв между этими факторами, тем острее проблема и больше предпосылок сделать ее приоритетной для государства (ожидания граждан и реальность). Здесь на первый план выходят: а) восприятие и осознание ситуации со стороны граждан и государства; б) содержание стандартов или норм, имеющих отношение к данному проблеме. При использовании данного подхода система представительства интересов различных политических сил также играет важную роль, поскольку успешность политической деятельности той или иной партии, общественной организации или конкретного политического лидера определяется способностью довести ожидания своей группы

интересов до сведения лица, принимающего решения. Однако в отличие от политического подхода, центр принятия решений (то есть определения приоритетов государственной политики) смещается в сторону исполнительной власти — правительства и профильного министерства.

С целью избавления от субъективизма, особенно при решении конкретных общественных вопросов, в рамках *объективного подхода* применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и оценить важность проблем [1, с. 88—89]. Объективный подход в первую очередь применим в том случае, когда в обществе слабо развита система институтов политического опосредования, вследствие чего исполнительная власть вынуждена определять приоритеты государственной политики самостоятельно. Однако практика последних лет показывает, что без должного взаимодействия с институтами гражданского общества (в том числе политическими партиями), а также независимым экспертным сообществом применение данного подхода может обернуться весьма неблагоприятными последствиями для отечественной науки.

Можно сделать закономерный вывод, что фактор государственной политики в развитии научного потенциала нашей страны представляется особенно значимым, а во многом — определяющим, поскольку именно государство, в конечном итоге, формирует условия функционирования экономики и развития всех сфер жизни общества, в том числе и научной [2, с. 29].

Фактически в настоящее время формирование государственной научно-технической политики почти полностью осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации. Данный подход можно условно именовать государственно-административным (в отличие от политического). Основное внимание при его использовании уделяется позиции министерства, основанной на результатах анализа ситуации в сфере науки. Этот (условно объективный) элемент дополняется субъективным восприятием проблем в сфере науки со стороны всевозможных групп интересов (что открывает значительный простор для лоббирования), а также не менее субъективной точкой зрения политического руководства страны.

Поскольку в настоящее время политическая борьба в России носит неярко выраженный, непубличный, «приглушенный» характер, говорить о полноценном применении политического подхода не представляется целесообразным. Это связано как с отсутствием у правящей элиты политической воли к равноправному диалогу с гражданским обществом, так и с недостаточной развитостью институтов гражданского общества в современной России.

Таким образом, применение государственно-административного подхода во многом обусловлено объективной необходимостью. Однако

фактически данный подход имеет ряд серьезных недостатков, главный из которых — слабая степень привлечения научного сообщества к процессу разработки и корректировки государственной научно-технической политики, непроработанность механизмов такого участия. В этой ситуации Министерство образования и науки Российской Федерации вынуждено самостоятельно определять методологию взаимодействия с научным сообществом (подробнее см.: [3]).

Возможность оказывать влияние на формирование современной научно-технической политики также есть у политических партий. Все программы политических партий, вошедших в Государственную Думу VI созыва (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия) включают в себя идею, что государство должно заботиться о финансировании фундаментальных и ряда прикладных научных исследований. Все они отводят данному направлению ведущую роль. Содержание программных предложений по данному вопросу партий, представленных в парламенте, во многом схоже (поддержка и развитие инновационной деятельности, стимулирование спроса на инновационную продукцию и привлечение денег частных инвесторов посредством обеспечения налоговых преференций, привлечение соответствующего кадрового потенциала и т. п.) Но несмотря на это, законодательный ресурс парламентских партий в данном направлении реализован не полностью. Следует отметить, что основные проекты федеральных законов, связанных с государственной политикой в области науки и инноваций, вносились в Государственную Думу по инициативе Президента РФ или Правительства РФ. Ни одна из партий, представленных в нижней палате Федерального Собрания, ни разу не выступила с инициативой какого-либо крупномасштабного проекта в данной сфере (инициативы партии «Единая Россия» в данном случае следовало бы отождествить с инициативами Президента или Правительства). Кроме того, налицо серьезные пробелы в законодательном регулировании научно-технической сферы, на которые парламентским партиям следовало бы обратить особое внимание. Например, до сих пор нет нормативно-правового акта федерального уровня, который сформировал бы единый подход и юридически закрепил определения основополагающих понятий, таких как «инновация», «инновационный продукт», «инновационное предприятие», он находится в статусе проекта уже несколько лет. Стоит отметить, что законы об инновационной деятельности приняты более чем в половине субъектов Российской Федерации, однако при их толковании возникают сложности с определением предмета правового регулирования.

Помимо прямой законодательной деятельности в Государственной Думе, входящие в парламент партии могут также способствовать согласованию различных интересов и уточнению приоритетов государственной научно-технической политики в рамках фракционной деятельнос-

ти, проводя разного рода парламентские слушания, круглые столы, форумы с участием любых заинтересованных субъектов. Материалы таких мероприятий регулярно публикуются и могут быть использованы Минобрнауки России при корректировке своего курса.

Как уже упоминалось, несмотря на имеющийся потенциал, политические партии фактически не участвуют в процессе формирования государственной научно-технической политики. И это, по мнению целого ряда политологов, — системная проблема. Как считает заведующий кафедрой государственной политики и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ О.Ф. Шабров, в силу причин объективного и субъективного порядка за годы реформ в стране так и не сформировалась партийная система, реализующая политическую обратную связь. На данной ситуации, по его мнению, отразился целый ряд обстоятельств, в числе которых основные — незавершенное социальное структурирование общества, продемонстрированная партиями неспособность (от себя добавим — нежелание) отстаивать интересы избирателей перед лицом исполнительной власти, политическая апатия населения, низкая популярность лидеров. Так и не сформировавшись, партийная система во второй половине 90-х гг. испытала глубокий кризис, выразившийся, прежде всего, в устойчивом падении доверия к партиям со стороны избирателей, фиксируемом многими социологическими исследованиями [6, с. 51—52].

Наряду с политическими партиями свою роль в формировании научно-технической политики играют общественные организации и движения. Их целью не является осуществление политической власти и контроля над ней, в теории они способны оказывать влияние на процесс принятия политических решений органами государственной власти и управления, занимаясь политической деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для выполнения стоящих перед ними задач. Согласно Федеральному закону от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» в России предусмотрено существование общественных объединений (в том числе научных, научно-технических и научно-просветительских обществ, общественных академий наук), созданных научными работниками на добровольной основе. Органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать их к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета. Сегодня в Российской Федерации сложилась ситуация, в которой наряду с 5 государственными академиями наук существует общественный сектор науки, по многим направлениям научной и научно-технической деятельности способный успешно дополнять деятельность государственного научного сектора (см.: [4]).

Однако следует отметить, что далеко не во всех общественных академиях кадровый потенциал соответствует академическому уровню. Академиками отдельных ОАН могут быть граждане, входящие в состав общественного объединения, но не имеющие научных званий и степеней, что не может не отражаться на качестве производимых исследований.

Ещё одним примером самоорганизации научного сообщества может служить Общероссийская общественная организация «Российский союз молодых ученых» — площадка, где объединяются общественные организации, оказывающие содействие и поддержку научным исследованиям молодых ученых. Она сотрудничает с такими организациями, как совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, Министерство образования и науки Российской Федерации и т. д. Представители данной организации включены в состав различных консультационно-совещательных структур и рабочих групп при органах государственной власти и местного самоуправления. По аналогии с Российским союзом молодых ученых, подобные организации создаются в субъектах Российской Федерации, идет активный процесс формирования (а по сути — воссоздания по образцу существовавших в СССР) советов молодых ученых в научных организациях и в вузах.

Несмотря на то что вышеупомянутые организации являются довольно успешными проявлениями самоорганизации научного сообщества, их участие в обсуждении важнейших политических решений в области науки и научной деятельности недостаточно. Расширенный формат их консультативного участия мог бы быть полезен с точки зрения экспертизы и возможной корректировки решений, принимаемых как Минобрнауки России, так и Правительством.

Представляется интересной и такая форма участия научного сообщества в процессе определения приоритетов государственной политики, как «центры публичной политики». По мнению исследователей, сегодня в России накоплен пусть небольшой, но все-таки самобытный опыт функционирования первых прототипов таких центров [5, с. 11]. К ним следует отнести так называемые «фабрики мысли» — объединения интеллектуалов и экспертов, которые выполняют по заказам органов государственной власти аналитические разработки в сфере стратегического планирования и прогнозирования, методологического и технологического обеспечения государственной политики. В настоящее время «фабрики мысли» активно развивают свою деятельность по всему миру. Однако по мнению ряда исследователей (в том числе представителя научной школы, сложившейся в Государственном университете управления, Ю.В. Гимазова), они не смогли прочно занять посредническую нишу между органами государственной власти и общественностью, оставаясь скорее «политическими клубами», нацеленными на достижение ограниченных целей и специфических результатов [5, с. 12].

В отличие от «фабрик мысли», центры публичной политики представляют собой именно посредников, медиаторов между властью и обществом. Это значит, что, во-первых, центр публичной политики обязательно должен заниматься не только разработками, но и их внедрением в политическую практику и, во-вторых, в отличие от тех же «фабрик мысли», должен иметь четкую активную гражданскую позицию и выражать ее своей деятельностью. То есть такой центр должен реализовывать не только проекты, заказываемые органами власти и отдельными политиками, но и проекты, заказчиками и целевыми группами которых выступают широкая общественность, отдельные социальные группы и граждане. Наконец, как утверждает Ю.В. Гимазова, по организационно-правовой форме центр публичной политики должен представлять собой негосударственную некоммерческую организацию, что способствует обеспечению независимости его от властных структур, политических партий, бизнеса или отдельных лиц [5, с. 12–13].

Использование подобных центров вполне укладывается в логику упоминавшегося нами выше государственно-административного подхода к формированию государственной политики. Однако, по мнению многих ученых, разрабатывающих данную проблематику, происходящая сегодня стабилизация российской политической системы закрепляет извечный внутренний разрыв российского политического процесса, способствует устойчивому воспроизводству бюрократически-элитарного стиля управления, что не способствует развитию институтов отечественной публичной политики [там же, с. 14].

Отдельной в процессе формирования государственной научно-технической политики проблемой также является лоббизм. Как утверждает О.Ф. Шабров, многопартийность и всеобщие выборы играют определяющую роль в условиях, когда партии представляют собой влиятельную силу, на фоне которой не слишком заметен еще один игрок, который в развитых демократиях предпочитает держаться в тени: группы давления [6, с. 47]. Однако, как уже отмечалось нами выше, в России ситуация иная.

Именно на фоне несовершенства партийной системы в качестве эффективного механизма политической обратной связи на первый план выходит лоббизм. Причем естественное преимущество получают группы интересов, располагающие наибольшими ресурсами. Интересы мелкого и среднего бизнеса, а тем более негосударственных некоммерческих объединений отходят на второй план. Корпоративистская составляющая политической трансформации не может не вступать в противоречие с потребностями гражданского общества, структуры которого не располагают пока организационными и материальными ресурсами, достаточными ни для того, чтобы государство видело в них полноценного партнера, ни для эффективного отстаивания своих интересов [там же, с. 53–54].

Таким образом, острота проблемы лоббизма в нашей стране заключается, во-первых, в отсутствии нормативно-правовых актов, которые бы регулировали лоббистскую деятельность в Российской Федерации. Данная проблема носит, скорее, общесистемный, нежели специфический характер, и касается всех аспектов и направлений государственной политики. Во-вторых, можно с высокой долей уверенности утверждать, что в настоящее время в России сложилось несколько неформальных центров «научного лоббирования», имеющих приоритетное влияние на принятие соответствующих решений на уровне Президента, Правительства и Минобрнауки России. Среди таких центров можно отметить, во-первых, государственные академии наук (неоднократно подвергавшиеся критике в периодической печати именно за свое монопольное положение в системе отечественной науки), а также ряд крупных корпораций, государственных либо с государственным участием. Неурегулированность лоббистской деятельности и предпочтение теневых ее форм превращают научный лоббизм из института политического опосредования в серьезное препятствие на пути демократизации процесса формирования государственной научно-технической политики. По справедливому замечанию О.Ф. Шаброва, в сегодняшней практике государственного управления в нашей стране многие факты неэффективности являются прямым следствием представительства интересов, деформированного в пользу крупных корпораций [там же, с. 54].

Таким образом, можно констатировать, что применение политического подхода к процессу формирования государственной научно-технической политики Российской Федерации в настоящее время представляется весьма проблематичным. Это обусловлено как фактической пассивностью отдельных политических институтов (в первую очередь — политических партий), так и недостаточностью нормативно-правовой базы (в частности, законодательного закрепления лоббистской деятельности). Иными словами, целый ряд проблем государственной научно-технической политики, развития научного потенциала страны, построения национальной инновационной системы обусловлен не социально-экономическими факторами и даже не технологической отсталостью, а недостатками политической системы современной России.

Литература

1. Лобанов В.В. Основы государственной политики: учебное пособие. М.: ГУУ, 2011.
2. Знаменский Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации в области образования, науки и инноваций: проблемы комплексного подхода к формированию и реализации // Вестник университета. 2012. № 4.

3. Знаменский Д.Ю. Проблемы взаимодействия власти и общества в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики // Вестник университета. 2012. № 17.

4. О современных проблемах общественных академий наук в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический Вестник. М.: 2001. Вып. 30. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4585/15993> (дата обращения 27.05.2013).

5. Гимазова Ю.В. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России // Вестник университета. 2012. № 4.

6. Политическое управление и публичная политика XXI века: государство, общество и политические элиты / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: РОССПЭН, 2008.

Towards the question of today's Russia institutions engagement in development of state policy in the field of science and innovations

*Znamensky Dmitry
State University of Management
Moscow, Russia*

The paper overviews the problems of various political institutions engagement in the process of development of state policy in the field of science and technology. The paper also analyzes the problem of expert community involvement in the process. Particular attention is given such approaches to development of state science and technology policy as political, objective, and subjective. Conclusion about promises of political approach application is made.

Keywords: state science and technology policy, approaches to development of state policy, state, political institutions, lobbyism.

References

1. Lobanov V.V. Osnovy gosudarstvennoy politiki: uchebnoe posobie. М.: GUU, 2011.

2. Znamenskiy D.Yu. Gosudarstvennaya politika Rossiyskoy Federatsii v oblasti obrazovaniya, nauki i innovatsiy: problemy kompleksnogo podkhoda k formirovaniyu i realizatsii // Vestnik universiteta. 2012. № 4.

3. Znamenskiy D.Yu. Problemy vzaimodeystviya vlasti i obshchestva v protsesse formirovaniya i realizatsii gosudarstvennoy nauchno-tekhnikheskoy politiki // Vestnik universiteta. 2012. № 17.

4. O sovremennykh problemakh obshchestvennykh akademiy nauk v Rossiyskoy Federatsii [Elektronnyy resurs] // Analiticheskiy Vestnik. M.: 2001. Vyp. 30. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4585/15993> (data obrashcheniya 27.05.2013).

5. *Gimazova Yu.V.* Ot «fabrik mysli» k «tsentram publichnoy politiki»: mezhdunarodnyy opyt i perspektivy Rossii // Vestnik universiteta. 2012. № 4.

6. Politicheskoe upravlenie i publichnaya politika XXI veka: gosudarstvo, obshchestvo i politicheskie elity / otv. red. O.V. Gaman-Goluvina. M.: ROSSPEN, 2008.