



society. Moreover, the process of formation of socially-responsible civil society, strengthening the middle class in Russia is treated as intermutual one.

Keywords: social policy, national strategy of social policy, social security, welfare state, socially-responsible society, individual social responsibility

ЗНАМЕНСКИЙ Дмитрий Юрьевич – к.полит.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; belyferz@list.ru)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. Статья посвящена вопросам формирования и реализации государственной научно-технической политики в современной России. Автор отмечает ряд тенденций, характеризующих современное состояние государственной научно-технической политики в России и в ведущих зарубежных странах. В статье проводится анализ участия в описываемых процессах таких политических институтов, как государство и политические партии, а также непартийные политические институты. В заключение автор подчеркивает зависимость характера институциональной среды государственной научно-технической политики от подхода к формированию ее приоритетов со стороны государства.

Ключевые слова: государственная политика, политические институты, государство, политические партии, группы давления, группы интересов

Проблематика формирования и реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации представляется особенно актуальной. Интерес к данной теме обусловлен, во-первых, изменениями, происходящими в политической системе современной России; во-вторых, необходимостью применения системного подхода к исследованию государственной политики в области науки и технологий.

Так, необходимо отметить, что, несмотря на видимую стабильность, российская политическая система динамично развивается: появляются новые технологии политической коммуникации, усложняется роль СМИ. Особое значение эти тенденции приобретают в контексте взаимодействия политических институтов при формировании и реализации государственной политики. Кроме того, возрастающее значение государственной научно-технической политики в национальной инновационной системе объективно требует внимания со стороны исследователей.

В этой связи следует выделить ряд ключевых тенденций: а) изменение места и роли политической партий, что определяется рядом исследователей как кризис партийного представительства; б) активное развитие непартийных общественно-политических организаций; в) транзит так называемых демократических политических институтов в страны, не имеющие соответствующих традиций. Как результат, в России появился ряд политических институтов, изначально не опиравшихся на отечественные политические традиции и, следовательно, не обладающих достаточной степенью легитимности [Рыбаков 2009: 176].

Рассматривая процессы формирования и реализации государственной научно-технической политики, необходимо определиться с ее трактовкой, а также с методологическим подходом к ее исследованию. Так, с позиции политической науки государственную политику целесообразно трактовать не как одностороннюю деятельность государства, его органов и должностных лиц, а как результат взаимодействия государства, институтов гражданского общества и других заинтересованных структур.

Под *государственной научно-технической политикой* следует понимать сложный комплекс целей, задач и приоритетов государства в области развития и эффективного использования научного потенциала страны, подкрепленный соответствующим нормативно-правовым обеспечением, а также систему государственных и общественных институтов, обеспечивающих их реализацию, и технологии взаимодействия государства и гражданского общества по формированию и реализации указанных целей и приоритетов.

Не менее важной является характеристика принципов формирования и реализации государственной политики, определяющих национальную модель государственной политики. Что касается структуры данной модели, то необходимо выделить следующие ее элементы: 1) систему ценностных ориентаций и образцов поведения, характерных для политической культуры данного общества; 2) центр принятия политических решений; 3) систему представительства интересов; 4) характер процесса принятия политических решений.

Очевидно, что все приведенные выше элементы определяются тем культурно-историческим фундаментом, на котором базируется общество в той или иной стране. Представляется справедливой точка зрения ряда ученых, отмечавших следующие тенденции развития российской государственности: а) авторитарный характер власти, обусловленный ее стремлением «опекать» общество; б) этатизм, неразвитость институтов гражданского общества; в) низкий уровень легитимности представительных органов [Лопарев 2009: 130; Омельченко 2013: 57].

Что касается институциональных аспектов рассматриваемой модели, то здесь следует констатировать ведущую роль президента РФ, правительства РФ и федеральных министерств. При этом нельзя не отметить отстраненность от данного процесса законодательных органов государственной власти и институтов гражданского общества, что может быть объяснено уже упомянутыми особенностями российской модели государственной политики.

Указанные особенности объясняют также и характер сложившейся в современной России системы представительства интересов. Анализ зафиксированных в научной литературе позиций позволяет выявить ключевые проблемы в данной области. Так, Ю.А. Красин объясняет недостаточную рельефность артикуляции общественных интересов в России слабой кристаллизацией групповых интересов, аморфностью только еще формирующейся социальной структуры, неразвитостью институтов гражданского общества [Публичная политика... 2005: 22].

Как следствие, большое значение приобретают теневые, латентные технологии представительства интересов и формирования приоритетов государственной политики. Кроме того, в условиях сложившейся в России полузакрытой политической системы большее значение приобретает функциональное, нежели партийное представительство. Это связано как с доминирующей ролью исполнительной ветви власти, так и с определенной «декоративностью» партийной системы. Как результат, доминирующим подходом к формированию государственной политики становится субъективный подход (который выражается в стремлении тех или иных политических сил продать собственные интересы во власти), дополняемый, как правило, отдельными элементами объективного подхода, поскольку центр принятия решений смещается от законодательной к исполнительной ветви власти.

Все вышесказанное определяет во многом непубличный характер процесса принятия политических решений, в т.ч. определения приоритетов государственной политики. Участие представителей гражданского общества при этом зачастую носит достаточно ограниченный характер. Данная ситуация в значительной степени обусловлена историческим фактором. Следует согласиться с мнением Ю.А. Красина, что в советский период монополия на разработку политики и принятие политических решений принадлежала одной партии и, следовательно, власть не нуждалась в публичных механизмах формирования политической воли [Публичная политика... 2005: 16].

Как уже отмечалось, большое значение имеет методология изучения государственной политики. В соответствии с внутренней логикой самого процесса формирования и реализации государственной политики можно предположить, что она



имеет как минимум три измерения: пространственное, временное и технологическое. Подобный подход можно назвать системно-динамическим [Знаменский 2014: 62; Сычев, Знаменский 2013: 9].

Конкретизируя содержание *пространственного измерения* государственной политики, следует отметить два важных момента. Во-первых, принципиальное значение здесь имеют нормативно-правовые и концептуальные основы государственной политики, поскольку они задают ее основные направления и методы их реализации [Туровский 2007: 227]. Во-вторых, необходимо заострить внимание на ее институциональных основах, т.е. на том, какие органы государственной власти отвечают за разработку и реализацию государственной политики, а также на тех политических институтах, которые заинтересованы в данном направлении государственной политики. Рассматривая *временное измерение* государственной политики, нельзя не отметить важность различия участия различных политических институтов в исследуемых процессах на стадии формирования государственной политики, ее реализации и оценки. Так, на первой стадии органы государственной власти могут привлекать данные институты к подготовке проектов соответствующих решений, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов – к выполнению проектов, финансируемых за счет средств бюджета. Между тем значение институтов гражданского общества возрастает на стадиях реализации государственной политики и ее оценки. Так, они могут выступать получателями бюджетных средств по целевым программам, а также осуществлять общественный контроль за их реализацией. Что касается *технологического измерения* государственной политики, то оно связано в первую очередь с комплексом методов взаимодействия общества и государства на всех этапах осуществления государственной политики.

Переходя к анализу пространственного (институционального) измерения государственной научно-технической политики, важно выделить ряд ключевых тенденций: а) увеличение численности и разнообразия официальных структур для обеспечения доступа представителей заинтересованных общественных групп к формированию научной политики, финансированию науки и оценке ее эффективности; б) увеличение роли внутренних для науки финансирующих структур промежуточного уровня; в) развитие партнерства между различными организациями и структурами, выполняющими НИР.

Анализируя участие различных политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики, следует уточнить, что под последними в данном случае понимаются: а) государство; б) политические партии; в) общественно-политические движения; г) группы интересов; д) некоммерческие организации, действующие в области науки и технологий; е) так называемое научное лобби [Знаменский, Михалина 2013: 191].

Центральная роль государства в политической системе не вызывает сомнений, поскольку именно государственная власть выступает в роли публичной власти, т.е. власти, действующей от имени всего общества. Именно поэтому существует целый ряд сфер общественной жизни, о которых в состоянии заботиться только государство. Учитывая особенности исторического развития как российского общества, так и государственности, резонно предположить, что в число данных сфер следует включить развитие науки и технологий.

Анализируя характер участия государства в данных процессах, нельзя не отметить фактическую монополию федеральных органов исполнительной власти на формирование государственной научно-технической политики. Конкретными государственными институтами, напрямую осуществляющими указанную деятельность, выступают правительство РФ, Министерство образования и науки РФ, а также ряд федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Говоря об участии политических партий в процессе формирования государственной научно-технической политики, следует обратить внимание на то, что программы почти всех политических партий включают идею о необходимости государственного финансирования научных исследований. Однако, как показывает анализ деятельности партийных фракций в Государственной думе, законодательный ресурс парламентских партий в данном направлении реализован не полно-

стью. Представляется очевидным, что основные проекты федеральных законов, связанных с государственной политикой в области науки и инноваций, вносились и вносятся в Государственную думу по инициативе президента или правительства. Вместе с тем нельзя не констатировать наличие серьезных пробелов в законодательном регулировании научно-технической сферы, на которые парламентским партиям следовало бы обратить особое внимание.

Наряду с политическими партиями в последние годы значительно возросла роль общественных организаций и движений в формировании научно-технической политики. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» предусматривает существование общественных объединений, создаваемых научными работниками на добровольной основе. Органы государственной власти могут привлекать их к подготовке проектов соответствующих решений, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов — к выполнению научно-технических программ, финансируемых за счет средств бюджета.

В контексте настоящего исследования особый интерес представляют такие формы общественно-политических организаций, как: а) центры публичной политики; б) государственные и общественные академии наук; в) государственные и общественные научные фонды; г) исследовательские советы и фонды поддержки науки.

Характеризуя первые, следует согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что сегодня в России накоплен пусть небольшой, но все-таки самобытный опыт функционирования первых прототипов подобных центров. Вместе с тем большинство ученых, разрабатывающих данный вопрос, подчеркивают, что происходящая сегодня стабилизация российской политической системы не способствует развитию институтов отечественной публичной политики [Гимазова 2012: 12].

Что касается такой формы организаций в области науки, как общественные академии наук, то ее потенциал, как представляется, к настоящему моменту остается нереализованным. С одной стороны, сегодня в России сложилась ситуация, в которой существует общественный сектор науки, который по многим направлениям деятельности может успешно дополнять деятельность государственного научного сектора [Глазьев 2013: 57]. С другой стороны, далеко не во всех общественных академиях кадровый потенциал соответствует академическому уровню.

Обращаясь к анализу зарубежного опыта, необходимо отметить серьезное развитие в США и странах Европы различных фондов поддержки науки, а также исследовательских советов. Данные структуры могут учреждаться как крупными корпорациями в целях развития той или иной отрасли реального сектора экономики, в том числе и с участием государства, так и самим правительством, а также научным сообществом.

В странах с сильной университетской наукой роль таких советов традиционно велика, а общепринятый механизм распределения средств — соревновательный, конкурсный. Длительный опыт подтвердил достоинства такой схемы финансирования, обеспечивающей реагирование науки на запросы со стороны различных общественных групп. В этой связи заслуживает внимания активность научных обществ в ФРГ, выступающих учредителями ряда научных премий и стипендий. В России основную нагрузку в данной сфере несут фонды РФФИ, РГНФ и РНФ.

Несмотря на то что вышеупомянутые структуры являются довольно успешными проявлениями самоорганизации научного сообщества, их участие в обсуждении важнейших политических решений в области науки и научной деятельности является, по нашему мнению, недостаточным.

В качестве отдельной проблемы процесса формирования государственной научно-технической политики необходимо выделить лоббизм. В настоящее время в России сложилось несколько центров научного лоббирования, имеющих приоритетное влияние на принятие соответствующих решений. Среди них можно отметить государственные академии наук и ряд государственных корпораций. Неурегулированность лоббистской деятельности, предпочтение ее теневых форм превращают научный лоббизм из института политического опосредования



в серьезное препятствие на пути демократизации процесса формирования государственной научно-технической политики.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что характер институциональной среды российской модели государственной научно-технической политики определяет по преимуществу административный подход к формированию ее приоритетов как доминирующий.

Список литературы

Гимазова Ю.В. 2012. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России. — *Вестник университета (Государственный университет управления)*. № 4. С. 10-14.

Глазьев С.Ю. 2013. База для рывка. — *Эксперт*. № 9. С. 56-60.

Знаменский Д.Ю., Михалина О.А. 2013. Участие политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики Российской Федерации. — *Вестник университета (Государственный университет управления)*. № 8. С. 191-195.

Знаменский Д.Ю. 2014. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной научно-технической политики. — *Социодинамика*. № 7. С. 50-63.

Лопарев А.В. 2009. Национальные особенности взаимоотношения государства и гражданского общества в России (историко-политический аспект). — *Власть*. № 6. С. 128-132.

Омельченко Н.А. 2013. О понятии «государственность», традиционных основах, условиях и факторах формирования российской государственности. — *Вестник университета (Государственный университет управления)*. № 20. С. 55-61.

Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд» (под ред. Ю.А. Красина). 2005. М.: Альпина Бизнес Букс. 272 с.

Рыбаков А.В. 2009. *Политические институты: проблемы теории и актуальная практика*. М.: МАИ-принт. 223 с.

Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. 2013. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию. — *Интернет-журнал «Науковедение»*. № 4(17). С. 9-15.

Туровский А.А. 2007. Стратегия в системе управления. — *Вестник университета (Государственный университет управления)*. № 3. С. 227-230.

ZNAMENSKIY Dmitriy Yurievich, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Associate Professor, Deputy Head of the Chair of Public Administration and Political Technologies, State University of Management (99, Ryazanskiy Ave, Moscow, Russia, 109542, belyferz@list.ru)

STATE SCIENTIFIC AND TECHNICAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION AT PRESENT

Abstract. The article is dedicated to the question of elaboration and realization of state scientific and technical policy in modern Russia, and particularly to different social and political institutions involved in these processes. The author marks some tendencies which characterize modern situation in the state scientific and technical policy both in Russia and in foreign countries. The author pays attention to such institutes as state, political parties and some non-partial political institutes. He underlines that ability of political parties to influence this process is seriously limited. Moreover, the resource of parliamentary parties is not used completely. As for non-partial political institutes, their participation in the processes of elaboration of state scientific and technical policy usually turns to some formal procedures. As a result, the Russian government elaborates official scientific and technical policy without any civil society participation. The article concludes that the character of institutional sphere of state scientific and technical policy is connected with the governmental approach to elaboration of its priorities.

Keywords: public policy, political institutes, state, political parties, lobby, groups of interests