

# АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

## Концептуальные основы государственной научной политики в постсоветской России

Е.В. Семенов\*

### Введение

Отрезок истории, начиная с конца 1991 г., был для российской науки глубоко драматичным. Главными действующими лицами этой драмы были Кризис и Реформа. Кто-то сделает акцент на первом персонаже, кто-то – на втором. В реальности все было причудливо переплетено. Сама Наука была в это время персонажем страдательным. О роли государства и проводимой им научной политике, о разных периодах этого процесса, о борьбе за определение вектора этой политики можно сказать очень по-разному. Интересы и ценностные установки, фантазии и предрассудки сильно влияют на выводы и оценки. Поэтому необходим объективный, насколько это возможно, и непредвзятый анализ.

Существует значительное число публикаций о государственной политике в сфере науки, проводимой в России после распада СССР. В основном это публицистические работы. Ощущается дефицит собственно научных работ по данной проблематике. Но даже в научных работах пока много эмоций, а в основе анализа государственной научной политики часто лежит излишне упрощенное понимание происходящих процессов. Так, например, достаточно распространенным является мнение, что государство не имело или не имеет научной политики (то же самое говорится о национальной политике, политике на Кавказе, демографической политике и т.п.) или, что государство слабо финансирует науку, и этим объясняется ее нынешнее положение.

Целью данной статьи является попытка выявить концептуальные основы политики государства в сфере ИиР и представить государственную научную политику последних полутора десятилетий как систему. Несмотря

на очевидную недостаточную осмысленность, неполноту, внутреннюю противоречивость и непоследовательность государственной научной политики в эти годы, ее, на наш взгляд, можно представить как систему, выделить периоды, увидеть и логику, и нарушение логики в развитии этой не вполне системной системы. Более того, для объективного анализа ее просто необходимо попытаться рассмотреть именно в качестве развивающейся системы. Это позволит увидеть ее сильные и слабые стороны.

Каким образом и на основе чего государственную научную политику можно представить как систему? Полагаем, что существует несколько приемов, позволяющих представить научную политику системно. Большое число разнообразных источников, содержащих информацию о государственной научной политике последних полутора десятилетий, дают возможность делать достаточно обоснованные наблюдения и выводы.

Государственную научную политику можно рассматривать, во-первых, сквозь призму программных, концептуальных документов, которых в 1990-х гг. и в первые семь лет нового столетия было в России достаточно много. Разумеется, политика в данном случае предстает только как замысел и декларация. Но замысел – важная составляющая, концептуальная основа государственной научной политики.

Во-вторых, государственную научную политику можно рассматривать сквозь призму системы государственных органов управления сферой науки. Даже если бы государство не декларировало свою научную политику, ее можно было бы выявить или реконструировать, проанализировав устройство, деятельность и эволюцию тех государственных органов, с

\* Материал подготовлен д. филос. н., профессором, директором Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП) Е.В. Семеновым.

помощью которых государство осуществляет управление сферой науки. В системе этих органов объективирован некоторый замысел политики, а сама система управления является инструментом для реализации данного замысла.

В-третьих, научная политика государства как система может быть выявлена через законодательство в сфере науки. К России это применимо не в полной мере, так как управление в стране до сих пор осуществляется в основном в форме команд и декретов, а не через нормативную систему. Но, тем не менее, отчасти научная политика государства просматривается и через научное законодательство.

В-четвертых, реально проводимая в стране государственная научная политика проявляется как система в практике государственного финансирования науки и в практике институциональных изменений в сфере науки. Во всяком случае, это та часть государственной научной политики, которая практически реализуется. При этом, возможно, не все, что декларировалось в намерениях, действительно реализуется. С другой стороны, реализовано может быть и то, что отсутствовало в декларациях, более того, реализовано может быть нечто, противоречащее декларациям. Все это характеризует государственную научную политику, в том числе и с точки зрения ее противоречивости и непоследовательности.

И наконец, общей результирующей реальной государственной научной политики, а значит, характеристикой ее как целого и как системы, является произведенное этой политикой изменение реального состояния сферы исследований и разработок. Разумеется, изменение состояния данной сферы является результатом не только целенаправленного воздействия государства, но и результатом действия множества других факторов. Тем не менее по изменениям состояния сферы ИиР можно судить и о государственной научной политике, прежде всего о степени ее адекватности современным условиям и о ее реальной эффективности.

## 1. Периодизация

Аналитики и организаторы науки, характеризуя научную политику последних полутора десятилетий, пользуются терминами «этап» («фаза», «стадия») или «период». Сознвая бесплодность терминологических споров, от-

метим все же, что для научного анализа необходима понятийная система. Обыденного вербального мышления здесь недостаточно. На наш взгляд, понятие «период» более адекватно изучаемому процессу, тогда как понятие «этап» в данном случае менее уместно и может быть использовано с большими оговорками. Научная политика государства в постсоветской России не была имманентным процессом, когда каждое последующее состояние этой политики логично вытекало из предыдущего и было обусловлено им. Этот процесс не был похож на фазы развития организма, на стадии роста, на последовательность возрастов и т.д. Этапы, строго говоря, можно выделить там, где есть последовательное, обусловленное внутренней логикой и внутренними причинами, развитие системы.

Применительно к российской государственной научной политике последнего пятнадцатилетия такой подход малоприменим, поскольку политика менялась неоднократно, резко и всякий раз, главным образом, под воздействием внешних сил, а не имманентно. Поэтому в ней несложно выделить какие-то особые отрезки времени. Пожалуй, она сама «распадается» на эти отрезки времени. И связь между ними более механическая, чем органическая. Это обособленные, часто слабо связанные отрезки времени, которые правильнее назвать периодами, но не фазами, стадиями или этапами. Образно выражаясь, мы имеем дело не буквально с научной политикой в ее закономерном имманентном развитии, а с несколькими научными политиками, которые проводились государством хронологически последовательно, но при этом не были последовательной политикой.

Предложения по периодизации истории государственной научной политики в постсоветской России делались неоднократно, начиная по крайней мере с конца 1990-х гг. Так, в 1999 г. В.А. Воронцов и Н.С. Лялюшенко предложили выделять три «временных периода» в государственной научно-технической политике: «На первом этапе (1992–1993 гг.) главная задача заключалась в сохранении научно-технического потенциала на максимально возможном уровне. На втором этапе (1994–1995 гг.) первоочередной задачей являлась постепенная адаптация научно-технической сферы к требованиям рыночной экономики при постоянном уменьшении финансирования науки из федерального бюджета. На третьем этапе (1996–

1997 г.) первостепенное значение приобрела разработка единой Концепции последовательного реформирования российской научно-технической сферы с целью существенного повышения эффективности ее деятельности в условиях рынка и изменения менталитета части научного сообщества страны»<sup>1</sup>.

Президент РАН Ю.С. Осипов в начале 2000-х гг. неоднократно предлагал иную схему. По его мнению, период с конца 1980-х гг. до 1998 или 2000 г. (в текстах существуют разночтения) был периодом кризиса, ломки и разрушений. В 1999 г. или 2001 г. (опять же имеют место расхождения) начинается период стабилизации, строительства и оживления. В конце 2001 г. Ю.С. Осипов отмечал: «Со вступлением в 2001 г. завершился важнейший и очень тяжелый период развития нашей страны. Пора ломки и разрушений заканчивается. Наступает время стабилизации, строительства и оживления»<sup>2</sup>. В начале 2002 г. Ю.С. Осипов уточняет предложенную им периодизацию и оценку периодов: «Преобразования конца 80–90-х гг., проводившиеся в стране, нанесли научно-техническому комплексу огромный урон: ресурсный, кадровый, моральный, психологический», но «ситуация в науке стала улучшаться с 1999 г.»<sup>3</sup>

Нам представляется обоснованным выделять периоды в развитии политики государства в сфере ИиР по совокупности факторов, а не по одному из них. Развитие концептуальных документов, системы органов государственного управления наукой, научного законодательства, проводимые государством институциональные преобразования и т.д., если их рассматривать вне связи друг с другом, не полностью согласуются с периодизацией, осуществляемой по совокупности факторов. Положив в основу периодизации, например, только концептуальные документы, мы получим некоторое смещение периодов на хронологической шкале, так как иногда документы опережали реальную политику или, напротив, по инерции завершали предыдущий период в то время, когда реально проводилась уже другая научная политика.

Примером, на наш взгляд, близкой к действительности, но несколько смещенной периодизации, неточно фиксирующей завершение

одного периода и начало другого, может служить периодизация, предложенная И.Г. Дежиной в ее обстоятельном обзоре, сделанном в 2007 г.<sup>4</sup> Автор выделяет три «этапа» в развитии государственной научной политики, главным образом, по концептуальным и нормативным документам: 1991–1996 гг.; 1997–2001 гг.; 2002 г. – настоящее время. Относительно применимости понятия «этап» к научной политике рассматриваемого времени было сказано выше.

По совокупности факторов, на наш взгляд, явно просматриваются три периода в государственной политике в сфере ИиР. Два из них, имеющие выраженный реформаторский оттенок, хронологически и по сути тяготеют к первому сроку президентства Б.Н. Ельцина и ко второму сроку президентства В.В. Путина. Еще один период – промежуточный по месту на временной шкале и по существу, как не имеющий постоянного вектора, – тяготеет ко второму сроку президентства Б.Н. Ельцина и к первому сроку президентства В.В. Путина.

Период с конца 1991 г. до середины (июнь – июль) 1996 г. – это **период первой реформы**, связанной с именем министра-реформатора Б.Г. Салтыкова. Период с середины 1996 г. до весны 2004 г. – **стагнация**, характеризующаяся борьбой различных сил за определение научной политики и за влияние на нее, метаниями, расцветом лоббизма и одновременно попытками выработать системную государственную политику и вернуться к реформе. Период с весны (особенно заметно с осени) 2004 г. до настоящего времени (конец 2007 г.) – **период второй реформы**, осуществляемой командой министра А.А. Фурсенко. Правильнее было бы назвать эту реформу инновационной по направленности.

Период первой реформы, если судить не только по концептуальным документам, но по всему комплексу характеристик, – это попытка осуществления реформы науки как таковой. В это время была предпринята попытка формирования национальной научной системы на основе новых принципов: открытости (взамен закрытой и сильно засекреченной науки), демократизации (взамен феодально-аристокра-

<sup>1</sup> Воронцов В.А., Лялюшенко Н.С. Научно-техническая сфера России в период разработки концепции ее реформирования // Науковедение. 1999. № 3. С. 62.

<sup>2</sup> Предвыборное выступление академика Юрия Осипова // Поиск. 2001. № 46. С. 7.

<sup>3</sup> Осипов Ю.С. Вопрос политического выбора // Известия. 2002. 29 марта.

<sup>4</sup> Дежина И.Г. Государственное регулирование науки в России. М.: ИМЭМО РАН, 2007.

тической науки), адресной поддержки непосредственно ученых и научных групп (взамен «размазывания» финансирования по организациям), равного доступа ученых к ресурсам (взамен системы должностных привилегий) и т.д. Основным достижением этого периода явилось создание системы государственных фондов поддержки научных исследований и малого инновационного бизнеса.

В период второй реформы акцент смещается с собственно науки на формирование национальной инновационной системы и встраивание науки в эту систему. Если в период первой реформы реформирование управления наукой и финансирования научных исследований связывалось прежде всего с малыми формами (проекты, выполняемые отдельными учеными и первичными научными группами), то в период второй реформы речь идет, прежде всего, о крупных формах – программах, выполняемых организациями или сетевыми сообществами. Такое положение дел объясняется опять же не столько концептуальными предпочтениями, сколько реальным состоянием экономики и государственного управления. Принципы конкурсного отбора, экспертизы, прямого финансирования реального производителя научной продукции характерны для обеих стратегий реформирования науки.

Наиболее сложным для анализа и оценки является период с лета 1996 г. до весны 2004 г., поскольку в это время государственная политика менялась быстрее, чем ее успевали начать осуществлять. В этот период можно выделить короткие отрезки времени, когда научная политика была разнонаправленной. В нем можно найти и черты политики периода первой реформы, и черты политики периода второй реформы, и попытки реставрации или имитацию советской модели науки. Но весь этот внутренне разнородный период объединяет именно крайняя неустойчивость государственной политики в сфере ИиР.

Каждый из этих периодов имеет свою структуру. Так, период первой реформы делится, на наш взгляд, на три отрезка (в данном случае – «этапа»). Начальный период – 1992–1994 гг. – время активной фазы реформы, когда было создано почти все, что удалось сделать за период первой реформы, включая четыре государственных фонда поддержки науки и инноваций, а также государственные научные центры (ГНЦ) и Ассоциацию ГНЦ. Далее следует инерционная фаза реформы – 1995 г.

как раз и был временем постепенного угасания реформы. Первая половина 1996 г. – время агонии первой реформы.

Период стагнации – самый затяжной период – делится на две фазы: фазу собственно стагнации и доминирования академического лоббизма и фазу медленного восстановления государственной системы управления наукой. Первая фаза охватывает отрезок времени с августа 1996 г. по май 2000 г., вторая – отрезок времени с июня 2000 г. по март 2004 г. Отдельные события, повлиявшие на научную политику, делят каждую из фаз на более дробные отрезки времени. Так, дефолт 1998 г. несомненно влияет на государственную политику в целом, в том числе и на политику государства в сфере ИиР. Внутреннюю периодизацию периода второй реформы, ввиду его незавершенности, дать сейчас затруднительно. Будущее может сильно повлиять на оценку значимости событий этого времени.

## 2. Эволюция замысла. Источники

В последнее десятилетие XX и в первые годы XXI столетия в недрах государственного аппарата появилось значительное число программных и концептуальных документов, имеющих разный статус и с разной степенью полноты фиксирующих замысел государственной научной политики.

Круг источников, содержащих концептуальные основы политики государства в сфере ИиР, обширен. К числу такого рода документов относятся, прежде всего, «Основные положения концепции развития науки и техники Российской Федерации в 1992–1993 гг.» (краткий вариант: «Проблемы науки и техники при переходе к рыночной экономике»), Указ Президента РФ «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» (от 27 апреля 1992 г. № 426), «Доктрина развития российской науки» (1996 г.), Постановление Правительства РФ «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» (от 7 мая 1997 г. № 543), «Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.» (1998 г.), Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества (одобрена Правительством РФ 20 января 2000 г.), Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом РФ

9 сентября 2000 г. № Пр-1895), Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом РФ 30 марта 2002 г. Пр-576), Основные направления политики РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (утверждены Председателем Правительства РФ 5 августа 2005 г. № 2473п-П7), Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол от 15 февраля 2006 г., № 1), Перечень критических технологий Российской Федерации (утвержден Президентом РФ 21 мая 2006 г. Пр-842), Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации (утверждены Президентом РФ 21 мая 2006 г. Пр-843) и др.

Особую группу концептуальных документов составляют ежегодные Президентские послания Федеральному Собранию, которые с 1994 по 1999 г. делались президентом РФ Б.Н. Ельциным, а с 2000 по 2007 г. – президентом РФ В.В. Путиным. Этот источник, кстати, никогда еще специально не анализировался.

Кроме перечисленных, существует также большой класс концептуальных документов более низкого уровня, чаще всего это постановления и распоряжения правительства по конкретным вопросам (о фондах, о государственных научных центрах, об уникальных научных установках и т.п.).

Концептуальные документы трех периодов, несмотря на сходство жанров, принципиально различаются, прежде всего – вектором государственной научной политики.

### 3. Законодательная база

Существует, по крайней мере, две причины, по которым система нормативного регулирования науки имеет в России меньшее значение, чем концептуальные, программные основы политики, с одной стороны, и система органов государственного управления сферой ИиР – с другой. Во-первых, в России управление традиционно осуществляется, главным образом, через декреты, указы, постановления и т.п., т.е.

через прямые команды, а не посредством установления системы правил (законов). Это относится, разумеется, не только к науке. Во-вторых, нормативная система в России выстроена таким образом, что в ней крайне слабо развито отраслевое право. Так, наука подпадает под действие законов, совершенно не учитывающих ее специфику. Всем известны научные стенания по поводу, например, Земельного кодекса, а также Гражданского кодекса, Бюджетного кодекса и т.д.

Приведем только один пример. В последние годы бюджетное финансирование науки в значительной степени переведено на конкурсные основы. Федеральные агентства и стоящие за ними министерства размещают госзаказ на научную продукцию практически полностью на конкурсной основе. При этом они подчиняются действию Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Но данный закон совершенно не учитывает природу, особенности, специфику сферы ИиР, в результате чего он крайне затрудняет формирование государственного заказа на научную продукцию и обесценивает проводимые конкурсы.

И все-таки, при известных оговорках, необходимо признать, что в России сложилась некая система нормативного регулирования сферы науки и инноваций. Ее формирование началось с принятия на исходе первой реформы в 1996 г. Федерального Закона «О науке и государственной научно-технической политике», впоследствии неоднократно изменявшемся в разных его частях. Этому закону посвящен ряд исследований<sup>5</sup>.

Наиболее основательным и системным описанием действующего в стране в 1991–2005 гг. нормативного регулирования сферы ИиР являются монография Н.А. Гордеевой и М.М. Филь «Право и реформирование науки»<sup>6</sup>, долгое время принимающих непосредственное участие в работе аппарата Государственной Думы, и сборник статей «Законодательство о науке» под редакцией В.В. Лапаевой, руководившей отделом правовых проблем науки в научно-исследовательском институте при Прави-

<sup>5</sup> Гордеева Н.А., Филь М.М. Комментарий к Федеральному закону о науке и государственной научно-технической политике. М., 1997.

<sup>6</sup> Гордеева Н.А., Филь М.М. Право и реформирование науки. Проблемы и решения. М.: Новая правовая культура, 2005.

тельстве РФ<sup>7</sup>. Существует ряд обстоятельных монографических работ по отдельным вопросам нормативного регулирования сферы ИиР. Примером может служить книга Н.И. Булаева и А.П. Бердашкевича о нормативных основах налогового и бюджетного регулирования инновационной, научной и образовательной деятельности<sup>8</sup>.

Состояние и развитие нормативного регулирования сферы ИиР не является предметом специального рассмотрения в настоящей статье. Оно затрагивается здесь лишь в связи с характеристикой концептуальных основ и эволюции государственной научной политики. И в этом отношении важно отметить недостаточное развитие системы нормативного регулирования научной и инновационной сферы, существование множества застарелых проблем, которые в соответствии с российскими традициями зачастую решаются вне правового поля административными способами. Жизнь изобилует примерами такого рода.

Эти строки написаны 13 ноября 2007 г. Открываем последний номер газеты «Поиск» и в рубрике с характерным названием «Сверху вниз» читаем замечательный пассаж на данную тему: «Письмо Минэкономразвития № 14902-АП/Д04 “О разъяснении норм ФЗ № 94-ФЗ применительно к отношениям, связанным с арендой имущества” расставило точки над “i” в важном для научных и образовательных организаций вопросе. В документе за подписью заместителя министра А. Поповой, датированном 2 октября 2007 г., указывается, что государственные организации “не обязаны применять предусмотренные законом процедуры размещения заказов при заключении договоров на аренду недвижимого имущества”»<sup>9</sup>. Вот так все обычно и решается.

#### 4. Эволюция органа государственного управления наукой

В статье «Особенности управления наукой в период реформ»<sup>10</sup> мы уже упоминали о «ми-

нистерской чехарде» 1990-х гг. В дальнейшем приведенная в статье фактура неоднократно использовалась рядом авторов (обычно без ссылки на источник). В.В. Покровский продолжил отслеживание «министерской чехарды» и после 2000 г.<sup>11</sup>

Состояние системы государственного управления сферой ИиР в рассматриваемый период невозможно признать удовлетворительным. Министерство науки – главный орган этой системы – многократно судорожно перестраивали, хаотически сокращали, переименовывали и репрофилировали. Его дееспособности за полтора десятилетия нанесен огромный ущерб. Частая смена формата министерства, его структуры и министерских команд нарушала всякую преемственность.

Органом государственного управления наукой в советское время был Госкомитет СССР по науке и технике (ГКНТ), в 1991 г. переименованный в Госкомитет по науке и технологиям. В советской системе управления госкомитеты были выше министерств, они координировали деятельность министерств по отдельным направлениям деятельности. К их числу относились Госплан, Госснаб, Госстрой. Председатели госкомитетов, как правило, были одновременно и заместителями Председателя Совета Министров СССР. Хотя ГКНТ был не самым заметным в системе госкомитетов, сама принадлежность к этой категории органов государственного управления означала наделение его полномочиями, достаточными для координации деятельности заинтересованных министерств и ведомств.

Новая власть, утвердившаяся в России в конце 1991 г. после ликвидации Советского Союза, радикально преобразовала систему государственного управления. В новой системе управления госкомитеты заняли место более низкое, чем министерства. Орган государственного управления наукой получил статус министерства, т.е. наиболее высокий в новой системе управления статус. Дважды за рассматриваемый период министр науки одновременно был и заместителем руководителя правительства

<sup>7</sup> Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития. М., 2004.

<sup>8</sup> Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. Налоговое и бюджетное регулирование инновационной, научной и образовательной деятельности. М.: Интерконтакт Наука, 2005.

<sup>9</sup> Сверху вниз // Поиск. 2007. 9 ноября. № 45. С. 3.

<sup>10</sup> Семенов Е.В. Особенности управления наукой в период реформ // Поиск. 2000. № 45; Он же. Мерцающий свет науки. М.: РОССПЭН, 2001.

<sup>11</sup> Покровский В. Естественнонаучная реформация // Независимая газета. 2004. 24 марта.

страны, в чем можно усмотреть попытки воссоздать высокий статус руководителя научного ведомства, характерный для СССР. Первый раз, с лета 1992 г. до весны 1993 г., эти посты совмещал Б.Г. Салтыков, второй раз – в 1996–1997 гг. – В.Е. Фортов. Всякий раз наделение министра статусом вице-преьера, а затем лишение его этого статуса сопровождалось дополнительными преобразованиями в системе государственного управления сферой ИиР.

В начале 1992 г. в России было образовано Министерство науки, высшей школы и технической политики. В таком формате министерство просуществовало совсем недолго. Уже через год, в феврале 1993 г., оно было преобразовано в Министерство науки и технической политики РФ (управление высшим образованием выделилось в самостоятельный орган). В конце 1996 г. данное министерство было преобразовано в Госкомитет РФ по науке и технологиям. Через полгода, весной в 1997 г., госкомитет снова был преобразован в министерство, на этот раз в Министерство науки и технологий РФ. В конце мая 2000 г. министерство вновь преобразовано в Министерство промышленности, науки и технологий РФ. В ходе радикальной административной реформы в марте 2004 г. вместо него были созданы Министерство образования и науки, а также Федеральное агентство по науке и инновациям. В настоящее время (ноябрь 2007 г.) очевидно, что процесс «совершенствования» государственно-го управления наукой далек от завершения.

Всякий раз при перестройках органа государственного управления наукой осуществлялись пересмотр его функций и смелые внутренние реорганизации. Они, впрочем, осуществлялись и при сменах министра (в 1998 г., например, министерством успели поруководить три министра). Несмотря на частые преобразования министерства, им иногда все равно успевали поруководить несколько министров. Так, Минпромнауки последовательно возглавляли А.Н. Дондуков, И.И. Клебанов и А.А. Фурсенко (в качестве исполняющего обязанности министра). Нестабильность была связана и с реорганизациями министерства при одном и том же министре. Так, Б.Г. Салтыков руководил последовательно тремя разными министерствами науки, В.Е. Фортов – сначала министерством, затем госкомитетом, а потом вновь министерством, но измененным.

При каждом преобразовании министерства все сотрудники «выводились за штат», несколько месяцев ожидали решения своей участи, потом несколько месяцев рассаживались

на новых местах и начинали осуществлять государственную политику в соответствии с новым положением о министерстве. Всякий раз деятельность министерства при этом сильно лихорадило. Во время реорганизаций и кадровых перемен всем не до работы. Нарушается преемственность в работе. Вместо незавершенных прежних дел иницируются новые начинания, которым часто также не суждено дожить до своего завершения.

Все это время за министерство вели борьбу различные социальные силы, имевшие интересы в сфере ИиР. Академическая корпорация – один из основных игроков – стремилась к максималистским задачам: либо взять министерство под свой контроль, либо даже упразднить его. Первое обосновывалось доводами о том, что министерством науки должен руководить выдающийся ученый (подразумевалось – академик), второе – аргументами о нецелесообразности дублирования функций управления наукой (подразумевалось, что достаточно и президиума РАН). Другие социальные силы ставили задачи менее масштабные, в большинстве случаев они сводились к укреплению собственных позиций и присутствию своих представителей в министерстве.

Противоборство государственной и академической бюрократии за министерство наглядно выразилось в чередовании министров, представляющих то первую, то вторую. Б.Г. Салтыкова сменил академик В.Е. Фортов, его на короткое время сменил В.Б. Булгак, затем кресло министра занял академик М.П. Кирпичников, после него А.Н. Дондуков. Так весело прошло целое десятилетие. Максималистский план (ликвидация министерства) отчасти удался только однажды – в 2000 г., когда науку попытались «утопить» в промышленности (Минпромнауки), но оказалось, что остатки министерства науки выжили и в таком симбиозе.

Удивительно, что при всей этой перманентной чехарде министерству все же удалось сделать кое-что значительное. Так, в самые трудные для науки 1992–1994 гг. министерство инициировало создание системы государственных научных фондов и системы государственных научных центров, без которых уже трудно представить российскую науку. К достижениям следует отнести и федеральные целевые программы.

Если попытаться понять, что же старались решить, осуществляя многочисленные преобразования министерства, и что в результате

все это удалось решить, то станет ясно, насколько неуместны эти вопросы. В создании Министерства науки, высшей школы и технической политики (1992 г.) при желании можно усмотреть мудрую попытку интегрировать науку и образование. Но тогда совершенно алогичным является выведение, уже через год, высшей школы из данного министерства. И уже не ясно, означает ли что-то новое объединение науки и образования под крышей одного министерства в 2004 г.?

Эпизод с преобразованием в 1996 г. Миннауки в Госкомитет РФ по науке и технологиям с последующим (1997 г.) преобразованием последнего в Министерство науки и технологий иначе как бессмысленной административной судорогой, вызванной ностальгией академической корпорации по «золотому веку», т.е. по советскому времени, назвать нельзя. Преобразование в 1996 г. Министерства науки и технической политики РФ в Госкомитет РФ по науке и технологиям не решало никаких задач, а лишь снижало статус и уменьшало полномочия этого государственного органа. Обратное превращение в 1997 г. ГКНТ в Миннауки (правда, переименованное) было лишь косвенным признанием и неуклюжим исправлением предыдущей ошибки. Эти реорганизации свидетельствуют о суете и метаниях, а вовсе не об осмысленных реформах системы государственного управления сферой ИиР.

В очередном «историческом» решении о создании в 2000 г. Минпромнауки при сильном напряжении воображения и полном отсутствии памяти о предыдущих реорганизациях можно было бы усмотреть осмысленную попытку интеграции науки и производства. Но последующее (2004 г.) отделение науки от производства и объединение ее с образованием показывают преждевременность таких оптимистических оценок и предположений.

Сами по себе идея интеграции науки и образования, а также идея интеграции науки и производства здравы и уже полвека более чем своевременны. На наш взгляд, именно нерешенность проблем интеграции науки, производства и образования в условиях технологической (научно-технической) революции была одной из глубинных причин проигрыша нашей страной и возглавляемым ею «социалистическим лагерем» исторического соревнования двух мировых систем, причиной краха советской административной системы и последовавшей за этим мучительной исторической выбра-

ковки популяции социалистических социумов. С учетом этого попытки решения проблем интеграции науки, производства и образования следовало бы всецело приветствовать. Но, к сожалению, мы имеем дело не с осмысленными и настойчивыми попытками их решения, а с административной суетой, с беспечной растратой сил и времени, с невозполнимой потерей все уменьшающихся шансов на возрождение науки и страны.

## 5. Предыстория

Документом, завершающим концептуальное творчество в области государственной научной политики советского периода и во многих отношениях превосходящим концептуальное творчество начальных лет периода первой реформы, является «Концепция совершенствования управления научно-техническим прогрессом в условиях радикальной экономической реформы» (1990 г.). «Концепция» подготовлена под руководством Председателя ГКНТ СССР академика Н.П. Лаверова. Готовилась она в условиях назревавшего крушения советской системы и приближающегося распада страны, а также в условиях вызревания замысла контуров новой общественной системы. Выполнена «Концепция» в целом все-таки в советском «формате», хотя в ней содержится и предвидение будущего. Это чрезвычайно интересный исторический документ переходного периода. В некоторых отношениях он полностью принадлежит советской эпохе, в некоторых – похож на более поздние документы постсоветского времени.

В «Концепции» широко используются терминология и фразеология советского типа. Для нее характерны советские ритуальные фразы такого типа, как «управление научно-техническим прогрессом является неотъемлемой составной частью целостной системы управления социалистической экономикой» или «государственная политика в области развития науки и техники должна стать активной».

Даже присутствующая в «Концепции» рыночная тематика выдержана в архаичных тонах. Говорится о «полном хозрасчете» и «хозрасчетной основе», о «регулируемом рынке», «активном использовании рынка в качестве эффективного инструмента...» и «использовании механизма рынка». То же относится и к присутствующей в «Концепции» правовой тематике – «активное использование правовых



средств». Все это создает представление о «Концепции», как об архаичном документе.

Но в «Концепции» есть и совершенно другая терминологическая и фразеологическая составляющая. Так, в ней говорится об «инновационной деятельности» и «инновационном цикле», о «предпринимательстве» и «стимулировании предпринимательства», о «конкуренции» и «конкуренции в сфере науки», о «приоритетных направлениях», «конкурсах» и «конкурсных основах», об «экспертизе», «вневедомственной экспертизе», «независимой экспертизе», о ликвидации «монопольных явлений» и «монопольного воздействия господствующих научных школ», о «множественности источников финансирования» и «широком развитии самоуправления», что больше похоже на фразеологию документов первой половины 1990-х гг.

«Концепция» – документ внутренне противоречивый. Хотя она называется «концепцией **совершенствования** управления», в ее тексте и названиях разделов присутствуют словосочетания типа «принципы **перестройки** управления». В «Концепции» не сделан выбор между эволюционным процессом частичных улучшений существующей системы и системной реформой. Эклектика эпохи перестройки в полной мере отразилась в данном документе.

Но, несмотря на это, «Концепция» содержит честные и трезвые оценки реального состояния науки позднего советского времени, а также перспективные предложения по решению проблем научно-технического развития. В «Концепции» констатируется: «Принятые в 1985–1989 гг. решения, направленные на ускорение научно-технического прогресса (НТП) в стране, интенсификацию народного хозяйства, не переломили негативных тенденций в развитии науки и техники, экономики в целом»<sup>12</sup>. Среди негативных тенденций отмечено, что «утрачиваются передовые позиции» в ряде направлений фундаментальной и прикладной науки, «снижается результативность научных исследований», происходит «отток талантливой молодежи из академических, вузовских научных организаций и аспирантуры», снижается престиж научного труда, сохраняются «монополизм в науке» и «преобладание ведомственных и групповых интересов», не по-

лучают признания и «плохо используются разработки многих научных коллективов, а также отдельных ученых, не входящих в головные научные и конструкторские организации», «падает изобретательская активность» и «сокращается число освоенных в производстве изобретений», «замедлились обновления техники и технологий» и т.д. Фактически констатируется глубокий и продолжающийся развиваться кризис советской науки и ее роли в обществе.

В «Концепции» сделан вывод о необходимости реформы государственной системы управления наукой, системы ее финансирования и организации исследований. И хотя в документе неоднократно упоминается о советском и социалистическом началах, в нем реально просматривается замысел организации науки, характерной для рыночного и демократического общества. «Переход к новому механизму управления научно-техническим прогрессом требует осуществления коренной перестройки организации науки и научного обслуживания в стране». В соответствии с этим «структура сети научных организаций» должна стать подвижной, гибко реагирующей на изменения, «основным звеном в науке» должен стать «исследовательский коллектив, работающий по контракту над конкретной проблемой, а не институт».

Реформа («перестройка») науки, согласно «Концепции», должна быть сопряжена с экономическими преобразованиями. «Недостаточная включенность» научно-технического прогресса в развитие «производственного потенциала» и в «повышение эффективности общественного производства» рассматривается в «Концепции» как негативный фактор. «Назрела острая социальная необходимость» в резком ускорении научно-технического прогресса, что предполагается делать «путем включения всех его элементов и направлений в сферу непосредственного влияния радикальной экономической реформы». «Концепция» предлагает «новый подход» к решению проблемы: «Главным в перестройке управления НТП должны стать широкая демократизация и децентрализация управленческих процессов в сфере науки и техники, обеспечивающие развитие научно-технического комплекса на основе самоуправления и саморегулирования, широкого использования методов экономического регулирования, состязатель-

<sup>12</sup> Концепция совершенствования управления научно-техническим прогрессом в условиях радикальной экономической реформы. М., 1990. С. 4.

ности и конкурсных начал при государственной поддержке инновационной деятельности».

Содержащиеся в «Концепции» идеи включения научно-технического комплекса в «инновационную деятельность», «инновационный цикл», «инновационное развитие», а также идеи технологической модернизации экономики страны, оказались реально востребованными только через 10–15 лет. Так же обстоят дела с идеей структурной модернизации экономики – «крупномасштабное перераспределение ресурсов из устаревших и традиционных отраслей в новейшие» – и с идеей применения сценарного подхода – «на основе альтернативных прогнозов» – в управлении и прогнозировании.

«Концепция» содержит ряд конкретных предложений, оказавшихся востребованными позднее. Это относится, например, к созданию «общесоюзного и республиканских фондов фундаментальных исследований» (позднее созданы Российский фонд фундаментальных исследований и аналогичные фонды в Белоруссии и Украине) и «сети инновационных фондов» и т.п.

## 6. Первая реформа

Реформаторская команда под руководством Б.Г. Салтыкова пришла к управлению российской наукой в ноябре 1991 г. и проработала до июля 1996 г. Несмотря на то что работать ей довелось в самый неустойчивый период постсоветской истории, она оказалась одной из наиболее устойчивых команд в сфере государственного управления наукой за последнее двадцатилетие, проработавшейся более 4,5 лет. Больше пока не проработал ни один министр науки в постсоветской России. Команда имела если не все возможности для реализации своих замыслов, то хотя бы достаточный временной ресурс. Важно отметить, что в составе этой команды работали профессиональные специалисты в области экономики и организации науки, пришедшие к руководству со своим видением и своими идеями.

В концептуальном творчестве команды, возглавляемой Б.Г. Салтыковым, можно выделить две составляющие. Во-первых, это комплекс готовых идей и организационных решений (например, государственные научные фонды), во-вторых – ситуативные решения (например, государственные научные центры). Важно, что эта команда имела системное видение науки, руководствовалась принципами непротиворечивого решения проблем науки. Кроме того,

команда оказалась способной к развитию своих представлений и проделала значительную работу по развитию концептуальных основ научной политики.

Первая реформаторская команда работала в условиях развала государственного механизма. Это было время не механизмов (их еще только предстояло формировать), а принципов. Не только современники первых реформаторов, но очень многие и сейчас не понимают государственной научной политики того времени. Тем не менее в ней было несколько спасительных для того времени находок, и связаны они были именно с принципами политики. Так, в условиях колоссальной нехватки бюджетного финансирования совершенно неизбежно было ограничение числа финансируемых единиц. Министерская команда сделала, на наш взгляд, наиболее эффективное из возможного. Во-первых, она попыталась сместить акцент с организаций на проекты. Тогда это называлось «не размазывать масло тонким слоем», а сконцентрировать финансирование на главном. Во-вторых, нужно было выбрать стратегию определения главного и неглавного. Это можно было сделать либо посредством проведения «инвентаризации» научных организаций, выявления на этой основе наиболее слабых в научном отношении и их закрытия, либо посредством конкурсного отбора лучших и концентрации финансовых средств на их поддержке. Выбран был второй вариант, благодаря чему министерство не увязло в бесконечных тяжбах с аутсайдерами, не перешло к сугубо административным механизмам управления. Вместо этого были созданы конкурсные системы, позволившие отбирать лучшие проекты. Их эффективность была снижена из-за ожесточенного противодействия реформе со стороны номенклатурной реакции и поддерживающего ее многочисленного научного балласта, чувствовавших в реформе угрозу для себя. Но само-то решение было верным.

Пожалуй, первым решением этой команды, содержащим новый концептуальный подход, было создание Российского фонда технологического развития (РФТР). В этом решении сочетаются и принципы новой научной политики, и ситуативная вынужденность решения. Принципы мы усматриваем в том, что с создания РФТР началось формирование системы государственных научных фондов, что является, вероятно, главным достижением первой реформы. Вынужденность решения заключалась в том,

что требовалось немедленно найти форму поддержки деятельности по технологической модернизации производства в новых условиях. Повод для решения ситуативный, а способ решения оказался принципиальным.

РФТР был образован приказом Министерства науки, высшей школы и технической политики от 26 февраля 1992 г. № 212 в соответствии с Постановлением Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 г. № 60 «О проекте бюджетной системы РСФСР на первый квартал 1992 г.». РФТР создавался без образования юридического лица, фактически как подразделение министерства. Решение о создании РФТР вскоре было подкреплено Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации»<sup>13</sup>. Данный указ развивает новый подход. Наряду с созданием РФТР он предусматривает также создание Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), т.е. расширяет и углубляет принципиальный курс, направленный на создание государственных фондов поддержки науки и инноваций.

Первым собственно концептуальным документом периода первой реформы является Концепция 1992 г. – точное название: «Основные положения концепции развития науки и техники Российской Федерации в 1992–1993 гг.». По словам Б.Г. Салтыкова (2007 г.), данный документ основан на идеях, выработанных им и его коллегами до прихода во власть, в период работы в Центральном экономико-математическом институте, Институте народно-хозяйственного прогнозирования, а также Аналитическом центре по проблемам социально-экономического и научно-технического развития АН СССР. «Основные положения» – документ мало известный, практически не публиковавшийся, но удивительно богатый идеями. Поразительно, что за последующие 15 лет, включая период второй реформы, не появилось идей, которых не было бы в этом документе, появившемся на заре реформирования российской науки. Идеи интеллигенции 1980-х гг., вероятно, и сейчас остаются вершиной российской общественной мысли.

В «Основных положениях»<sup>14</sup> отмечены «консерватизм», «низкие адаптационные возможности», а также «глубокий структурный

кризис» российской науки. В разделе «Концепция реформы» определены семь новых приоритетов государственной научной политики, в том числе избирательная, выборочная поддержка научных исследований и научных организаций; сохранение лучших российских научных школ за счет стабильного бюджетного финансирования; демилитаризация и конверсия сферы НИОКР; разгосударствление и адаптация к рыночным принципам сферы НИОКР; переход от финансирования научных организаций к финансированию целевых проектов и программ; обеспечение множественности источников финансирования; создание региональных фондов поддержки научно-технического развития.

Документ, рассчитанный на два года, оказался программным на гораздо более продолжительный период. Совершенно ясно также, что в период первой реформы удалось реально сделать малую часть из содержащегося в «Основных положениях».

В разделе «Основные элементы научно-технической политики ближайшего и перспективного периода» сформулированы «приоритетные направления инновационной политики», которые и сейчас не утратили своей актуальности: «работы межотраслевого характера по созданию, освоению и распространению техники и технологий, приводящих к кардинальным изменениям в технологической базе страны» (фактически речь идет о технологической модернизации экономики); «работы по крупным отраслевым научно-техническим проектам, требующие масштабной концентрации ресурсов, которые не под силу отдельным предприятиям» (сейчас это целевые программы и госкорпорации); научно-техническое обеспечение реализации социальных целей, включая развитие здравоохранения, образования, культуры, окружающей среды, инфраструктуры (ныне это реализуется, например, посредством национальных проектов); направления научно-технического прогресса, «связанные с международным разделением труда и внешнеэкономической деятельностью государства».

Здесь же поставлены задачи использования имеющегося в стране, особенно в оборонных отраслях, «крупного инновационного потенциала», задачи «концентрации НИОКР», задачи, аналогичные развитию современного

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 18. Ст. 1026.

<sup>14</sup> Основные положения концепции развития науки и техники Российской Федерации в 1992–1993 гг. // Курьер российской академической науки и высшей школы. 1992. № 4.

государственно-частного партнерства, только в тот период времени это было еще «гибкое сочетание бюджетных средств и средств заинтересованных предприятий и организаций», а также создание инновационных фондов и страховых компаний, «объединяющих средства государства и коммерческих структур».

Подробно описаны «меры по реализации элементов научно-технической политики» в финансово-кредитной сфере, в области программно-целевого планирования развития науки и техники, в области отношений собственности, в области научно-инновационной деятельности, в области структурной и инвестиционной политики, в области оборонной науки и конверсии, в области экономического стимулирования, в области государственной программы по регулированию интеллектуальной миграции из России, в области усиления социальной мотивации творческого труда и демократизации жизни научного сообщества, в области региональной научно-технической политики, в области межгосударственного сотрудничества со странами СНГ, в области международного научно-технического сотрудничества, в области правового обеспечения НТП.

Многое из намеченного в «Основных положениях» совершенно не утратило своей актуальности до сих пор. Так, например, в документе предусмотрен «перевод академических НИИ в статус неприбыльных научных учреждений, независимых от администрации академий». Дискуссии на эту тему в 2007 г. свидетельствуют об актуальности поставленной 15 лет назад задачи.

Актуально звучит и общий вывод «Основных положений»: «Наиболее развитые страны мира уверенно переходят к принципиально новому типу развития – инновационному, т.е. когда процесс нововведений становится осознанным, целенаправленным и воспроизводимым на систематической основе, а сами инновации становятся основным инструментом решения проблем, встающих перед обществом». После большого временного перерыва, в 2002 г. (теоретически) и в 2004 г. (практически) в России вновь ставится задача перехода на инновационный путь развития.

При этом было бы крайне наивно оценивать научную политику периода первой рефор-

мы только по декларациям. Реальная политика деформировалась под воздействием множества факторов, прежде всего, бурно развивавшегося кризиса, ожесточенного сопротивления реформе академической и иной бюрократии, крайне скудного финансирования и т.п. В результате реально были в какой-то степени реализованы, прежде всего, задачи, связанные с наукой, а не инновационной сферой, а именно задачи поддержки малых форм науки. Другие направления реформы оказались заблокированы совокупностью неблагоприятных обстоятельств. Но было бы неправильным не видеть глубины и красоты замысла первых реформаторов.

Принято считать, что в период первого президентского срока Б.Н. Ельцина высшее руководство страны совершенно забыло про науку. Это утверждение опровергает тот факт, что именно в первом президентском послании Федеральному Собранию РФ (1994 г.) единственный раз за всю историю посланий были подробно изложены основы государственной научной политики. В данном документе емко сформулированы главные идеи «Основных положений» и в целом замысел проводимой в период первой реформы государственной политики в сфере ИиР.

Первое «Послание» готовилось после трагических событий осени 1993 г. и после принятия новой Конституции страны. Оно было посвящено, главным образом, теме укрепления государства<sup>15</sup>. Проблемы развития науки тоже были привязаны к этой теме – «Укрепление российской государственности немыслимо без развития науки». Как сказано в «Послании», «смысл» развития науки «сейчас предельно ясен: нужна естественная интеграция науки в новые рыночные условия».

В Послании дается высокая оценка доставшегося новой России советского научного наследия: «Система научно-исследовательских институтов Российской Федерации создавалась на протяжении веков трудом и талантом многих поколений россиян и в целом находится на высоком уровне. В ряде областей знаний и особенно технологий наша наука отстает от мирового уровня, но в значительно меньшей степени, чем в других сферах народного хозяйства (сельское хозяйство, промышленность)».

<sup>15</sup> Послание Президента России Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ «Об укреплении Российского Государства». 1994 (<http://www.intelros.ru/2007/02/04>).

Но одновременно с этим, говорится в «Послании», «требуется изменения организационных форм управления наукой, сложившихся в условиях унитарного государства. Они не могут быть перенесены в прежнем виде в условия рынка. Основная цель всех преобразований в организации науки – создание благоприятных условий для творческой деятельности первичного научного коллектива, а не учреждения или ведомства, и для свободной состязательности различных школ и направлений».

Совершенно явно обозначено смещение акцента в системе «первичная научная группа – институт» с института на первичный коллектив, а в паре «институты – ведомство» с ведомства на институты. Последнее ясно видно из процитированных слов «Послания» о «ведомствах» и слов о постоянной государственной поддержке «всемирно признанного центра фундаментальных научных исследований – Российской академии наук (понимаемой как система научных институтов)». «Послание» совершенно определенно закрепляет основной вектор реформы, направленный на поддержку реально работающих ученых, а не разбухших научных администраций и привилегий академических корпораций. В «Послании» высказывается ряд предложений по развитию сферы ИиР в постсоветской России, среди которых особенно важно отметить ориентацию на поддержку конкурсного финансирования науки: «Бюджетное финансирование должно дополняться конкурсным, что в условиях дефицита ресурсов способствует наиболее эффективному использованию средств».

В период первой реформы решалось множество практических задач, часть из которых сопровождалась разработкой концептуальных документов, конкретизирующих принципы и идеи «Основных положений». Это относится, прежде всего, к уставным документам государственных фондов поддержки науки и инноваций – Уставы РФФИ (1992 г.) и РГНФ (1994 г.), Положение о Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г., № 65), в которых детально проработаны идеи адресной поддержки науки и инновационного бизнеса, независимой экспертизы, проектной формы финансирования.

Вслед за упомянутым Фондом содействия, учрежденным Правительством РФ по инициативе Министерства науки и технической

политики, Правительством РФ были созданы инициированные Министерством экономики РФ Федеральная инновационная программа «Российская инжиниринговая сеть технических нововведений» (проект программы одобрен Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1994 г., № 322; программа утверждена Постановлением Правительства РФ от 4 декабря 1995 г., № 1207), а также Федеральный фонд производственных инноваций (образован Постановлением Правительства РФ от 26 августа 1995 г., № 827). Если Фонд содействия был создан с учетом уже имеющегося опыта работы РФФИ и продемонстрировал возможность распространения на сферу малого инновационного предпринимательства основных принципов научного фонда (федеральный конкурс инициативных проектов, независимая экспертиза, проектная форма финансирования и организации работ), то упомянутые Федеральная инновационная программа и Федеральный фонд производственных инноваций в свою очередь опирались уже на опыт Фонда содействия и апробированные им принципы работы.

Идеи целевой адресной поддержки наиболее успешных научных групп и институций реализованы в годы первой реформы и в создании сети государственных научных центров (ГНЦ), что позволило в условиях ликвидации «союзных министерств» сохранить наиболее ценные научные организации отраслевой науки, лишившейся после распада СССР поддержки своих министерств. Существующая до сих пор и состоящая приблизительно из 60 институтов (в разные годы число менялось) система ГНЦ создавалась в период первой реформы в соответствии с Указом Президента РФ «О государственных научных центрах Российской Федерации» (от 22 июня 1993 г., № 939), который содержал в качестве приложения «Порядок присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации», а также в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О государственных научных центрах Российской Федерации» (от 14 октября 1994 г., № 1167).

Фактически в период первой реформы появился только один, в подлинном смысле программный концептуальный документ, а именно «Основные положения», который обосновывал политику реформирования науки. Обычно относимая к этому периоду «Доктрина развития российской науки» связана, на наш взгляд, с периодом первой реформы больше хронологичес-

ки, чем идейно. Именно «Доктрина» в идейном смысле провозгласила отказ от реформы, и с нее началась другая государственная политика.

## 7. Агония реформы

Буквально на исходе первой реформы команда реформаторов во главе с Б.Г. Салтыковым успела подготовить новый концептуальный документ – «Доктрину развития российской науки» (одобрена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г., № 884). Этим документом, по признанию экс-министра Б.Г. Салтыкова (2007 г.), реформаторы пытались зафиксировать и утвердить принципы прогрессивной государственной научной политики. Казалось бы, этот документ должен был стать вершиной концептуального творчества команды реформаторов, поскольку в нем можно было учесть и новые реалии, и опыт реформирования науки. Однако данный документ, на наш взгляд, имеет совершенно иную природу.

«Доктрина» – очень короткий, лаконичный документ, фактически набор тезисов. Этих тезисов (они пронумерованы) всего семь. Пять из них объединены в раздел «Наука – важнейший ресурс обновляющейся России» и два – в раздел «Развитие научного потенциала России». «Доктрина» воспринимается как поспешно написанное завещание. Возможно, она и создавалась с подобным настроением.

Первый раздел «Доктрины» по своему стилю декларативен. Констатируется, что российская наука внесла «огромный вклад» в развитие страны и мира. Отмечается, что «положением великой мировой державы Россия во многом обязана достижениям отечественных ученых», что в современных условиях наука «во все большей степени становится источником обеспечения жизнедеятельности общества, его духовного и физического здоровья», «во многом определяет» развитие общества, в том числе и «эффективность экономической деятельности»<sup>16</sup>.

В «Доктрине» предпринята попытка объяснить по поводу тягот реформы, в частности, говорится, что благодаря реформам «положение российской науки могло бы качественно измениться», но этому помешал переживаемый страной «системный кризис», что «крайне недостаточное бюджетное финансирование» породило «новые серьезные трудности». Утверж-

дается, что очевидна «необходимость коренной реорганизации сферы науки», в том числе необходимость привлечения дополнительных источников финансирования и эффективного использования результатов науки, что необходимо обеспечить соответствие «потенциала России уровню мирового научно-технического прогресса». Констатируется, что «национальный научный потенциал будет во многом определять место страны в мировом сообществе, перспективы в конкурентной борьбе на внешнем рынке, возможности в решении ее внутренних проблем».

В целом данный раздел несколько не продвигает нас вперед в понимании роли науки по сравнению с «Основными положениями» образца 1992 г. Он банален. Возможно, имеет место даже некоторая концептуальная деградация, хотя такое впечатление может возникать из-за декларативного (неконструктивного) характера документа. Полагаем, имеет место также попытка то ли объяснения причин многих бед науки, то ли оправдания за то, что этих бед не удалось избежать. Пожалуй, этот документ – не только мужественное завещание реформаторов, но одновременно и их попытка приспособления к меняющейся конъюнктуре.

Второй раздел, совершенно тезисный, в котором всего два полных предложения, остальное – перечисление через дефис, отражает существенное изменение позиции команды реформаторов, а именно их фактический отказ от реформы науки в прежнем ее понимании. С этой точки зрения, первая реформа не была насильственно прервана с приходом новой команды, а сама пришла, разумеется, под давлением обстоятельств, к признанию своего завершения. Об этом свидетельствуют новое позиционирование команды реформаторов и пересмотр ими концептуальных основ государственной научной политики.

Разительно изменилась лексика документа. Например, ни разу не сказано о праве, но зато сказано о пропаганде. Слова о безопасности и обороноспособности встречаются чаще слов об инновациях. Да и сама декларативность, некая натужность документа свидетельствует о переменах.

Сформулированные во втором разделе 14 принципов государственной научной политики

<sup>16</sup> Доктрина развития российской науки. М., 1996.

являются, на наш взгляд, механическим соединением некоторых остатков прежнего реформаторства и консервативных «инноваций». «Доктрина» – это отступление реформаторов, если не их капитуляция, в изменившихся к концу первого президентского срока Б.Н. Ельцина условиях.

Часть принципов полностью (даже текстуально) совпадает с «Основными положениями», часть похожа на идеи «Основных положений», а часть представляет собой отсутствовавший в прежней концепции державно-патриотический блок. В 1992 г. акцент делался на самоорганизации науки, на ограничении государственного вмешательства, на отказе от администрирования и патернализма. В середине 1996 г. акцент сместился на усиление роли государства. Сформулированные в «Основных положениях» семь «приоритетов» государственной научно-технической политики отчасти присутствуют, но слабо просматриваются в системе 14 принципов государственной научной политики, сформулированных в «Доктрине».

Первым из 14 принципов обновленной политики в «Доктрине» значится «опора на отечественный научный потенциал». В «Основных положениях» первым был совсем другой по духу приоритет: «Отказ от лозунга спасения науки вообще. Принцип избирательности в отношении поддержки как исследований, так и научных организаций, должен стать одним из основополагающих. Должны получить широкое распространение рыночные отношения в сфере науки и техники. В целях освобождения государства от бремени содержания неэффективных научных организаций необходимо организовать работу по специальной программе выборочной поддержки организаций в сфере НИОКР» («Основные положения»).

В «Основных положениях» не было ничего похожего на идеологию опоры на внутренние силы, в них преобладала идеология интеграции в систему глобального разделения труда. В «Доктрине» от этой ориентации на интеграцию в глобальное сообщество не осталось ничего. Лишь 14-й принцип косвенно касается этого вопроса. Но «касается» не в духе интеграции, а опять же в духе опоры на внутренние силы. Он гласит: «Защита прав и интересов российских ученых за рубежом». Среди 14 принципов «Доктрины» нет и намек на провозглашенные первым приоритетом «Основных положений»

избирательность и выборочность государственной поддержки чего-либо в сфере НИОКР. Полагаем, это тоже существенное изменение вектора государственной политики.

Одним из приоритетов государственной научно-технической политики в «Основных положениях» является «демилитаризация и конверсия сферы НИОКР России». В «Доктрине» 6-й принцип гласит: «Создание условий для организации научных исследований и разработок в целях обеспечения необходимой обороноспособности и национальной безопасности страны». Разница вполне ощущается.

Одним из приоритетов «Основных положений» является «разгосударствление сферы НИОКР и ее адаптация к рыночным принципам хозяйствования». Сам дух «Доктрины» исключает возможность постановки вопроса о разгосударствлении, поскольку в ней государственная политика понимается как огосударствление. От «адаптации к рыночным принципам хозяйствования» в «Доктрине» осталось лишь «создание условий для здоровой (! – Е.С.) конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники».

В идейном смысле реформа закончилась не на «Доктрине», а до «Доктрины». «Доктрина» является не документом реформы, а документом отказа от реформы. «Доктрина» появилась как документ, подготовленный командой реформаторов в период первой реформы, но в силу ее отхода от реформаторских идей она функционировала в дальнейшем как документ совсем другого времени и другой политики. Фактически реформаторы сами не только закончили период первой реформы, но и идейно предвосхитили постреформаторский период.

Не случайно именно этот документ был положительно воспринят последующими антиреформаторски настроенными руководителями ведомства. Характерно, что при последующих неоднократных реорганизациях министерства науки «Доктрина» сохраняла статус концептуального документа ведомства, на нее делались ссылки в концептуальных документах второй половины 1990-х гг.

Так, Государственный комитет РФ по науке и технологиям, образованный на развалинах Министерства науки и технической политики через полгода после замены команды Б.Г. Салтыкова, включил «Доктрину», наряду с ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в состав «правовой базы науки»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям. Информационные материалы. М.: ЦИСН, 1997.

То же самое сделало через полгода преобразованное из ГКНТ Министерство науки и технологий РФ<sup>18</sup>. И в 1998 г. в тексте «Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.» в числе документов, составляющих концептуальную и правовую базу научной политики, называется и «Доктрина»<sup>19</sup>.

Показательно, что «Доктрине» предшествовало появление еще при команде реформаторов такого постреформаторского по духу документа, как Указ Президента РФ «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» от 15 апреля 1996 г. № 558<sup>20</sup>. Этот указ президента – антипод его же указа 1992 г., с которого началась реформа науки. Указ 1996 г. – образец успешного лоббирования академической корпорацией своих корпоративных интересов, пример торжества корпоративных интересов над государственными. Он является реваншем академической бюрократии и означает фактический поворот в государственной научной политике, начавшийся еще при формальном сохранении у руля Министерства науки и технической политики прежней реформаторской команды.

Возможно, именно этот указ, «свалившийся» на Миннауки в апреле 1996 г., и побудил реформаторов к поспешному созданию «Доктрины», позволяющей сохранить хотя бы видимость участия в выработке государственной научной политики в условиях фактической утраты влияния на нее. Хотя указ президента, как и «Доктрина», появился в период первой реформы, он означал окончание этого периода, а в идейном смысле уже относился совсем к другому периоду. Как отмечалось ранее, периодизация истории государственной научной политики только по какому-либо одному основанию, в том числе по концептуальным документам, может давать некоторое временное смещение.

Если Указ Президента «О неотложных мерах» (1992 г.) был направлен на «сохранение» всей отечественной науки, то Указ Президента «О мерах» (1996 г.) касался только фундаментальной науки и «статуса РАН», а фактически ради этого статуса он и написан. Фундаменталь-

ная наука упоминается в указе только в плане провозглашения ее предметом ведения РАН.

В преамбуле указа говорится о развитии фундаментальной науки и «повышении роли и статуса» РАН. В трех пунктах указа закрепляются привилегии и льготы академического ведомства. Первый пункт наделяет РАН статусом, устанавливающим фактическую независимость РАН от Министерства науки и технической политики, фиксирует обязанности государства перед РАН (без всякой взаимности). РАН получает статус «самоуправляемой некоммерческой научной организации», закрепляется обязанность государства финансировать РАН из федерального бюджета и ее право иметь иные источники финансирования, фиксируется право РАН не только на проведение фундаментальных и прикладных исследований, но и на участие в «координации» этих исследований, проводимых за счет средств федерального бюджета, т.е. РАН фактически наделяется функцией органа государственного управления.

Второй пункт указа наделяет РАН финансовой привилегией – освобождает «от обязательной продажи валютной выручки» при условии ее целевого использования. Третий пункт также содержит различные льготы и исключительные обязательства государства. В нем особенно демонстративно отсутствует учет того, что в Российской Федерации существует, вообще-то говоря, специальный орган государственного управления наукой, в то время называвшийся Министерством науки и технической политики.

Данный указ является демонстрацией лоббистских возможностей академической корпорации, он знаменует откровенный переход и в сфере науки к эпохе господства олигархов и корпораций, с него начинается не только отход от реформы, но и демонтаж системы государственного управления наукой. «Доктрина» отчасти продолжила это развитие, отчасти попыталась сохранить остатки реформы и государственного (не ведомственного и не корпоративного) подхода к науке. Но вектор государственной научной политики в конце первого президентского срока Б.Н. Ельцина уже непоправимо изменился.

<sup>18</sup> Министерство науки и технологий Российской Федерации. Информационные материалы. М.: ЦИСН, 1997.

<sup>19</sup> Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. М.: ЦИСН, 1998. С. 6, 25.

<sup>20</sup> Указ Президента РФ «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» от 15 апреля 1996 г. № 558.



## 8. Первая фаза стагнации (август 1996 – май 2000 гг.). Доминирование академической корпорации

Важнейшей чертой длительного периода, начавшегося в августе 1996 г. и завершившегося только весной 2004 г., является расцвет лоббизма и ожесточенной корпоративной борьбы. Время идей сменилось временем интересов. Не зря в это время о периоде первой половины 1990-х гг. стали снисходительно говорить как о романтическом, а о деятелях этого периода – как о романтиках.

Период стагнации не оставил какого-то одного программного документа в области государственной научной политики. В идейном смысле этот период не обладает внутренним единством. Это – не этап в развитии государственной научной политики, а период достаточно хаотичной смены ее концептуальных оснований и чехарды в системе управления наукой.

В период с августа 1996 г. до мая 2000 г. с небольшим перерывом в 1998 г. (при министре В.Б. Булгаке) министерство науки, неоднократно переименованное и реорганизованное, выполняло роль придатка к президиуму РАН, который в это время был реальным «центром власти» в науке. Ответственность за качество государственной научной политики в этот период тоже лежит, прежде всего, на академической корпорации. Мощная корпорация с огромным лоббистским потенциалом практически полностью парализовала нормальную деятельность государственного органа, ответственного за государственную научную политику.

Этот период отмечен, пожалуй, двумя заметными концептуальными документами – готовившейся почти весь 1997 г. и появившейся в мае 1998 г. «Концепцией реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.» (одобрена Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 453) и «Концепцией государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества» (одобрена Постановлением Правительства РФ от 20 января 2000 г.).

«Концепция реформирования», проект которой широко обсуждался с «научной ответственностью», т.е. прежде всего с академичес-

кой корпорацией, появилась накануне дефолта 1998 г. Документ демонстрирует удивительное непонимание реалий. За три месяца до дефолта утверждается: «В условиях достигнутой в стране финансовой и экономической стабилизации...»<sup>21</sup>. И далее: «Подавляющее большинство российских производств связывает свое будущее с развитием новых технологий и выпуском конкурентоспособной продукции».

«Концепция реформирования» предусматривала разработку «государственной программы реформирования науки». Сама «Концепция реформирования» написана как эскиз будущей программы.

Новая, проакадемическая, команда управленцев была ориентирована на советскую модель науки, ведь тогда наука «занимала весьма привилегированное положение и достаточно хорошо финансировалась». Но из-за общего ли благодушного настроения или из-за позиции вице-премьера, курировавшего науку, авторы документа согласились даже с некоторыми критическими суждениями в адрес столь близкой им советской системы. Так, о бессмысленно-расточительном экстенсивном развитии советской науки говорится, хотя и мягко, но все-таки критически. Признается, что для советского периода характерно «стремление сохранить паритет с другими странами по всем направлениям научно-технического развития реализовывалось путем образования большого числа научных учреждений, не всегда имевших нужный кадровый и технический потенциал и в силу этого не достигших мирового уровня исследований».

Даже о ненавистной реформе науки в «Концепции реформирования» говорится вполне благодушно: «В России реформирование научной сферы пришлось на исключительно сложный период перехода к рыночной экономике. Наука оказалась одной из тех областей деятельности, для которых последствия перехода к рынку носили наиболее деструктивный характер».

С точки зрения авторов «Концепции реформирования», в советской науке все было «весьма» и «достаточно» хорошо, хотя и «не всегда». А вот переход к рынку, вообще-то, конечно, «деструктивный», но так уж «пришлось».

О действиях государственной власти в период реформы великодушно говорится: «В этой сложной ситуации предпринятые государствен-

<sup>21</sup> Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. М.: ЦИСН, 1998. С. 19.

ными органами управления меры позволили в определенной степени смягчить последствия кризиса». Столь же великодушно признается, что при реформаторах произошло и кое-что положительное: «Следует признать, что, хотя кризисные явления в научно-технической сфере весьма остры, налицо и первые успешные примеры адаптации научных учреждений к новым условиям хозяйствования. Российская наука стала более открытой и демократичной, расширилось участие российских ученых, а также научных организаций в различных международных программах и проектах, исчезли идеологические ограничения и жесткий административный контроль».

Оказывается, что практически все, что делалось реформаторами, после их свержения может быть присвоено и снисходительно оценено как, в общем-то, положительное дело. В таком тоне говорится, например, о «предпринятых мерах по сохранению ведущих научных школ и преодолению разобщенности науки, образования и производства», а также о том, что «хорошо зарекомендовала себя введенная несколько лет назад конкурсная система финансирования научных проектов» через государственные научные фонды.

Даже о сути реформы науки, состоящей в формировании модели науки, адекватной новым условиям – условиям рыночной среды, теперь великодушно говорится: «Естественным шагом явилось развитие в России механизмов функционирования научной сферы, характерных для рыночной экономики. К ним относятся, прежде всего, финансирование исследований и разработок на конкурсной основе через бюджетные и внебюджетные фонды, формирование и реализация целевых программ». Сам документ «Концепция реформирования» включил в свое название мотив реформы.

Закономерно возникает вопрос: почему же раньше так раздражала реформаторская политика прежнего руководства министерства науки? По нашему мнению, потому, что проводилась реальная реформа, а не разговоры о ней, что реформа была неподконтрольна академической корпорации, что само привилегированное положение этой корпорации ставилось реформой под большой вопрос. Одним словом, это была «неправильная» реформа. С лета 1996 г., когда министерство науки было

взято академической корпорацией под свой контроль, слово «реформа» уже не пугало, поскольку теперь это была «правильная» реформа, т.е. реформа только по названию.

Несмотря на указанные недостатки «Концепции реформирования», необходимо отметить три ее несомненных достоинства по сравнению с «Доктриной»: во-первых, восстановление, хотя бы и в усеченном виде, идеологии реформы; во-вторых, отход, пусть и недостаточно последовательный, от опоры на внутренние силы и возвращение к идее интеграции в глобальный мир; в-третьих, ориентация на доведение концептуальных установок до программы практических действий.

Предусмотренная «Концепцией реформирования» Программа так и не появилась, но зато уже в мае 1998 г. вступил в действие «План действий по реализации концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.» (утвержден распоряжением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 573-р). «План действий» является не столько дополнением к «Концепции реформирования», сколько ее модификацией, конструктивной выдержкой из нее. Этот документ очень интересен, в том числе и как концептуальный документ. Практическая реализация плана была сорвана дефолтом, но многие его пункты сохранили, на наш взгляд, актуальность даже сейчас, через десять лет после его принятия.

В «Плане действий» семь разделов: активизация государственной научно-технической политики, реструктуризация сети научных организаций, улучшение финансовой ситуации в науке и рациональное использование ресурсов, кадровое обеспечение и социальная политика в научной сфере, укрепление научно-технического потенциала регионов, повышение инновационной активности, международное научно-техническое сотрудничество. Каждый раздел содержит комплекс мер. Общий их список и соответственно объем работы таковы, что трудно представить, как их можно осуществить за полтора года. Не удивительно, что многие пункты плана не выполнены до сих пор. Хотя при этом многое сформулировано декларативно. Примером могут служить такие положения, как «усиление интеграции науки и образования», «укрепление связей Российской академии наук и отраслевых академий с вузами»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> План действий по реализации концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. (<http://bestpravo.ru/fed1998/data06/tex20724.htm>).

Но в целом «План действий» – наиболее конструктивный документ рассматриваемого периода. Так, раздел «Активизация государственной научно-технической политики» охватывает комплекс мер, включая организацию системы комплексного прогнозирования научно-технического развития (первые шаги в этом направлении сделаны только в 2007 г.); подготовку докладов правительства РФ президенту РФ о направлениях государственной научно-технической политики; формирование госзаказа в рамках федеральных целевых программ; введение контрактной системы в сфере исследований и разработок (об этом говорится, начиная с 1990 г., но не сделано до сих пор); целевое финансирование интеграции науки и высшей школы (до сих пор имитационные меры); осуществление повышения квалификации руководящих работников соответствующей сферы (более чем актуально).

Во всех разделах имеются задачи и меры, ставшие за прошедшее время еще более очевидными и необходимыми, но их реализация по-прежнему блокируется корпоративными интересами. Так, «План действий» (п. 8) предполагал подготовку в конце 1998 г. доклада о пересмотре структуры управления и сети научных организаций академической, вузовской и отраслевой науки. Министерско-академические баталии 2007 г. показывают, как далеки мы от этого до сих пор. «План действий» (п. 24) предполагал создание в 1998–1999 гг. сети из 15–18 центров подготовки и переподготовки кадров в области инновационно-технологического менеджмента. Актуальность этой задачи только возросла. «План действий» (п. 28) предусматривал разработку проектов нормативно-правовых актов, в том числе (уже во 2-м квартале 1998 г.) законопроекта об инновационной деятельности и государственной инновационной политике, – данный закон не принят до сих пор.

Еще одним крупным концептуальным документом этого периода является, как уже было сказано, «Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества» (одобрена Постановлением Правительства РФ 20 января 2000 г.). Ее создание предусмотрено «Планом действий» (п. 34). Данная «Концепция» является расширенным и несколько перерабо-

ванным вариантом десятого раздела «Концепции реформирования» образца 1998 г. Правда, в документе 1998 г. тема международного научно-технического сотрудничества не имела существенного значения. Показательно, что данный раздел – единственный новый раздел, появившийся в окончательном тексте. Он отсутствовал в проекте «Концепции реформирования», опубликованном в 1997 г. тиражом 100 экземпляров<sup>23</sup>. Хотя окончательный вариант «Концепции» после года изнурительной работы текстуально почти не изменился, в нем появился новый раздел (один из 11), что свидетельствует, вероятно, о том, что статус международного научно-технического сотрудничества исходно не был определен как значимый, а сам данный раздел как обязательный.

Ключевыми ориентирами «Концепции государственной политики» (2000 г.), рассчитанной на период 2000–2005 гг. и долгосрочную перспективу, являются переход российской экономики на инновационный путь развития и ее интеграция в систему глобального разделения труда. В данном документе, подготовленном после дефолта, гораздо определеннее, чем в «Концепции реформирования» (1998 г.), пересмотрена идеология опоры на внутренние силы, провозглашенная «Доктриной» (1996 г.). Для концептуального документа образца 2000 г. характерны такие постулаты, как, например, следующее суждение: «Мировая практика показывает, что опора только на отечественный опыт в области внешней торговли высокими технологиями, наукоемкими товарами и услугами является недостаточной для принятия эффективных решений во внешнеторговой деятельности»<sup>24</sup>.

Для «Концепции государственной политики» характерны некоторые недостатки, например, терминологическая путаница (говорится то о «научно-техническом», то о «научно-технологическом», то об «инновационно-технологическом» сотрудничестве), а также слишком упрощенные представления о сложных явлениях. Примером последнего может служить отождествление инновационной системы с одной из ее моделей, а именно с линейной моделью. Так, говорится о коммерциализации технологий, «охватывающей весь инновационный цикл – от фундаментальных исследований до

<sup>23</sup> Концепция реформирования российской науки на период 1997–2000 гг. Проект. М.: ЦИСН, 1997.

<sup>24</sup> Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества. М.: ЦИСН, 2000.

реализации конечной продукции на мировом рынке, включая маркетинг наукоемких товаров и услуг». Подобный «весь инновационный цикл» нигде в мире реально не функционирует, но все еще прочно прописан в головах пожилых людей. Неадекватной задачей является, на наш взгляд, и подчинение международного научно-технологического сотрудничества цели формирования «многополярного мира».

Несмотря на подобные «мелочи», «Концепция государственной политики» – документ удивительно здравый и современный. И хотя он относится к периоду безвременья, его можно было бы включить в число концептуальных документов периода либо первой, либо второй (скорее второй) реформы. Примером этой «современности» документа могут служить сформулированные в нем шесть стратегических целей международного научно-технического сотрудничества, включая переход России на инновационный путь развития; эффективное участие страны в глобальных интеграционных процессах; выход на мировой рынок и повышение уровня конкурентоспособности науки и технологий; развитие новых форм международного научно-технического сотрудничества; гармонизация инфраструктуры международного научно-технического сотрудничества России и ее адаптация к мировой практике; обеспечение научно-технологической безопасности России.

Выверенно сформулирован принцип «рационального сочетания» двух направлений интеграционного процесса – «продвижения российской наукоемкой продукции на мировые рынки» и «создания благоприятного климата для роста инновационной активности зарубежных структур в России и использования в российской промышленности передовых зарубежных технологий, в том числе на основе иностранных лицензий».

Одной из важнейших задач в документе является «закрепление» отечественной «наукоемкой продукции на новых перспективных рынках». В главе 3.5 «Экспорт и импорт интеллектуальной собственности, наукоемких товаров и услуг» подробно раскрывается система «продвижения на мировые рынки российских технологий и наукоемких товаров». Целям укрепления российской науки в мире должны служить и распространение «за рубежом информации о достижениях отечественной научной мысли», и широкое участие «российских ученых и коллективов в конкурсах на гранты,

стипендии и т.п. из зарубежных источников». Обстоятельно обоснованы и разнообразные меры по привлечению в страну иностранных капиталов и опыта, в том числе использование «трансфера технологий из промышленно развитых стран для их внедрения в отечественную промышленность», а также привлечение зарубежного капитала, в том числе венчурного, «для инвестирования в наукоемкие проекты, направленные на развитие отечественной производственной сферы».

Документ завершается поразительным пассажем, содержащим косвенную, но убийственно критическую оценку состояния государственной научно-технической и инновационной политики. В нем говорится, что разработка и реализация намеченного будут осуществляться «параллельно со становлением самого института государственной научно-технической и инновационной политики». Такая констатация предполагает признание даже не плохого состояния, а фактического отсутствия в России в 2000 г. государственной научной политики. И хотя это некоторый перебор, оценка лоббистского, по сути, периода именно как периода без государственной политики имеет основания.

Характер данного документа и ряда других документов 2000 г., как и вообще документов, появившихся после дефолта 1998 г., заметно отличается от благодушия и прожектерства «Концепции реформирования» (1998 г.) большим реализмом и большей практичностью.

## 9. Вторая фаза стагнации (июнь 2000 – март 2004 гг.). Поворот к восстановлению государственной системы управления наукой

После президентских выборов, в мае 2000 г., была проведена реорганизация правительства РФ, в том числе прежнее Министерство науки и технологий было преобразовано в Министерство промышленности, науки и технологий. Произошла смена руководства и значительной части аппарата. Начался процесс вытеснения академического лоббизма из сферы государственного управления наукой и постепенное, не во всем последовательное, с попятными движениями, восстановление собственно государственной системы управления наукой. Первые полтора-два года, вопреки пробудившимся

надеждам и ожиданиям, оказались особенно непоследовательными и безликими, они практически потеряны, и лишь в 2001 и особенно в 2002 г. появились признаки формирования осмысленной государственной научной и инновационной политики.

Весной 2001 г. в Послании Федеральному собранию президент РФ недвусмысленно заявил о необходимости перехода к новому механизму финансирования науки «в том числе, таким образом, как это уже не первый год делают отечественные научные фонды. Они на конкурсной основе финансируют именно исследования, а не исследовательские учреждения»<sup>25</sup>. Фактически объявлены радикальный пересмотр основ политики, проводимой государством в области ИиР начиная с 1996 г., и возвращение к принципам первой реформы. Казалось, что время академического лоббизма окончательно завершается и государство возвращается к активному реформированию науки. Но это только «казалось». Академический лоббизм действительно был потеснен, но перехода к реформе не произошло. То, что происходило, правильнее назвать бюрократическим реваншем.

Показательно, что одновременно с президентским заявлением о ценности накопленного научными фондами опыта и необходимости широкого его распространения, правительство РФ с подачи Минпромнауки приступило к уничтожению этого опыта. Под предлогом приведения уставов государственных научных фондов в соответствие с действующим законодательством были изменены уставы научных фондов, сначала Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), а затем и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Из уставов изъято понятие «грант», чего, кстати, действующее законодательство не требовало, так как данное понятие было в ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», изъят принцип самоуправления, изъято и понятие «фонд» (сохранилось только в названии организаций, т.е. не как организационно-правовая форма, а как имя собственное), а фонды перекаленифицированы в государственные учреждения. И, что вовсе противоречит посланию президента, вместо финансирования проектов

введено финансирование научных организаций, чего давно добивалось руководство РАН и что было поддержано в период бюрократического реванша руководством Минпромнауки (команда министра А.Н. Дондукова). Энергия президентского послания, как когда-то говорили, «ушла в гудок». Это, кстати, один из показательных примеров того, что государственную научную политику и ее периодизацию не следует отождествлять с концепциями и иными словесными формами.

История с уставами фондов заслуживает специального анализа, так как она выявила реальную расстановку сил на научном поле, подлинные их установки и ориентиры. Эта история показывает губительность для науки союза академической и государственной бюрократии. Автор данной статьи, в то время генеральный директор РГНФ, располагает обширными материалами, характеризующими эту историю.

Давление на фонды с целью изменения их уставов для большей подконтрольности фондов министерской и академической бюрократии началось еще в самом начале 1998 г. при министерской команде академика В.Е. Фортова. Более двух лет фондам удавалось сдерживать этот натиск. Но летом – осенью 2000 г. при министерской команде А.Н. Дондукова начался настоящий штурм фондов. Руководители трех государственных фондов М.В. Алфимов (РФФИ), И.М. Бортник (Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) и Е.В. Семенов (РГНФ) провели переговоры на территории РФФИ и договорились твердо «держаться фронт». В дальнейшем под давлением министерства этот союз распался. Фонд содействия вывели из игры тем, что исключили в тот период из рассмотрения. РФФИ оказался уязвим из-за истечения срока контракта председателя фонда, а условием его продления как раз и было согласие на изменение устава. РГНФ держался как оловянный солдатик. Фонд предал гласности ситуацию с уставами, и она получила широкое публичное обсуждение – широкое по составу участников (с участием министра) совещание в Доме Ученых<sup>26</sup>, а также обсуждение в Комитете по образованию и науке Государственной Думы, письма руководству стра-

<sup>25</sup> Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001. С. 38.

<sup>26</sup> Совещание «Государственная поддержка науки и самоорганизация научного сообщества // Науковедение. 2000. № 4.

ны, публикации в прессе<sup>27</sup>. Результатом этих усилий явилось решение Минпромнауки сначала утвердить устав РФФИ, а затем использовать его как типовой при утверждении устава РГНФ, что подтверждается письмом первого заместителя министра промышленности, науки и технологий Б.С. Алешина в правительство РФ от 28 февраля 2001 г., содержащим следующий пассаж: «Учитывая принципиальное значение решения Правительства РФ по проекту устава РФФИ для работы над новой редакцией устава РГНФ в связи с особой позицией, занятой руководством РГНФ по данному вопросу, Минпромнауки России просит разрешения представить проект новой редакции устава РГНФ в течение месяца после утверждения Правительством РФ нового устава РФФИ. Предложения по составу руководящих органов РГНФ будут внесены после утверждения новой редакции устава РГНФ»<sup>28</sup>.

Так все и произошло. Утвердили устав РФФИ, а затем, используя его как «типовой», утвердили и новый устав РГНФ. Кое-что, правда, все же удалось отстоять. Удалось сохранить в уставе, хотя и в ослабленной редакции, принцип самоуправления фонда. Удалось даже отчасти отстоять принцип финансирования научных проектов, а не научных организаций – в уставе РФФИ говорится о «проектах, выполняемых научными организациями», в уставе РГНФ – о «проектах, выполняемых в научных организациях». Это «в» позволяет отделять исполнителей проектов от организаций и при необходимости переводить проекты в другие организации, уважающие права группы разработчиков проекта. В современных научных работах имеются примеры положительной оценки этих, хотя и очень ограниченных, последствий борьбы РГНФ за сохранение наследия первой реформы<sup>29</sup>.

Начиная с 2002 г., в России при сохранении в целом невнятной государственной научной политики заметно активизировалось прогрессивное по направленности концептуальное творчество в области государственной научно-технической и инновационной политики, качес-

твенно изменилась глубина проработки концептуальных документов, заметно обозначился вектор, направленный на восстановление полноценной системы государственного управления сферой ИиР. Начиная с весны 2004 г. (создание Министерства образования и науки, а также Федерального агентства по науке и инновациям), изменилась и реальная научная политика, началась вторая реформа науки.

Наиболее значительным концептуальным документом периода с середины 2000 г. до весны 2004 г. являются «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу» (утверждены Президентом РФ 30 марта 2002 г. Пр-576). Этот документ вполне может быть отнесен к массиву концептуальных документов периода второй реформы, в связи с чем возникает искушение именно с момента появления этого документа начинать новый период государственной научной политики. Но поскольку реальная научная политика, соответствующая духу этого документа, последовательно и в полном объеме стала проводиться только с весны 2004 г., когда было создано Министерство образования и науки (а также Федеральное агентство по науке и инновациям), именно с этого момента и следует начинать новый период. Периодизацию государственной научной политики и в данном случае не следует привязывать только к программному документу. Парадоксальность ситуации состоит в том, что основной, практически даже единственный, крупный концептуальный документ этого периода не выражает сущность эклектичной, несистемной и непоследовательной политики этого периода, а скорее предвещает начало другого периода. В то же время документа, адекватно отражающего политику периода 2000–2004 гг., не существует. Это единственный период без собственной идеологии и программы. Возможно, это время, особенно период с середины 2000 г. до весны 2002 г., для которого характерна самая низкая осмысленность государственной научной политики за все годы, начиная с 1991 г.

<sup>27</sup> Семенов Е.В. О перспективах грантовой поддержки науки // Поиск. 2002. 1 ноября; Он же. Гранты в российской науке: достоинства, недостатки, перспективы // Науковедение. 2002. № 4; Он же. Достоинства и пределы эффективности грантовой поддержки науки // Поиск. 2003. 14 февраля; Дело моей жизни (интервью с Е.В. Семеновым) // Вопросы философии. 2003. № 3; Семенов Е.В. Институт независимой экспертизы как достояние научного сообщества и достижение государственной научной политики // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Вып. 3. Гранты и экспертиза в науке. М.: Языки славянской культуры, 2007. С. 10–11.

<sup>28</sup> Из личного архива.

<sup>29</sup> Дежина И.Г. Государственное регулирование науки в России. М.: ИМЭМО РАН, 2007.

«Основы», на наш взгляд, – наиболее ясный, обстоятельный, хорошо структурированный документ из числа тех, которые до сих пор рассматривались в данной статье. И это вполне современный документ, сохранивший свою актуальность и практическую ценность. В нем, правда, в меньшей степени, чем в документах периода второй реформы, выражен реформаторский вектор научной политики. В этом можно усмотреть привязку данного документа к последней фазе периода стагнации. В остальном он вполне может быть отнесен к периоду второй реформы.

«Основы» содержат косвенную оценку неудовлетворительного состояния системы государственного управления сферой науки и инноваций. Это видно из постановки задачи «сформировать целостную систему органов государственного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью». Фактически констатируется отсутствие полноценной системы государственного управления, что в свою очередь исключает возможность проведения эффективной научной политики.

В «Основах» подробно прописаны цели и задачи государственной политики в области развития науки и технологий; направления государственной политики в данной области и пути их реализации; меры государственного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности; механизмы и этапы реализации поставленных целей и задач.

В документе ясно обозначены контуры долгосрочной государственной научно-технической и инновационной политики. Четко сформулировано ее назначение – подключение науки и технологий к «решению задач социально-экономического прогресса страны», осуществление перехода страны «к инновационному пути развития». В связи с этим фундаментальные и прикладные исследования должны быть «ориентированы на конечный результат, способный стать инновационным продуктом», «обеспечить технологические прорывы и формирование последующих технологических укладов».

В соответствии с таким определением миссии науки сама наука должна измениться и адаптироваться к современным условиям. Об этом в «Основах» говорится и применительно к госакадемиям – «создание условий для адаптации академического сектора науки к рыночным условиям с учетом особенностей организации фундаментальных исследований в стране», и

применительно к научно-техническому комплексу в целом – «адаптация научно-технического комплекса к условиям рыночной экономики», и применительно к инновационной системе в целом – «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики».

«Основы» характеризуются прекращением метания из крайности в крайность и ориентируют государственную научную политику на сочетание факторов и подходов, часто считающихся противоположными и несовместимыми. Так, «Основы» ориентируют научную политику на «обеспечение взаимодействия государственного и частного капитала», на «рациональное сочетание государственного регулирования и рыночных механизмов, мер прямого и косвенного стимулирования» науки и инноваций. В этом можно усмотреть возвращение к советским штампам «диалектики». Возможно, отчасти так оно и есть. Но в ряде случаев имеет место совершенно работающая конструкция. Например, принцип сочетания государственного и частного начал именно после появления «Основ» оформился в политику поддержки государственно-частного партнерства (ГЧП).

Если бы период с июня 2000 г. до марта 2004 г. не был таким продолжительным, его вполне можно было бы назвать переходным моментом от периода стагнации (август 1996 – май 2000 гг.) к периоду второй реформы. Во всяком случае и в идейном смысле, и в плане реальных действий государственная научная политика рассматриваемого периода совершенно пуста. «Основы», появившиеся формально в этот период, с политикой этого времени практически не связаны. Назначение осенью 2003 г. А.А. Фурсенко исполняющим обязанности министра промышленности, науки и технологий положило начало медленным накоплениям предпосылок второй реформы, начавшейся весной 2004 г., когда были созданы Министерство образования и науки РФ и Федеральное агентство по науке и инновациям, а к руководству сферой ИиР пришла реформаторская команда. Характерно, что только после этого началась активная работа не только по разработке основ новой научной политики, но и по оживлению и углублению ряда прошлых начинаний. Так, например, была разработана и утверждена правительством РФ новая редакция уже действовавшей с 2002 г. Федераль-

ной целевой научно-технической программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 гг.» (новая редакция утверждена Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540).

## 10. Вторая реформа

Существует искушение увидеть общий замысел второй реформы в появившемся задолго до ее начала уже цитировавшемся президентском Послании 2001 г. Федеральному Собранию. Это Послание, действительно, является событием в формировании государственной научной политики. Даже когда стало ясно, что смысл этого Послания не реализуется в государственной научной политике ни в 2001, ни в 2002, ни в 2003 гг., можно было предполагать, что реформа только отложена. Так, в одной из работ автора настоящей статьи того времени содержались следующее объяснение отсутствия в президентском Послании 2002 г. каких-либо слов о науке и следующий прогноз развития событий: «Полагаю, это означает, что долговременные программные идеи собственно научной политики изложены в 2001 г., и они президентом не пересматриваются, хотя активная реализация этих идей, предусматривающих глубокое преобразование национальной научной системы, реально отложена, возможно, на второй президентский срок»<sup>30</sup>. Сейчас отчетливо видно, что примерно так оно и вышло. Во второй президентский срок В.В. Путина, действительно, была предпринята достаточно настойчивая попытка реформирования науки, и она, действительно, была в духе президентского Послания 2001 г. Но ее скромные результаты, свидетельствующие о колоссальной трудности проведения реформ в России, а также пауза, взятая перед парламентскими 2007 г. и президентскими 2008 г. выборами, заставляют высказать предположение о приближающейся паузе в реформе, об очередном откладывании решения жизненно важных проблем и осуществления давно назревших преобразований в научной и инновационной сферах.

И все-таки вторая реформа состоялась. Ее объективная оценка, конечно, потребует вре-

мени. Хотя предварительные суждения можно высказать и сейчас. Идеи президентского послания 2001 г. и «Основ» в период второй реформы нашли свое оформление, развитие и конкретизацию, прежде всего, в «Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.». Проект данного документа появился в сентябре 2004 г. Полтора года ушло на преодоление ожесточенного противодействия ему академической корпорации. В результате в документе были сделаны некоторые изменения в пользу академической корпорации и снизился статус документа. Первоначально документ назывался «Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г.» и предполагалось утверждение его правительством РФ. В итоге от «стратегии РФ» пришлось отказаться в пользу «стратегии развития науки и инноваций», так как документ утвержден не на правительственном уровне, а решением Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1), т.е. на министерском уровне, что снижает его обязательность для всех структур, связанных со сферой ИиР.

Одновременно с проектом «Стратегии» появился и проект «Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки». Данный документ, подвергшийся особенно ярким атакам противников реформы, уже три года присутствует на сайте Минобрнауки, но при этом он так и остался проектом.

Правительством РФ утверждены лишь новая редакция ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники», а также концептуальный документ «Основные направления политики РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 г.» (Постановление Правительства РФ от 5 августа 2005 г. № 2473п-П7), в котором в общем виде излагается концептуальный подход «Стратегии».

Период второй реформы демонстрирует невиданный уровень активности в части концептуального творчества. Появилось небывало много концептуальных документов. Зачастую эти документы (особенно «Стратегия» и Про-

<sup>30</sup> Семенов Е.В. Гранты в российской науке // Наука в России: современное состояние и стратегия возрождения. М.: Логос, 2004.



ект «Концепции») представляют собой толстые тома, чего не было никогда ранее. Необходимо отметить возросший уровень изготовления документов, хотя это не всегда коррелирует с уровнем проработки проблем и глубиной их понимания. В подготовке данных документов явно используются опыт разработки Федеральных целевых программ (ФЦП), формат и стандарт этих программ. Так, в «Стратегии» присутствует даже такой характерный элемент ФЦП, как «паспорт». Для понимания этого документа важно иметь в виду, что он писался не в привычном формате концепций и доктрин, а в формате программ.

«Стратегия» является самым основательным документом в пакете концептуальных документов периода второй реформы. В нем четко обозначена подлежащая решению «основная системная проблема», сформулированы цель и задачи, определены ожидаемые результаты и позволяющие оценить их индикаторы, обозначены этапы реализации поставленных цели и задач, определены основные мероприятия и объемы их финансирования. По конструктивности «Стратегия» заметно превосходит все прежние концептуальные документы. Судя по этому документу, уровень осмысленности государственной научной политики в период второй реформы наиболее высокий за весь рассматриваемый отрезок времени.

Но реализация «Стратегии», как это видно уже хотя бы из того, что документ не удавалось утвердить полтора года и в итоге так и не удалось утвердить на правительственном уровне, столкнулась с мощным противодействием. Совершенно ясно, что в реализацию стратегии под давлением прежде всего академической корпорации вносятся существенные изменения. Вновь заповедной зоной оказывается сектор академической науки, который вообще-то необходим для нормального инновационного развития страны. Отыскиваются решения, компенсирующие потерю для реформы сегментов науки, контролируемых академической корпорацией. В этом плане показательно создание госкорпорации по нанотехнологии и наделение ее правом участия не только в реализации, но и в выработке государственной научно-технической и инновационной политики. Реально речь идет о создании параллельной научной системы, как это уже было в период первой реформы, когда была создана Ассоциация государственных научных центров.

\*\*\*

Государственная политика в сфере ИиР в период с конца 1991 г. до конца 2007 г. отличалась бросающейся в глаза непоследовательностью, частой и резкой сменой своей направленности, несистемностью и недостаточной продуманностью. Об этой политике за весь период в целом можно сказать, что это затянувшееся, но все еще незавершенное реформирование науки. За реформу брались дважды – сразу после распада СССР и во второй срок президентства В.В. Путина. Первая реформа несколько «разворошила» архаичную сферу науки, доставшуюся России от Советского Союза, но осталась незавершенной. Вероятно, таким же будет и итог второй реформы. Огромный промежуток времени – с лета 1996 г. до весны 2004 г. – оказался фактически потерян. Возможно, и сейчас время для реформы, а значит, и для российской науки, вновь останавливается. Но проблемы остаются нерешенными, необходимость их решения никуда не исчезает, поэтому впереди либо продолжение и углубление второй реформы, либо пауза и начало третьей реформы.

## Литература

1. Воронцов В.А., Лялюшенко Н.С. Научно-техническая сфера России в период разработки концепции ее реформирования // Науковедение. 1999. № 3.
2. Предвыборное выступление академика Юрия Осипова // Поиск. 2001. № 46.
3. Осипов Ю.С. Вопрос политического выбора // Известия. 2002. 29 марта.
4. Дежина И.Г. Государственное регулирование науки в России. М: ИМЭМО РАН, 2007.
5. Гордеева Н.А., Филь М.М. Комментарий к Федеральному закону о науке и государственной научно-технической политике. М., 1997.
6. Гордеева Н.А., Филь М.М. Право и реформирование науки. Проблемы и решения. М.: Новая правовая культура, 2005.
7. Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития. М., 2004.
8. Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. Налоговое и бюджетное регулирование инновационной, научной и образовательной деятельности. М.: Интерконтакт Наука, 2005.
9. Сверху вниз // Поиск. 2007. 9 ноября. № 45.
10. Семенов Е.В. Особенности управления наукой в период реформ // Поиск. 2000. № 45; Он же. Мерцающий свет науки. М.: РОССПЭН, 2001.

11. Покровский В. Естественнаучная реформа-ция // Независимая газета. 2004. 24 марта.
12. Концепция совершенствования управления научно-техническим прогрессом в условиях радикальной экономической реформы. М., 1990.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. 1992. № 18. Ст. 1026.
14. Основные положения концепции развития науки и техники Российской Федерации в 1992–1993 гг. // Курьер российской академической науки и высшей школы. 1992. № 4.
15. Послание Президента России Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ «Об укреплении Российского Государства». 1994 (<http://www.intelros.ru/2007/02/04>).
16. Доктрина развития российской науки. М., 1996.
17. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям. Информационные материалы. М.: ЦИСН, 1997.
18. Министерство науки и технологий Российской Федерации. Информационные материалы. М.: ЦИСН, 1997.
19. Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. М.: ЦИСН, 1998.
20. Указ Президента РФ «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» от 15 апреля 1996 г. № 558.
21. План действий по реализации концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. (<http://bestpravo.ru/fed1998/data06/tex20724.htm>).
22. Концепция реформирования российской науки на период 1997–2000. Проект. М.: ЦИСН, 1997.
23. Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества. М.: ЦИСН, 2000.
24. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001.
25. Совецание «Государственная поддержка науки и самоорганизация научного сообщества» // Науковедение. 2000. № 4.
26. Семенов Е.В. О перспективах грантовой поддержки науки // Поиск. 2002. 1 ноября; Он же. Гранты в российской науке: достоинства, недостатки, перспективы // Науковедение. 2002. № 4; Он же. Достоинства и пределы эффективности грантовой поддержки науки // Поиск. 2003. 14 февраля; Дело моей жизни (интервью с Е.В. Семеновым) // Вопросы философии. 2003. № 3; Он же. Институт независимой экспертизы как достояние научного сообщества и достижение государственной научной политики // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Вып. 3. Гранты и экспертиза в науке. М.: Языки славянской культуры, 2007.
27. Из личного архива.
28. Дежина И.Г. Государственное регулирование науки в России. М.: ИМЭМО РАН, 2007.
29. Семенов Е.В. Гранты в российской науке // Наука в России: современное состояние и стратегия возрождения. М.: Логос, 2004.