

ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ НАУЧНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДВОЙНОЙ ПРОВАЛ ИМПОРТА ИНСТИТУТОВ

М.В. Курбатова

Сибирский федеральный университет (Красноярск, Россия)

Информация о статье

Дата поступления
1 октября 2021 г.

Дата принятия в печать
1 ноября 2021 г.

Тип статьи

Аналитическая статья

Аннотация. Рыночная трансформация российской экономики связана с заимствованием институтов развитых стран. Сначала так был создан частный сектор, заимствованы многие институты его регулирования. Далее на этой же основе стали осуществляться преобразования общественного сектора (в том числе научной сферы). В российской экономической литературе процессы и последствия импорта институтов в сферы высшего образования и науки вызвали бурную дискуссию о целесообразности подобных изменений, их провалах и необходимости принятия корректирующих мер. Разработка научной политики призвана нивелировать «провалы рынка» в производстве научных знаний, в свою очередь, вмешательство государства, решая одни проблемы, создает другие, которые в экономической науке обозначаются как «провалы государства». Формирование научной политики в России на основе импорта институтов столкнулось с подобными «провалами государства», которые в данной работе характеризуются как «провалы импорта институтов». Цель статьи – на основе анализа нормативных документов двух периодов (2012–2018 гг. и с 2018 г.) выявить провалы импорта институтов при формировании целей научной политики России. Проведенное исследование показало наличие двух типов провалов. Провал первого типа – заимствование институтов ведет к потерям общественного благосостояния, с которыми сталкивается страна-донор и которые являются следствиями изменений стимулов деятельности в условиях внедрения инструментов нового государственного менеджмента. Провал второго типа – заимствованные институты в российской институциональной среде приводят к усилению уже известных и появлению новых, специфических негативных эффектов. Они являются следствием беспрецедентного давления государственной бюрократии на научное сообщество, ослабленное предыдущими реформами и теряющее свои переговорные позиции в условиях введения системы формализованных оценок результатов деятельности. Это позволяет российской бюрократии как примитивизировать регулирование сферы науки, так и широко использовать «имитацию регулирования».

Ключевые слова

Цели и инструменты научной политики, импорт институтов, провалы государства, наукометрия

Финансирование. Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации № ВТК-ГЗ-ФИ-15-19.

SETTING OF SCIENTIFIC POLICY GOALS OF THE RUSSIAN FEDERATION: DOUBLE FAILURE OF IMPORT OF INSTITUTIONS

M.V. Kurbatova

Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russia)

Article info

Received
October 1, 2021

Accepted
November 1, 2021

Type paper

Analytical paper

Abstract. The market transformation of the Russian economy is linked with the adaptation of institutions from developed countries. Firstly, the private sector was created in this way, and many institutions of its regulation were adopted. Further, the transformation of the public sector (including the scientific sphere) began to be carried out on the same ground. Processes and consequences of the import of institutions into the spheres of higher education and science have caused an intensive discussion in the Russian economic literature about the advisability of such changes, their failures, and the need to take corrective measures. Elaboration of science policy is designed to neutralize "market failures" in the production of scientific knowledge. In turn, the intervention of the state solves some problems, but it creates other ones, which are designated as "failures of the state" in economic science. The formation of scientific policy in the Russian Federation based on the import of institutions has faced similar "failures of the state", which are characterized as "failures of the import of institutions" in the article. The article aims to identify failures in the import of institutions according to the setting of the

Keywords

Goals and instruments of scientific policy, import of institutions, failures of state, scientometrics

Acknowledgements. The article represents results of the study based on the governmental contract for Financial University under the Government of the Russian Federation No. VTK-GZ-FI-15-19.

1. Введение. Рыночная трансформация российской экономики началась в 1990-е гг. с частного сектора. Проектирование российским правительством соответствующих реформ опиралось на опыт развитых стран и на заимствование уже опробованных рыночных институтов. В экономической литературе развернулась дискуссия о характере происходящих институциональных изменениях, многие из которых сыграли далеко не позитивную роль в развитии российской экономики, столкнувшейся с сильнейшим трансформационным кризисом. Подобные изменения, в зависимости от способов имплантации новых институтов, было предложено обозначать – импортом, заимствованием, выращиванием институтов [1; 2]. В начале 2000-х гг. опыт заимствования институтов развитых стран, без достаточного критического осмысления последствий преобразований, был перенесен на общественный сектор экономики (бюджетную систему, сферы здравоохранения, образования и науки). В реформировании российского общественного сектора стали активно использоваться неолиберальные подходы и практики нового государственного менеджмента (далее – НГМ). В российской экономической литературе процессы и последствия импорта институтов в сферу высшего образования были проанализированы в целом ряде работ [3–5].

Немного позднее и менее заметно началось заимствование институтов НГМ в регулирование научной деятельности. Разработка научной политики призвана нивелировать «провалы рынка» в производстве научных знаний. В свою очередь, вмешательство государства, решая одни проблемы, создает другие, которые в экономической науке обозначаются как «провалы государства». Формирование науч-

goals of Russia's scientific policy based on analysis of the regulatory documents of two periods (2012-2018 and from 2018). The study highlighted the presence of two types of failures. Failure of the first type is the adaptation of institutions that leads to the losses of social welfare faced by the donor country. The losses are the consequences of changes in incentives for activities in the context of the introduction of new public management tools. Failure of the second type is the adaptation of institutions in the Russian institutional environment that lead to the strengthening of already known negative effects and the emergence of new specific negative effects. These failures are the consequence of the unprecedented pressure of the state bureaucracy on the scientific community that weakened with previous reforms and lost its bargaining position in the context of the introduction of a system of formalized assessments of its performance. This fact allows the Russian bureaucracy to simplify the regulation of the science sphere as well as use widely the "imitation of regulation".

ной политики РФ на основе импорта институтов столкнулось с подобными «провалами государства», которые можно представить как «провалы импорта институтов», что нашло свое отражение в дискуссии, вышедшей на страницы научных журналов к 2020 г. [6–8].

Цель статьи – выявить провалы импорта институтов при формировании целей научной политики в России. Эмпирическую основу исследования составляет анализ нормативных документов двух периодов (2012–2018 гг. и с 2018 г.).

2. «Провалы государства» в регулировании научной сферы. Научная политика и регулирование сферы науки являются деятельностью государства по решению проблем «провалов рынка», производству общественных благ. При этом ожидаемый рост общественного благосостояния сдерживается «провалами государства» в распределении ресурсов, направляемых в научную сферу. Соответствующие потери общественного благосостояния связаны с проблемами [9]: (1) выявления предпочтений относительно производства общественных благ; (2) расхождения между предпочтениями налогоплательщиков и бюджетной политикой государства; (3) координации, конфликтов и рентоориентированного поведения в государственном аппарате; (4) политического процесса при принятии правительственных решений.

Как утверждает Б. Годэн, разработка научной политики является «концептуальным процессом», в котором «лица, ответственные за принятие решений, осмысливают проблемы сквозь призму концептуальных рамок, позволяющих структурировать политические действия», она «всегда связывалась с применением науки для целей общества и с самого начала, явно или скрыто, была построена на осно-

ве учета, анализа экономического роста, производительности и конкурентоспособности» [10, с. 35, с. 42]. Он также отмечает нарастание «экономической одержимости» в отношении научной политики, – оценки затрат и экономических эффектов науки. Концептуальные рамки нацеленности науки на решение экономических проблем общества и повышения его конкурентоспособности, а также оценки ее экономических эффектов и затрат оформляют предпочтение относительно производства соответствующих общественных благ и обоснованность бюджетных расходов на науку. «Провал государства» в данном случае заключается в потерях общественного благосостояния, связанных с подчинением науки целям оперативного экономического применения ее результатов, а не высокому качеству исследований, имеющему долгосрочное влияние. Более того, такое подчинение способно подтачивать сами основы академической деятельности, ориентированной на долгосрочную перспективу и связанной со значительным риском [11, с. 43]. Данные провалы отчасти могут быть компенсированы усилиями сильного научного сообщества, поддерживающего инициативные исследования и высокие академические стандарты, т. е. своеобразным частным софинансированием производства научного знания как общественного блага. При ослаблении переговорных позиций академического сообщества в принятии политико-экономических и управленческих решений по регулированию научной деятельности потери общественного благосостояния со временем неизбежно возрастают.

«Экономическая одержимость» усилилась с принятием НГМ, суть которого заключается в перенесении методов работы частного сектора в отрасли общественного сектора в интересах повышения их эффективности. От науки стали требовать большую утилитарную пользу, большой вклад в развитие экономики и решение социальных проблем, а также обоснования затрат каким-либо образом формализованным результатом (публикация, патент, место в конкурсе, в рейтинге и т. п.). Подотчетность и использование формализованных количественных оценок деятельности исследователей – взаимосвязанные механизмы нового подхода к управлению научной деятельностью, которые были внедрены в развитых странах и импортированы в качестве инструментов научной политики в Россию. Постепенно из средств

измерения результатов научной деятельности и обеспечения рационального использования выделяемых на исследования средств они превратились в целевые ориентиры управления сферой науки, инструменты установления бюрократического контроля над академическим сообществом. В новых условиях ярко проявились особенности политического процесса принятия правительственных решений, такие как – заинтересованность бюрократического аппарата в сохранении и дальнейшем расширении своих функций; социально-политическое маневрирование, отражающее присущую государственной политике ориентированность на тактические цели, *short-termism*; не всегда достаточный профессионализм и добросовестность при рентоориентированности политических деятелей и чиновников; несклонность типичного чиновника к риску и использование «страховочных» процедур, затягивающих принятие решений и ограничивающих их действительность [9]. Потери общественного благосостояния в сфере регулирования научной деятельности возросли по причине включения в агентские цепочки подотчетности научных учреждений и исследователей, подчинив их деятельность достижению бюрократически устанавливаемых параметров. При этом была ограничена автономия академического сообщества и его способности к автономному производству нового знания, ранее частично компенсирующего «провалы государства».

Проблемы «провалов государства» в странах – лидерах НГМ при внедрении его инструментов в регулирование научной деятельности (грантовой системы финансирования, наукометрией, других механизмов подотчетности) широко освещены в научной литературе. Показано, что использование подобных инструментов не просто искажает деятельность ученых [12–14], но и ведет к кризису науки как сферы производства новых знаний [15] и сопровождается ослаблением позиций академических структур [16]. Несмотря на это, внедрение инструментов НГМ в регулировании научной деятельности упорно отстаивается определенной частью российского экспертного сообщества. Делается это с позиций потребностей самого субъекта управления в решении все более усложняющихся проблем. Так, Л.И. Якобсон обращает внимание на то, что необходимость использования формализованных количественных оценок «тем сильнее, чем более

многочисленными и разнообразными стали объекты реального или потенциального воздействия и чем меньше в них разбирается сам принципал» [8, с. 165]. Не менее важным доводом оказывается и контроль государственных расходов на науку, облегчение для чиновников финансовой подотчетности: «принимающие решения лица заинтересованы в показателях, которыми было бы просто пользоваться и они не вызвали бы вопросов у проверяющих» [8, с. 165]. Кроме того, внимание обращается на снижение управленческих издержек: «многие управленческие решения становятся проще, получают рациональное обоснование, при этом снижается неопределенность, с которой вынуждены сталкиваться управленцы» [17, с. 48].

«Провалы импорта институтов» научной политики как проявление «провалов государства» заключаются в потерях общественного благосостояния, вызванного чрезмерной ориентацией научной деятельности на достижение экономических эффектов, а также использованием инструментов управления по результатам, характерных для стран-доноров институтов. Выявление предпочтений относительно производства новых знаний и формирование бюджетной политики финансирования научной деятельности замещается принятием неких концептуальных рамок, позволяющих структурировать политические действия посредством преобразования фрагментарной информации, ее структуризации [10, с. 35]. Это, в свою очередь, ограничивает научную деятельность прагматическими соображениями экономической целесообразности и обеспечения конкурентоспособности (в том числе и путем реализации престижных проектов). Координация деятельности в государственном аппарате и особенности поведения чиновников, недостаточно осведомленных об особенностях объекта управления и защищающих собственные интересы в иерархической бюрократической системе, обуславливают сужение горизонта планирования на всех уровнях (органов управления, регулирующих научную деятельность, научных организаций, исследователей); принятие формализованных показателей оценки результатов и подмене реальных целей работой на показатели (прежде всего наукометрические) и последующим неизбежным торможением процесса производства нового знания.

В современной российской экономике можно выделить и другой тип «провалов им-

порта институтов» научной политики как проявлений «провалов государства» в имплементации заимствованных институтов в иную институциональную среду. Рассмотрим это более подробно на примере формирования целей научной политики.

3. «Провалы государства» в формировании целей научной политики в Российской Федерации. Цели научной политики в РФ определяются «майскими» указами Президента РФ и далее закрепляются в ряде документов стратегического планирования. В 2012 г. по направлениям экономической и социальной политики были приняты отдельные указы, в том числе Указ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (далее – Указ 599)¹. Соответствующие положения были внесены в «Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации», Государственную программу Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы, в Федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы, в «Программу фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы)». 7 мая 2018 г. был принят Указ Президента РФ № 204 «О целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а в 2020 г. – Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ 474)². Внесены соответствующие корректировки в «Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации»; приняты Государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», «Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)», а также Национальный проект «Наука и университет». Рассмотрим более подробно формирование целей научной политики в Указах Президента РФ (см. табл. 1).

Определение целей научной политики в указах Президента РФ двух периодов существенно различается. В Указе 599 цель формулируется как совершенствование государственной политики и ожидаемые результаты представляются как показатели развития отдельных направлений научной политики. Соответственно, в Государственной программе «Раз-

витие науки и технологий» на 2013–2020 гг.³ цель ставится в терминах развития сектора исследований и разработок. В Указе 474 цель формулируется как решение одной из важнейших социально-экономических проблем общества, соответственно ожидаемые результаты определяются как повышение международной

конкурентоспособности РФ в научной сфере. В Государственной программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»⁴ цель формулируется как развитие человека, общества и экономики на основе совершенствования научной, научно-технической и инновационной деятельности (см. табл. 2).

Таблица 1. Цели и показатели научной политики

Table 1. Goals and instruments of scientific policy

Документ	Цель	Целевые показатели
Указ 599	Совершенствования государственной политики в области образования и науки и подготовки квалифицированных специалистов с учетом требований инновационной экономики	– Вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов; – увеличение к 2018 г. общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд руб.; – увеличение к 2015 г. внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 %; – увеличение к 2015 г. доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (<i>Web of Science</i>), до 2,44 %
Указ 474	Возможности для самореализации и развития талантов	Обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования

Таблица 2. Цели государственных программ Российской Федерации в области научной политики

Table 2. Goals of State Programs of the Russian Federation in the field of scientific policy

Документ	Цель
Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы	Формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики
Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»	– Развитие интеллектуального потенциала нации; – научно-техническое и интеллектуальное обеспечение структурных изменений в экономике; – эффективная организация и технологическое обновление научной, научно-технической и инновационной (высокотехнологической) деятельности

Другое различие подходов двух периодов заключается в том, что в Указе 599 политические цели подменяются управленческими, закрепляются конкретные направления и показатели регулирования сферы науки. Это позволило российской бюрократии в процессе последующей разработки и реализации мер регулирования выстроить единую вертикаль управления и жестко формализовать научную деятельность по всей цепочке управления (от федеральных органов управления до отдельного исследователя). В Указе 474 поставлена поли-

тическая цель, а ожидаемые результаты управленческой деятельности по ее реализации устанавливаются в других документах. Бюрократическая логика нормативных документов, регламентирующих деятельность по достижению национальных целей развития РФ на период до 2030 года, становится более жесткой.

Несмотря на перечисленные различия оба периода формирования научной политики РФ характеризуются общей концептуальной рамкой применения науки для целей повышения конкурентоспособности общества, а также пе-

ренесения научной деятельности в университеты и выработки инструментов формализованной оценки ее результатов в интересах облегчения деятельности бюрократии как субъекта управления. Соответствующие «провалы государства» усиливаются более высокой ролью российской бюрократии в выработке и реализации научной политики РФ и существенным ослаблением переговорных позиций и возможностей академического сообщества. Это проявилось в том, что формулировки целей и ожидаемых результатов научной политики во многом отражают интересы бюрократического аппарата, его заинтересованность в расширении своих функций; ориентированность на тактические цели, «short-termism»; недостаточный профессионализм и добросовестность; несклонность к риску и использование «страховочных» процедур. Рассмотрим, как это было реализовано при выполнении Указа 599.

В 2013–2014 гг. была проведена реформа РАН, которая существенно ограничила автономии Академии, сильно ослабила переговорные позиции научного сообщества, встроила руководителей научных учреждений и исследователей в единую цепочку подотчетности, прежде всего, по наукометрическим показателям. Для достижения установленного показателя – «*вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов*» – был реализован Проект 5-100. Это привело к гонке за рейтинг и замещению реальных достижений в науке и образовании на формальный показатель – место в рейтинге. Как и предыдущие меры создания федеральных университетов (ФУ) и научных исследовательских университетов (НИУ) проект способствовал: перетоку финансирования из научных в образовательные учреждения; нарастающей дифференциации вузов; снижению автономии вузов и преподавателей; выстраиванию цепочки подотчетности. Для общества это означает, что на вузы переносится ответственность за научные достижения. Для государственной политики появляется сдвоенный объект регулирования (образование и наука), каждая часть которого требует специфических подходов. Концентрация ресурсов на приоритетных научных направлениях стала отесняться концентрацией ресурсов в ведущих вузах, работающих по приоритетным направлениям, что привело к сужению образователь-

ного пространства. Это отражается на параметрах развития и науки, и высшей школы. Так, Счетная палата РФ⁵ сделав вывод о в целом позитивном воздействии на развитие высшего образования Проекта 5-100, отметила: «вузы, принимающие участие в Проекте 5-100... аккумулировали большую часть финансовых и кадровых ресурсов, привлекали наиболее перспективных студентов и исследователей, что усилило диспропорции внутри системы высшего образования в Российской Федерации».

«Увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд рублей». Гранты фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности в 2018 г. составили более 30 млрд рублей, что составляет всего 3,4 % от внутренних затрат на научные исследования и разработки в РФ. Это значит, что при установлении данного показателя российская бюрократия явно «перестраховалась», ведь обеспечить его выполнение, перераспределив часть бюджетных расходов на науку в соответствующие фонды, явно не представляло особой трудности. Одновременно был запущен процесс свертывания научных фондов (РГНФ и РФФИ) и сосредоточения соответствующих ресурсов в Российском научном фонде (РНФ), созданном в 2013 г. Это существенно ограничило возможности инициативных исследовательских групп на получение грантовой поддержки и развертывание исследований, выходящих за некие концептуальные рамки, одобренные научной бюрократией.

Сложнее оказалось с достижением показателя – «*увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 процента внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 процента*». Внутренние затраты на научные исследования и разработки выросли к 2017 г. до 1,11 %, далее 2 года сокращались до 1,00–1,04 % и в 2020 г. вновь достигли 1,10 %. Однако вопросы вызывает другое обстоятельство, – с 2000 г. не произошло никакого существенного изменения данного показателя (было 1,05 %)⁶. Провозглашаемые цели научной политики самим государством финансово поддерживаются явно недостаточно, не создаются и действенные стимулы для частного сектора по финансированию исследований и разработок. Причиной являет-

ся недостаточная координация в деятельности государственного аппарата, которая ведет к существенным «провалам государства», проявляющихся в недофинансировании производства нового знания. Доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследование и разработки, несмотря на реализацию крупномасштабных проектов поддержки, также не достигла запланированного уровня в 11,4 %. Она выросла с 9,3% в 2012 г. до 10,6 % в 2019 г., а в 2020 г. снизилась до 9,9 %⁷. Показатель, установленный на определенный срок, перестал мотивировать дополнительные усилия чиновников по его достижению.

«Увеличение к 2015 году доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных "Сеть науки" (*Web of Science*), до 2,44 процента». Появление данного индикатора в Указе 599 привело к подчинению научной сферы достижению формальных наукометрических показателей, которые стали удобным для бюрократии инструментом управления. Следствием этого стало постепенное замещение содержательной деятельности работой на показатель, появление и расцвет «хищнических» и «мусорных» научных журналов, формирование рынка публикаций, на который закачиваются немалые ресурсы, в том числе из средств грантов РФФИ и РНФ, Проекта 5-100. Так, по оценке Комиссия РАН по противодействию фальсификации научных исследований «объем бессмысленно расходуемых российским бюджетом средств из-за публикаций в хищных журналах, которые могли бы использоваться на содержательные научные проекты, заведомо превышает миллиард рублей (за период индексации соответствующих изданий в *WoS/Scopus*)»⁸.

Доля публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (*Web of Science*) снизилась с 2,43 % в 2000 г. до 1,71 % в 2012 г. Таким образом, в Указе 599 была поставлена цель выхода к 2015 г. на уровень 2000 г., т. е. лишь некоторого восстановления утраченных позиций. К 2015 г. произошел рост до 2,14 %, к 2019 г. – до 2,68 %⁹. Данный показатель был включен в систему оценки научной деятельности по всей агентской цепочке, созданы и апробированы механизмы «производства» со-

ответствующих публикаций. Это потребовало дальнейшего наращивания формальных требований: в документах второго периода появились требования к объему публикаций в изданиях первого и второго квартилей. В результате, потери времени исследователей на выполнение формальных требований все время нарастают.

В целом, потери общественного благосостояния, обусловленные ориентацией государственного регулирования сферы науки на цели, поставленные в Указе 599, весьма разнообразны: от прямых потерь на рынках публикаций, до потери самостоятельной политики в сфере высшего образования. При этом происходит «имитация регулирования», заключающаяся в установлении бюрократией понятных для нее и «достижимых» при простых бюрократических действиях показателей и в фактическом отказе от решения реальных проблем производства нового знания.

Конкретные параметры развития сферы науки по указам президента РФ 2018 и 2020 гг., как было отмечено выше, устанавливались другими документами. В Государственной программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (ред. от 11 сентября 2021 г.) ожидаемые результаты можно разделить на те, которые имеют количественные параметры и те, которые их не имеют. Сравним ряд установленных количественных параметров с фактическими данными 2019–2020 гг.

Проблемы формирования целей регулирования научной деятельности предшествующего периода остались и в новом. По-прежнему не ставится задача войти в десятку стран-лидеров по доле затрат на исследования и разработки в ВВП (от 3 % и выше). Предполагается, что к 2030 г. внутренние затраты на исследования и разработки в процентах от валового внутреннего продукта достигнут лишь 1,64 % (по Указу 599 к 2015 г. должно было быть 1,77 %), в том числе за счет роста доли внебюджетных расходов. Причем существенный рост внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП планируется обеспечить лишь за последние 3–4 года, а в начале 2020-х гг. данные затраты оставляются в пределах 1,1–1,2 % ВВП. Фактически замораживается финансирование фундаментальных исследований: планируется снижение с 0,17 до 0,14 % от бюджетных расходов в ВВП (см. табл. 3).

Таблица 3. Некоторые показатели (индикаторы) Государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»

Table 3. Some indices (indicators) of State Program "Scientific-Technological Development of the Russian Federation"

<i>Ожидаемые результаты на 2030 год</i>	<i>Факт (2019 г., 2020 г.)</i>
Обеспечено присутствие Российской Федерации в числе 10 ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования (2030 г. – 7-е место)	Внутренние затраты на исследования и разработки по странам (миллионы долларов США; в расчете по паритету покупательной способности национальных валют) 2019 г. – 9-е место
Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников в текущих ценах, в процентах от валового внутреннего продукта (1,64 %)	2020 г. – 1,1 %
Удельный вес бюджетных расходов на фундаментальные исследования в валовом внутреннем продукте составляет не менее соответствующего значения 2015 г. (не менее 0,14 %)	2019 г. – 0,17 %
К 2030 г. отношение объема средств внебюджетных источников, направленных на осуществление научной, научно-технической деятельности, к объему бюджетных средств, направленных на осуществление научной, научно-технической деятельности, составит 75 %	2020 г. – 52,7 %
К 2030 г. Российская Федерация войдет в десятку ведущих стран мира по численности исследователей в эквиваленте полной занятости (по данным Организации экономического сотрудничества и развития) (6-е место)	Численность исследователей по странам (тыс. человеко-лет; в эквиваленте полной занятости) 2019 г. – 6-е место
К 2030 г. Российская Федерация войдет в десятку ведущих стран мира по удельному весу в общем числе статей в изданиях, индексируемых в международных базах данных (5-е место)	Число статей в научных журналах, индексируемых в международных базах данных, по странам 2019 г. – <i>Web of Science</i> – 14-е место; <i>Scopus</i> – 12-е место
Место Российской Федерации в мире по присутствию университетов в топ-500 глобальных рейтингов университетов (8-е место)	2019 г. – 12-е место

Сост. по: Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (ред. от 11 сентября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322380/; Наука. Технологии. Инновации: 2021: крат. стат. сб. / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, Е.И. Евневич и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021; Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477>.

По двум установленным параметрам (по месту среди ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок и по численности исследователей в эквиваленте полной занятости) предполагаются небольшие изменения. Зато существенные сдвиги планируется совершить по наукометрическим показателям (выход с 12–14-го мест на 5-е) и по присутствию университетов в топ-500 глобальных рейтингов университетов (выход с 12-го на 8-е место). Таким образом, в Государственной программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» сохраняются регуляторные основания для перемещения научной деятельности в университеты, гонки за наукомет-

рическими показателями и за рейтинги университетов. «Провалы государства» при имплементации заимствованных институтов научной политики, проявившиеся на этапе 2012–2018 гг., сохраняются. Более того, следует отметить тенденцию усиления «имитации регулирования»: на первый план выдвигаются целевые показатели, понятные и «легкие» в достижении с точки зрения бюрократического действия; целевые показатели, важные с точки зрения обеспечения развития сферы науки, но «трудные» с позиций координации деятельности, формирования новых стимулов, заблаговременно занижаются, их достижение оттягивается по времени; действия, значимые с точ-

ки зрения поддержки реального производства новых знаний, не осуществляются.

Таким образом, провал импорта институтов научной политики второго типа заключается в потерях общественного благосостояния, связанного с менее квалифицированными действиями российской бюрократией по регулированию научной сферы и более серьезными практиками «имитации регулирования». При этом к видам потерь, возникающих в странах-донорах институтов, добавляются особые потери: потери разбалансировки образовательной политики; потери разрушения механизмов инициативного «допроизводства» научным сообществом нового знания; потери времени руководителей научных учреждений и исследователей на приспособление к постоянно меняющимся и возрастающим формальным требованиям; потери прямой перекачки государственных ресурсов на растущий рынок «хищнических» журналов и пр.

4. Выводы. В мире есть страны, в которых научная политика обеспечивает либо их устойчивое лидерство в науке, либо успешное продвижение на более сильные позиции. Копирование соответствующих институтов, на первый взгляд, оказывается достаточно очевидным управленческим решением. По этому пути пошло российское государство, когда было зафиксировано ослабление видимости российской науки в мировом экономическом пространстве. Как показывает проведенное исследование, подобный «импорт институтов» чреват двумя типами провалов, которые являются особыми формами «провалов государства». Провал первого типа – заимствование институтов сопровождается потерями общественного благосостояния, с которыми сталкивается страна-донор, и которые являются следствиями изменений стимулов деятельности в новых институциональных условиях. Провал второго типа – заимствованные институты в иной институциональной среде могут привести к усилению уже известных и появлению новых, специфических для данной страны негативных эффектов, обусловленных изменениями в стимулах деятельности. В условиях высокого профессионализма субъекта управления, его ориентации на долгосрочные цели и развитой общественной экспертизы проектов «импорта институтов», негативные эффекты могут быть нивелированы. Во-первых, за счет, более детального изучения критики заимствованных

институтов и принятия корректирующих мер. Во-вторых, в результате большего внимания к сопряжению с действующими институтами научной политики.

Импорт институтов научной политики в современной российской экономике сопровождается обоими типами провалов. Причем провалы второго типа являются следствием беспрецедентного давления государственной бюрократии на научное сообщество, ослабленное в результате предыдущих реформ и теряющее свои переговорные позиции в новых условиях введения системы формализованных оценок результатов деятельности. Это позволяет российской бюрократии как примитивизировать регулирование сферы науки, так и широко использовать «имитацию регулирования». В связи с этим напрашиваются меры по решению накопленных проблем. Среди этих мер центральное место должна занять дебюрократизация взаимодействия с академическим сообществом в процессе формирования приоритетов научной политики. Обеспечение прямого диалога является необходимым условием для выбора целей и инструментов научной политики, отвечающих критериям социальной (общественной) эффективности. Необходимо создать открытую систему общественной экспертизы принятия новых институциональных проектов, обеспечить ей соответствующую ресурсную поддержку, прежде всего, через поддержку научных и экспертных ассоциаций, научных мероприятий и научных изданий, обеспечивающих развитие экспертного сообщества.

Примечания

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». URL: <http://base.garant.ru/70170946/>.

² Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>.

³ Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 301. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162175/.

⁴ Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»: утв. Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (ред. от 11 сентября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322380/.

⁵ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер государственной поддержки российских университетов, направленных на повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров»: утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 2 февраля 2021 г. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ab8/ab8e9ce46a64ed39020ff200d407dde1.pdf>.

⁶ Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477>.

⁷ Там же.

⁸ Иностранцы хищные журналы в Scopus и WoS: переводной плагиат и российские недобросовестные авторы // Комиссия РАН по противодействию фальсификации научных исследований. М., 2020. URL: <https://kpfran.ru/wp-content/uploads/plagiarism-by-translation-2.pdf>.

⁹ Индикаторы науки: 2021: стат. сб. / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, Е.И. Евневич и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 241.

Литература

1. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 5–27.
2. Капогузов Е. А., Левин С. Н., Саблин К. С. Что понимается под импортом институтов // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 480–487.
3. Капогузов Е. А. Трансформация роли субъектов производства общественного блага «высшее образование» в контексте российской реформы // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 4–9.
4. Курбатова М. В. Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия // Мир России. – 2016. – № 4. – С. 59–86.
5. Nureev R., Volchik V., Strielkowski W. Neoliberal reforms in higher education and the import of institutions // Social Sciences. – 2020. – Vol. 9. – Iss. 5. – P. 79.
6. Тамбовцев В. Л. О научной обоснованности научной политики в РФ // Вопросы экономики. – 2018. – № 2. – С. 5–32.
7. Рубинштейн А. Я. Государственный патернализм: наукометрический провал // Journal of Institutional Studies. – 2021. – Т. 13. – № 3. – С. 20–36.
8. Якобсон Л. И. Сообщество исследователей и оценки «академической успеваемости» // Журнал новой экономической ассоциации. – 2021. – № 2 (50). – С. 164–170.
9. Радыгин А. Д., Энтов Р. М. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4–30.
10. Годэн Б. Концептуальные основы научной, технологической и инновационной политики // Форсайт. – 2010. – Т. 4. – № 2. – С. 34–43.
11. Гасслер Х., Шибани А. «Непрактичная» наука: как оценить результативность фундаментальных исследований // Форсайт. – 2011. – Т. 5. – № 1. – С. 40–47.
12. Gulbrandsen M., Smeby J. C. Industry Funding and University Professors' Research Performance // Research Policy. – 2005. – Vol. 34. – Iss. 6. – P. 932–950.
13. Butos W. N., McQuade T. J. Nonneutralities in Science Funding: Direction, Destabilization, and Distortion // Journal des Économistes et des Études Humaines. – 2012. – Vol. 18. – Iss. 1. – P. 1–26.
14. Hottenrott H., Lawson C. Fishing for Complementarities: Research Grants and Research Productivity // International Journal of Industrial Organization. – 2017. – Vol. 51(C). – P. 1–38.
15. Saltelli A., Giampietro M. What is Wrong with Evidence Based Policy, and How Can It Be Improved? // Futures. – 2017. – Vol. 91. – P. 62–71.
16. Chandler J., Barry J., Clark H. Stressing Academe: The Wear and Tear of the New Public Management // Human Relations. – 2002. – Vol. 55. – Iss. 9. – P. 1051–1069.
17. Калгин А. С., Калгина О. В., Лебедева А. А. Оценка публикационной активности как способ измерения результативности труда ученых // Вопросы образования. – 2019. – № 1. – С. 44–86.

References

1. Kuzminov Ya., Radaev V., Yakovlev A., Yasin E. Institutions: From Import to Raising (Lessons from the Russian Reforms and Opportunities for Cultivation of Institutional Change). *Voprosy Ekonomiki*, 2005, no. 5, pp. 5-27. (in Russian).

2. Kapoguzov E.A., Levin S.N., Sablin K.S. What Is Meant by the Import of Institutions. *Zhurnal Ekonomicheskoi Teorii [Russian Journal of Economic Theory]*, 2019, Vol. 16, no. 3, pp. 480-487. (in Russian).
3. Kapoguzov E.A. Transformation of the role of higher education stakeholders in the context of the Russian reform. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2015, no. 2, pp. 4-9. (in Russian).
4. Kurbatova M. Higher Education Reform as an Institutional Project of the Russian Bureaucracy: the Content and the Outcomes. *Mir Rossii*, 2016, Vol. 25, no. 4, pp. 59-86. (in Russian).
5. Nureev R., Volchik V., Strielkowski W. Neoliberal reforms in higher education and the import of institutions. *Social Sciences*, 2020, Vol. 9, iss. 5, p. 79.
6. Tambovtsev V.L. On the scientific substantiation of scientific policy in the Russian Federation. *Voprosy Ekonomiki*, 2018, no. 2, pp. 5-32. (in Russian).
7. Rubinstein A.Ya. State paternalism: From science to scientometrics. *Journal of Institutional Studies*, 2021, Vol. 13, no. 3, pp. 20-36. (in Russian).
8. Jakobson L.I. The community of researchers and "academic performance" evaluation. *Journal of the New Economic Association*, 2021, no. 2 (50), pp. 164-170. (in Russian).
9. Radygin A., Entov R. Government Failures: Theory and Policy. *Voprosy Ekonomiki*, 2012, no. 12, pp. 4-30. (in Russian).
10. Godin B. Conceptual Frameworks of Science, Technology and Innovation Policy. *Foresight*, 2010, Vol. 4, no. 2, pp. 34-43. (in Russian).
11. Gassler H., Schibany A. "Useless" Science: How to Evaluate Performance of Basic Research. *Foresight*, 2011, Vol. 5, no. 1, pp. 40-47. (in Russian).
12. Gulbrandsen M., Smeby J.C. Industry Funding and University Professors' Research Performance. *Research Policy*, 2005, Vol. 34, iss. 6, pp. 932-950.
13. Butos W.N., McQuade T.J. Nonneutralities in Science Funding: Direction, Destabilization, and Distortion. *Journal des Économistes et des Études Humaines*, 2012, Vol. 18, iss. 1, pp. 1-26.
14. Hottenrott H., Lawson C. Fishing for Complementarities: Research Grants and Research Productivity. *International Journal of Industrial Organization*, 2017, Vol. 51(C), pp. 1-38.
15. Saltelli A., Giampietro M. What is Wrong with Evidence Based Policy, and How Can It Be Improved? *Futures*, 2017, Vol. 91, pp. 62-71.
16. Chandler J., Barry J., Clark H. Stressing Academe: The Wear and Tear of the New Public Management. *Human Relations*, 2002, Vol. 55, iss. 9, pp. 1051-1069.
17. Kalgin A.S., Kalgina O.V., Lebedeva A.A. Evaluation of Publication Activity as a Way of Measuring the Productivity of Scientists. *Educational Studies Moscow*, 2019, no. 1, pp. 44-86. (in Russian).

Сведения об авторе

Курбатова Маргарита Владимировна – д-р экон. наук, профессор кафедры социально-экономического планирования, главный научный сотрудник научно-учебной лаборатории экономики природных ресурсов и окружающей среды
 Адрес для корреспонденции: 660041, Россия, Красноярск, пр. Свободный, 79
 E-mail: kurbatova-07@mail.ru
 ORCID: 0000-0002-7017-5266
 Scopus AuthorID: 34167960300
 Web of Science ResearcherID: E-6580-2014
 PИHЦ AuthorID: 613052; SPIN-код: 3398-2838

Для цитирования

Курбатова М. В. Формирование целей научной политики Российской Федерации: двойной провал импорта институтов // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2021. – Т. 19, № 4. – С. 35–45. – DOI: 10.24147/1812-3988.2021.19(4).35-45.

About the author

Margarita V. Kurbatova – Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Social and Economic Planning, Chief Researcher of Scientific and Educational Laboratory of Economics of Natural Resources and Environment
 Postal address: 79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
 E-mail: kurbatova-07@mail.ru
 ORCID: 0000-0002-7017-5266
 Scopus AuthorID: 34167960300
 Web of Science ResearcherID: E-6580-2014
 RSCI AuthorID: 613052; SPIN-code: 3398-2838

For citations

Kurbatova M.V. Setting of scientific policy goals of the Russian Federation: double failure of import of institutions. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2021, Vol. 19, no. 4, pp. 35-45. DOI: 10.24147/1812-3988.2021.19(4).35-45. (in Russian).