

НАУЧНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

12 июля 2007 года в Высшей школе экономики прошел научный семинар «Научная политика России: институциональные аспекты», организованный Институтом статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ) ГУ-ВШЭ. Семинар проводился в рамках проекта «Модель государственной научно-технической политики: тенденции и перспективы развития», выполняемого по Программе фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ.

Задавая направления дискуссии, Л.М. Гохберг (ГУ-ВШЭ) в своем докладе подробно остановился на тенденциях развития отечественной науки и национальной инновационной системы (НИС) в целом, а также перспективах повышения эффективности государственной политики в этой сфере. В 1990-е годы дебаты по проблемам развития науки в стране сводились преимущественно к тезису о нехватке финансовых ресурсов. Однако и после увеличения масштабов финансирования (в постоянных ценах в сравнении с уровнем 1995 года – более чем в два раза) результативность науки не повысилась, а по некоторым индикаторам даже снизилась. Для иллюстрации положения дел в докладе были приведены последние по времени статистические оценки, характеризующие динамику научно-инновационного комплекса России на фоне глобальных тенденций.

Причина этого несоответствия кроется в том числе и в особенностях институциональной структуры науки России, заметно контрастирующих с традициями высокоразвитых стран. К сожалению, в нашей стране пока не удастся не только реализовать на практике, но и теоретически сконструировать систему эффективных институтов и механизмов современной научно-технической и инновационной политики. В результате отечественная наука и НИС пронизаны множеством институциональных барьеров – между секторами, организациями различных типов, стадиями инновационного процесса, между наукой, образованием и реальным сектором экономики и т. п., – препятствующих ее развитию.

По мнению докладчика, реформы в сфере науки и инноваций, приобретающие для России центральное значение, можно классифицировать по трем основным направлениям: 1) повышение качества и расширение масштабов предложения со стороны науки; 2) стимулирование спроса на технологии и инновации в реальном секторе экономики; 3) развитие человеческого капитала. При этом на всех перечисленных направлениях важно обеспечить реализацию эффективных инноваций, поддержку лучших (организаций,

проектов, ученых), а также комплексность проводимых реформ.

Последний пункт представляется особенно важным, поскольку итоги пятнадцатилетнего трансформационного периода в России наглядно доказали, что разовые, слабо взаимосвязанные меры не дают и не могут дать ожидаемого эффекта. Докладчик подчеркнул, что в настоящее время возможности формирования целостного представления о содержании научной политики и ее финансовой основе ограничены, поскольку соответствующие средства рассредоточены по различным разделам и статьям бюджета и никем не интегрируются. Более четкой координации требуют также усилия и ресурсы, направляемые на развитие науки и технологий в рамках федеральных целевых программ, что, безусловно, крайне важно с учетом активизации механизмов целевого финансирования при модернизации бюджетного процесса.

Совершенно очевидно, что сегодня уже невозможно (и это подтверждается статистическими и экспертными оценками, приведенными в докладе) продолжать политику «распыления» ресурсов по всем субъектам научно-инновационной сферы. В этой связи особый интерес представляют различные модели центров превосходства, которые уже многие годы развиваются в европейских странах, США, Японии.

В России реализация идеи создания таких центров, в роли которых могут выступать как самостоятельные организации, так и различные сетевые проекты, требует оперативного решения, по крайней мере, трех институциональных проблем:

- расширения спектра форм организации научной и инновационной деятельности;
- практической реализации концепций исследовательских университетов и национальных исследовательских центров (НИЦ), перехода к формированию и поддержке среднесрочных программ их развития;
- внедрения системы независимого оценивания деятельности научных организаций.

К сожалению, все эти вопросы решаются крайне медленно. Так, с огромным трудом удастся продвигать

в практику государственного управления идею оценивания. Совсем недавно при поддержке Минобрнауки России начат эксперимент по использованию соответствующих международно признанных процедур в некоторых крупных исследовательских организациях, которые согласились выступить в качестве пилотных площадок и раскрыть информацию о своих научных, финансовых, кадровых и материальных активах.

После долгих мытарств на рассмотрение Государственной Думы представлены поправки в действующее законодательство, направленные на интеграцию науки и образования. Несмотря на то, что в процессе ведомственных согласований законопроект был заметно сокращен, в нем удалось сохранить ряд принципиально важных позиций. Это касается, прежде всего, предоставления научным организациям права заниматься образовательной деятельностью как самостоятельно, так и совместно с университетами; смягчения ограничений (финансовых и имущественных) на совместную исследовательскую деятельность вузов и научных организаций.

Особое внимание в докладе было уделено необходимости воссоздания эффективного контракта между научными организациями и университетами, с одной стороны, а также отдельными учеными и преподавателями, с другой. Очевидно, что без этого невозможно решить проблему закрепления молодежи в сфере науки, восстановления мотивации ученых. Оплата труда в науке должна быть жестко ориентирована на резуль-

тверждение этой программы, по мнению докладчика, в определенном смысле обозначит концептуальное изменение, новый этап государственной политики. Впервые речь пойдет не о поддержке каких-то конкретных исследовательских направлений или организаций, осуществляющих научную деятельность, а о развитии человеческого капитала для нужд современной инновационной экономики.

В заключительной части доклада Л. М. Гохберг еще раз подчеркнул, что основная задача, которую необходимо оперативно решить в сфере науки и инноваций, – это разработка и внедрение целостной системы инструментов государственной политики, набор которых давно известен. В различных странах и в зависимости от конкретных условий он может меняться, модифицироваться. Однако без таких инструментов в целом обойтись невозможно, поскольку наука не будет давать эффективных результатов и не сможет претендовать на заинтересованность со стороны бизнеса.

Специфически российской проблемой является отсутствие воли государства к принятию всех этих инструментов, вплоть до самых простых и в некотором смысле – банальных (государственные закупки инновационной продукции, поддержка экспорта в сфере науки и высоких технологий и др.).

В докладе **Т. Е. Кузнецовой** (ГУ-ВШЭ) были освещены конкретные институциональные изменения, которые происходят в отечественной науке. Их важность определяется тем, что именно диспропорции в



татах и качество. В этой связи важно изменить соотношение между базовой и стимулирующей частями оплаты труда, существенно повысив роль последней; создать благоприятные условия для карьеры молодых сотрудников; радикально обновить приборную базу, без чего невозможно говорить ни о серьезных исследованиях, ни о перспективах профессионального роста. Эти и другие инициативы предполагается реализовать в рамках федеральной целевой программы по поддержке научных и научно-педагогических кадров, которая может стартовать в 2009 году. Разработка и

институциональной структуре в значительной степени сдерживают развитие сферы науки и инноваций и ограничивают возможности реализации эффективной государственной политики.

В настоящее время для российской науки характерны три основных типа доминирования – государственная форма собственности, бюджетные учреждения и, как следствие первых двух трендов, самостоятельные исследовательские институты, функционирующие независимо от образования и реального сектора экономики. 60% российских научных организаций – на-

учно-исследовательские институты (вместе с проектными и конструкторскими организациями – более 75%). На внутрифирменную и вузовскую науку приходится примерно по 11% научных организаций, что радикально отличается от тех пропорций, которые характерны для научной сети в развитых зарубежных странах. В государственной собственности находится более 70% научных организаций, и эта доля не снижается все последние годы. В форме бюджетных учреждений функционируют примерно 35% всех научных организаций. Предъявляя высокий запрос на средства бюджета, они фактически не имеют никаких стимулов эффективно расходовать эти средства, что в итоге сказывается не только на результативности самой научной деятельности, но и на эффективности всей бюджетной сферы.

Для оптимизации организационно-правовой структуры науки серьезное значение имеет принятый в 2006 году федеральный закон «Об автономных учреждениях», допускающий создание нового типа государственных организаций, более адекватных условиям рыночной экономики, чем бюджетные учреждения. В докладе были подробно проанализированы особенности и проблемы создания сети автономных учреждений. Обсуждение положений этого закона вызвало острые дискуссии в научном сообществе и депутатском корпусе. Однако не все замечания были учтены в его окончательном варианте, что может помешать эффективному функционированию автономных учреждений. В этой связи предлагается провести мониторинг процесса их создания, организовать экспертизу и общественное обсуждение возможных эффектов от внедрения новой организационной формы в отраслях социальной сферы, включая науку.

Проблема оптимизации организационно-правовой структуры науки сегодня становится еще более актуальной в связи с перспективой создания в России сети НИЦ. Всего намечается сформировать не более 5–7 таких структур, которые будут ориентированы на комплексное развитие крупных научно-технологических направлений. Для поддержки программ их деятельности будут мобилизованы значительные не только по российским, но и по мировым меркам материальные, финансовые и прочие ресурсы. Поэтому вопрос о форме организации НИЦ может стать ключевым для успешной реализации поставленных перед центрами задач и эффективного использования переданных им средств и имущества.

Создание НИЦ в форме автономных учреждений имеет ряд существенных преимуществ, связанных в первую очередь с гарантией сохранения переданного им особо ценного имущества (включая научное оборудование, уникальные исследовательские и экспериментальные установки) в государственной собственности и в научной сфере. Одновременно НИЦ в форме автономных учреждений получают достаточно широкие права и возможности для участия в хозяйственной деятельности, включая коммерциализацию технологий, реализацию инновационных проектов, создание малых инновационных предприятий и др.

Вместе с тем в этом случае могут возникнуть определенные проблемы и риски. Среди них – сокращение финансирования из бюджетных средств, банкротство кредитных организаций, низкая привлекательность для частных инвесторов из-за сохранения ограничений на использование имущества, отсутствия субсидиарной ответственности государства и ряд других. Особенно болезненными для НИЦ, созданных в форме автономных учреждений, могут стать риски, связанные с уровнем управленческого потенциала учредителя. Действительно, по закону об автономных учреждениях вся их деятельность выстраивается вокруг государственного задания, объемы и содержание которого определяет учредитель. От того, насколько качественно, подробно, с учетом перспектив развития будет составлено это задание, в значительной степени будет зависеть и то, насколько благополучно будет существовать новое учреждение. Проблемы формирования «правильного» задания в случае НИЦ – автономного учреждения усугубляются масштабами поставленных перед ними задач. Для государства при создании НИЦ в форме автономного учреждения существенны риски, которые могут возникнуть в результате ошибочной оценки (переоценки или недооценки) его имущественного комплекса. Такие ошибки могут иметь болезненные последствия как для самих НИЦ, так и для отечественного научного комплекса в целом.

Создание автономных учреждений – первый, но весьма важный шаг на пути к оптимизации институциональной структуры российской науки. Действенность этой меры зависит не только от того, как будет функционировать сеть автономных научных учреждений. Гораздо важнее то, насколько оперативно удастся перейти к созданию и развитию автономных некоммерческих организаций, фондов и, конечно, организаций частной науки, которые в настоящее время практически не участвуют в формировании институционального «образа» российской науки.

С. А. Заиченко (ГУ-ВШЭ) выступил с докладом, посвященным подходам к поддержке лучших организаций в зарубежных странах.

Прежде всего, в докладе было уточнено, что обычно к лучшим с точки зрения государства относятся организации, которые: работают в областях, связанных с глобальными и национальными научно-технологическими приоритетами; располагают ресурсами, позволяющими вести научную деятельность в указанных направлениях и демонстрировать высокий уровень и качество научных результатов; характеризуются финансово-экономической устойчивостью; реализуют проекты, связанные с распространением и коммерциализацией полученных знаний.

В зарубежных странах приняты три основных подхода к отбору и поддержке эффективных организаций. В первом случае государство занимается «выращиванием» (в том числе с привлечением существующих организаций) центров превосходства под масштабные стратегически значимые проекты. Такой подход активно практиковался в США после Второй мировой войны при организации деятельности национальных лабораторий. Эти структуры

являются независимыми некоммерческими организациями и занимаются, как правило, исследованиями и разработками, связанными с вопросами национальной безопасности. При этом имуществом лабораторий, которое принадлежит государству, распоряжаются организации – подрядчики. В этой роли чаще всего выступают университеты, иногда – промышленные компании, институты, ведомства. В триаде «государство – лаборатория – подрядчик» государство отвечает за стратегическое управление и материально-техническую поддержку проектов, для реализации которых созданы национальные лаборатории. Сами лаборатории занимаются основной (научно-технологической) деятельностью и оперативным менеджментом, а подрядчик – кадровым обеспечением и целевой подготовкой специалистов.

При выполнении менее масштабных, но также важных с государственных позиций проектов практикуется поддержка развития центров превосходства – чаще всего, на базе существующих исследовательских институтов. Особенности использования этого подхода были проиллюстрированы на примере Германии. Наиболее полно и комплексно система оценивания и отбора научных организаций была опробована в этой стране в начале 1990-х годов при реорганизации научного комплекса бывшей ГДР. Сформированные в этот период методы, механизмы и процедуры, позволившие рационально подойти к оценке деятельности и отсеву «худших» организаций, впоследствии стали использоваться и при поддержке эффективно работающих структур.

Наконец, третий подход связан с отбором и поддержкой успешно функционирующих организаций вне рамок конкретных проектов или научно-технологических направлений. Как правило, в этом случае поддерживается научная деятельность исследовательских университетов, которые давно и плодотворно работают на переднем крае науки и имеют хорошие перспективы добиться значимых научно-технологических результатов. Для этих целей в США, Финляндии, Великобритании и других странах используется механизм блок-грантов, средства которых организации-грантополучатели могут использовать достаточно свободно. Программа финансирования блок-грантов обычно рассчитана на несколько лет; причем не освоенные в течение года средства не изымаются, а могут использоваться в следующем году.

В дискуссии по тематике семинара приняли участие **М. Соколова** (Британский Совет), **И. Стерлигов** (Экспертный канал ОРЕС.ru), **Э. Шаритов** (ЗАО «Нан-платек»), **В. Майер** (Национальный центр научных исследований Франции), **Р. Бургер** (Представительство Европейской Комиссии в России), **С. Серегина**

(ГУ-ВШЭ), **А. Нестеров** (ГУ-ВШЭ), **Е. Сиротина** (Минэкономразвития России).

В ходе обмена мнениями особый акцент был сделан на обсуждении вероятных последствий применения зарубежного опыта в условиях России, достоинств и недостатков отдельных критериев отбора лучших (организаций, проектов, ученых). В частности, были высказаны различные мнения по поводу использования индикаторов публикационной, патентной и инновационной активности.

Участниками обсуждения была отмечена принципиальная важность комплексного подхода к системе критериев результативности и индикаторов, на основе которых конструируются эти критерии. Так, при межстрановых сравнениях индикаторов инновационной активности важно не упустить из виду, что подавляющая часть инновационных предприятий в России функционирует на локальных рынках, и только меньшая их часть является глобальными акторами. При этом локальные рынки, как правило, сильно монополизированы, то есть характеризуются низким уровнем конку-



ренции. У российских предприятий, действующих на этих рынках, нет ни достаточных стимулов к внедрению новых продуктов и технологий, ни исследовательской базы и ресурсов для обеспечения этой деятельности.

Вместе с тем в России сложился «пул» предприятий, осуществляющих активную инновационную деятельность, на которые приходится примерно 2/3 общего объема всей промышленной продукции. Однако инновационные затраты этих предприятий связаны в основном не с научными исследованиями и разработками, а с приобретением оборудования, технологическими и инжиниринговыми услугами. Понятно, что инновационная деятельность этих предприятий будет наращиваться. Ключевой вопрос – за счет чего? – прямо относится к компетенции государственной политики. Ее непосредственная задача – содействовать повышению уровня разработок российских научных организаций как источника инноваций.

Подготовлено Т. Е. Кузнецовой