

§4 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Яценко И.А.

ПРОБЛЕМЫ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОЦЕССА ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Аннотация: Предметом статьи является выявление и систематизация проблем научного обеспечения управления на уровне федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а также предложения по повышению эффективности системы государственного управления. В тексте статьи проанализированы новейшие законы и подзаконные акты, принятые в 2012-2013 гг., в сфере научно-технической деятельности в части применения новых механизмов федеральными органами исполнительной власти с целью выработки эффективной государственной политики в курируемых отраслях. С учетом проведенного анализа автором сделан вывод о повышении уровня прозрачности государственного управления в части организации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ для нужд Российской Федерации, заказчиками которых выступают федеральные органы исполнительной власти, что подтверждается не только введением порядка общественного обсуждения закупок, стоимость которых превышает 1 млрд. руб., но и принятием во втором квартале 2013 г. Федеральной контрактной системы (соответствующий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2014 г.). Однако в настоящее время существуют серьезные препятствия для развития качественной системы поддержки принятия управленческих решений, что вызвано как острой нехваткой бюджетного финансирования в отдельных отраслях, так и большими проблемами в области защиты интеллектуальной собственности и закреплением исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные по государственному заказу. Вместе с тем, одним из пунктов декабрьского перечня поручений Президента Российской Федерации в 2012 г. являлось указание на необходимость развития системы негосударственных научных фондов, что расширяет возможности активного участия в научно-техническом процессе органов исполнительной власти Российской Федерации. Таким образом, в настоящее время органы власти правомочны учреждать научные фонды в целях поддержки исследований в интересах курируемой отрасли, что кроме прочего способствует развитию системы государственно-частного партнерства, так как основными грантодателями и эксплуатантами результатов будут являться организации.

Abstract: The object of the article involves uncovering and systematizing of the issues of scientific guarantees of administration at the levels of federal executive bodies of the Russian Federation, and the proposals are made for improvement of efficiency in the state administration system. The text of the article also contains analysis of the newest laws and by-laws of 2012-2013 in the sphere of scientific technical activities in part of application of the new mechanisms by the federal executive bodies for the development of efficient state policy in the supervised spheres. With due consideration to the implemented analysis the author provides a conclusion on the greater transparency level of state administration in part of organization of scientific research and experimental design works for the needs of the Russian Federation, when the customers are federal executive bodies, which is proven by the procedure of public discussion of sales for the sum over 1 000 000 000 rubles, and by the adoption of the Federal Contract System in the 2nd quarter of 2013 (the relevant Federal Law comes into force on January 1, 2014). However, currently there are serious obstacles in the way of development of qualify system for the support of administrative decision-making, which is caused by both the lack of budget financing in some spheres, and great problems in the sphere of copyright protection and provisions for exclusive rights for the results of intellectual activities created according to the state order. At the same time one of the provisions of the list of assignments by the President of the Russian Federation in 2012 referred to the need to develop the system of non-governmental scientific foundations, widening the scope of active participation of executive bodies of the Russian Federation in the scientific and technical progress. Therefore, currently government bodies have the competence to form scientific foundations in order to support researchers in the supervised areas, which, among other things, facilitates the development of the system of public-private partnership, since organizations shall be main grant-givers and users of results.

Ключевые слова: Политология, Юриспруденция, Государственное управление, Научно-техническая деятельность, научные фонды, государственная политика, институционализация, интеллектуальная собственность, эффективность управления, политический процесс.

Keywords: Political science, jurisprudence, state administration, scientific technical activity, scientific foundations, state policy, institutionalization, intellectual property, administration efficiency, political process.

Политический процесс можно определить как упорядоченную последовательность единичных действий и взаимодействий политических акторов, как правило, создающих и воссоздающих политические институты¹.

Важнейшим условием политической стабильности и эффективности политической системы является процесс институционализации. Под институционализацией В. Ачкасов и Б. Грызлов понимают «процесс образования, развития и усвоения индивидами и различными социальными общностями необходимых норм и ролей, ценностей и эталонов политического поведения, способов контроля за их поведением, а также результат процесса, в рамках которого политическое действие начинает регулироваться и приобретать стабильные черты политической структуры»².

Выработка государственной политики в различных отраслях сферы государственного управления, реализация предписаний главы государства и законодательных представительных органов, осуществляется на уровне федеральных органов исполнительной власти. Именно министерства определяют государственную политику в каждой отдельно взятой области государственного управления. Государственный аппарат и класс профессиональных чиновников есть движущий фактор осуществления принятых политических решений, выявления противоречий и подготовки предложений для очередных политических решений.

Вместе с тем, оценка эффективности управления, потребности отрасли, формулирование предложений для действенной и стабильной комплексной системы управления есть работа стратегического плана, широкого спектра, несовместимая с кругом задач, выполняемых чиновниками ежедневно. Такая работа требует полного поглощения всего рабочего времени, детального подхода к вопросу с различных

сторон (не только управленческой специфики), мононаправленности.

В системе государственного управления сложилась практика достижения таких целей, выполнения отдельных частей задач с привлечением в рамках научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, заказчиком которых выступают отдельные федеральные органы власти, компетентных лиц и организаций в различных сферах. В соответствии с действующим законодательством выполнение такого рода работ осуществляется на конкурсной основе в системе государственных закупок.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» определено, что одним из инструментов повышения эффективности расходования бюджетных средств является комплексная федеральная контрактная система.

Принятый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает формирование комплексной федеральной контрактной системы, в рамках которой будут созданы такие инструменты, как стандартные спецификации, типовые контракты на стандартные (отдельные) товары, работы и услуги (НИОКР, бюджетные инвестиции, информационные технологии, энергосбережение и т.п.), автоматизированные средства проведения заказчиками мониторинга исполнения контрактов, позволяющие заказчикам более эффективно обеспечивать решение стоящих перед ними задач.

Одновременно, расширение участков прозрачности и степени участия в решении общегосударственных вопросов реализуется и в участии населения в решении общегосударственных вопросов. Так, при необходимости осуществления государственных закупок, сумма которых превышает 1 млрд. руб., обязательным условием является проведение общественных обсуждений необходимости данных закупок. Однако, как и любые крайние меры, особенно связанные с повышением

¹ Мелешкина Е.Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа (под ред. Е. Ю. Мелешкиной). М., изд-во «Весь мир», 2001, С. 32.

² Ачкасов В. А., Грызлов Б. В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учеб. пособие. СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006, С. 72.

транспарентности действий государственной машины, благие намерения имеют свои негативные стороны, в число которых входят и вопросы проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, в частности в сфере развития системы ГЛОНАСС. Такого рода крупные стратегические проекты уже являются результатом основательной проработки и сотрудничества с компетентными организациями, а также структурами оборонного комплекса страны. Таким образом, масштабные государственные проекты рискуют быть обреченными ввиду вынесения вопросов узкой компетенции на суд широкой общественности.

Парадоксально, что, несмотря на усиление мер, направленных на стимулирование участия населения в решении общегосударственных вопросов, в настоящее время наблюдается феномен ухода общества от государства. Низкая гражданская активность сочетается с всеобщим недовольством. «Общественное тело» в данном случае не является источником суверенитета. Вопрос уже не в том группы ли, индивиды или все общество (коллективистские модели демократии) реально представляют интересы. Уверенность в невозможности повлиять на политически значимые решения подкрепляется огромной правовой неграмотностью.

Новые демократические политические институты не могут стать достаточно эффективными, поскольку не пользуются необходимой поддержкой со стороны массовых и элитных групп общества, а получить поддержку и легитимность эти институты не могут, поскольку в глазах большинства населения не являются эффективными, способными помочь в решении возникающих перед обществом проблем³.

Научная сфера претерпевает сегодня серьезные и далеко неоднозначные изменения. С одной стороны, жесткие меры по возвращению науки в истинно научное русло, снижению вульгаризированности и повышению качества исследований, коими в идеальном случае подразумевалось использование системы «Антиплагиат» в проверке научных работ, а с другой – расширение сферы возможностей для создания и реализации самых различных научных идей.

В связи с этим следует отметить, что 29 октября 2012 года по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации предусмотреть

комплекс мер, направленных на развитие системы негосударственных фондов поддержки науки, образования и технологий.

Во исполнение данного поручения подготовлены нормативные правовые акты, снимающие препятствия для активного развития указанных фондов.

Так, в 2013 г. признаны утратившими силу, ряд постановлений Правительства Российской Федерации, связанные с обязательной регистрацией фондов и отчислением 25 процентов поступающих в фонды средств Российский фонд технологических исследований.

Создана система льгот по налогообложению как для предприятий, отчисляющих средства в указанные фонды (освобождение от уплаты налога на прибыль средств до 1,5 процентов от выручки предприятия, направляемые в указанные фонды), так и получателей безвозмездной помощи (грантов) из данных фондов (льготы, предоставляются некоммерческим организациям, включенным в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации; в настоящее время в данный перечень включено 20 организаций).

Таким образом, в настоящее время в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» государственные фонды создаются в форме бюджетных или автономных учреждений, а правовое положение негосударственных фондов определяется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Одновременно, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 327 «О единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских технологических работ гражданского назначения» с 1 января 2014 г. отменяются практически все нормативные правовые акты, предусматривающие порядок ведения и учета работ. Предусматривается разработка новой системы учета, которая должна заполнить то многочисленное количество пробелов, существующих в настоящее время, в особенности связанных с объектами интеллектуальной собственности, защищаемых не только авторским правом, но и исключительными правами, т.е. с объектами интеллектуальной собственности, подлежащими патентованию или государственной регистрации в добровольном порядке (программы для электронных вычислительных машин и базы данных).

Кроме того, огромный пласт проблем результатов НИОКР возникает ввиду несоответствия между системой организации и контроля расходования

³ Баранов Н.А. Институционализация в России: особенности национальной модели // ПОЛИТЭКС, № 2, 2011 URL: <http://www.politex.info/content/view/122/30/>

средств и существующими правовыми основаниями закрепления результатов работ. Это связано с тем, что бюджетирование, ориентированное на результат, система федеральных целевых программ предусматривают оценку эффективности в том числе в стоимостных показателях, т.е. корреляцию между объемами затраченных бюджетных средств и стоимостью полученного результата. Но в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности» существует всего 4 типа юридических оснований закрепления результатов за Российской Федерацией.

Законодатель предусматривает приоритет закрепления прав на результаты НИОКР за исполнителем. Таким образом, ни на балансе федеральных органов исполнительной власти, ни в реестре результатов интеллектуальной деятельности за Российской Федерацией данные результаты не числятся. Таким образом, система оценки эффективности расходования бюджетных средств по схеме «стоимость затрат – стоимость результата» в данном случае не работоспособна.

Реализация долгосрочных политических предпринятий и чаяний наталкивается на узконаправленные представления об оценке достижения задач системой государственного аппарата, что порождает несоответствие в основном свойстве политического процесса – пространственно-временном распределении⁴.

Цели политики, как общезначимые, так и групповые (особенно если они представлены общезначимыми), носят перфекционистский характер: направлены на улучшение, исправление, облегчение, оборону и т.п., цели так называемой политической ортопрактики⁵. Здесь и возникает понятие политического проекта, в котором решающим фактором, основной движущей силой и содержанием апологии выступает научное обоснование.

Попытки реформирования российской государственности осуществляются в последнее десятилетие через Программу государственного строительства, предполагающую создание эффективной системы государственного управления, становление российского федерализма, формирование отношений между центром и регионами. В рамках решения этой проблемы – и задача подготовки кадров государственных служащих высокой квалификации путем создания

системы профессионального образования государственных служащих⁶.

Однако процессы институционализации все новых форм общественно-политических отношений, обновленной системы государственного управления в своей части приводят к трансформации способов научного обеспечения государственного управления и значения современной научной среды в процессе принятия политических решений.

Различные методы научных исследований нашли свое отражение и в широко разрекламированной среде политических технологов не только аппарата управления, но и различных организаций национального и международного уровня. Профессиональная деятельность в данной области достигла уровня, позволяющего говорить о серьезной конкуренции и превращении результатов научных исследований в предмет торга.

Кроме того, большой проблемой научного обеспечения государственного управления и принятия политических решений остается отсутствие способов достоверной оценки качества предоставляемых сведений. Ввиду невозможности однозначного определения предмета правового регулирования, отсутствия четких критериев определения качества работ и субъекта принятия решения о соответствии критериям данный вопрос остается открытым. Ведь научное содержание политологии существенно отличается от естественных дисциплин, которые во многом остаются эталоном эффективного знания об окружающем мире⁷.

В связи с этим «необходимы люди, которые бы показывали класс дисциплинированного мышления»⁸.

В настоящее время намечена позитивная тенденция расширения практики организации форм научного обеспечения государственного управления. В связи с изложенными выше изменениями, внесенными в законодательство в 2013 г., перспективным решением множества проблем может явиться создание негосударственных фондов научных исследований при федеральных органах исполнительной власти.

Источниками создания (наполнения) указанных фондов могут являться:

⁶ *Титова Л.Г.* Институционализация как фактор предупреждения и разрешения конфликтов (2009 г.) Сайт международной ассоциации конфликтологов URL: <http://www.confstud.ru/content/view/35/2/>

⁷ *Боришполец К.П.* Методы политических исследований: Учеб. пособие для студентов вузов/К. П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005, С. 8.

⁸ *Пятигорский А.* Что такое политическая философия: размышления и соображения. Цикл лекций / Александр Пятигорский. – М.: Издательство «Европа», 2007, С. 23.

⁴ *Кравченко И.И.* Бытие политики. – М., 2001, С. 14.

⁵ Там же. С. 48

- добровольные отчисления транспортных предприятий и научных организаций в сфере транспорта в размере средств, по которым предоставляются льготы;
- субсидии из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (распределение осуществляет Минэкономразвития);
- участие в научных исследованиях и разработках, как головного исполнителя (интегратора) по государственному заказу (федеральная контрактная система);
- получение доходов от использования результатов интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности) права на которые принадлежат фонду;
- другие источники, не запрещенные законодательством.

Таким образом, наряду с компенсацией нехватки бюджетных средств на финансирование необходимого научного и нормативного обеспечения различных отраслей государственного управления учреждение таких фондов позволит развивать также систему государственно-частного партнерства.

Библиография:

1. Ачкасов В. А., Грызлов Б. В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учеб. пособие. СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. – 264 с.
2. Баранов Н.А. Институционализация в России: особенности национальной модели // ПОЛИТЭКС, № 2, 2011 URL: <http://www.politex.info/content/view/122/30/>
3. Боришполец К.П. Методы политических исследований: Учеб. пособие для студентов вузов/К. П. Боришполец. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
4. Титова Л.Г. Институционализация как фактор предупреждения и разрешения конфликтов (2009 г.) Сайт международной ассоциации конфликтологов URL: <http://www.confstud.ru/content/view/35/2/>
5. Кравченко И.И. Бытие политики. – М., 2001.
6. Дегтярев А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие / Ин-т «Открытое о-во». – М.: Высш. шк., 1998. – 239 с.
7. Мелешкина Е.Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа (под ред. Е. Ю. Мелешкиной). М., изд-во «Весь мир», 2001.
8. Пушкарева Г.В. Кризисное поле российской демократии // Демократия и федерализм в России. М., 2007.
9. Пятигорский А. Что такое политическая философия: размышления и соображения. Цикл лекций / Александр Пятигорский. – М.: Издательство «Европа», 2007. – 152 с. – (Политучеба)
10. Яценко И.А. «К вопросу о демократизации и развитии гражданского общества» // Вестник университета. Вып. 22, ГУУ. – М., 2010, с. 88-94.
11. Борисенков А.А. О политическом процессе // NB: Проблемы общества и политики. – 2012. – 3. – С. 101 – 129. DOI: 10.7256/2306-0158.2012.3.235. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_235.html
12. Мусаева Х.М. О проблемах и перспективах развития налогового федерализма в условиях модернизации экономики РФ // NB: Финансовое право и управление. – 2013. – 1. – С. 49 – 63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html

References (transliteration):

1. Achkasov V. A., Gryzlov B. V. Instituty zapadnoi predstavitel'noi demokrati v sravnitel'noi perspektive: Ucheb. posobie. SPb.: IVESEP, Znanie, 2006. – 264 s.
2. Baranov N.A. Institutsionalizatsiya v Rossii: osobennosti natsional'noi modeli // POLITEKS, № 2, 2011 URL: <http://www.politex.info/content/view/122/30/>
3. Borishpolets K.P. Metody politicheskikh issledovani: Ucheb. posobie dlya studentov vuzov/K. P. Borishpolets. – M.: Aspekt Press, 2005. – 221 s.
4. Titova L.G. Institutsionalizatsiya kak faktor preduprezhdeniya i razresheniya konfliktov (2009 g.) Sait mezhdunarodnoi assotsiatsii konfliktologov URL: <http://www.confstud.ru/content/view/35/2/>
5. Kravchenko I.I. Bytie politiki. – M., 2001.
6. Degtyarev A.A. Osnovy politicheskoi teorii: Ucheb. posobie / In-t “Otkrytoe o-vo”. – M.: Vyssh. shk., 1998. – 239 s.
7. Meleshkina E.Yu. Politicheskii protsess: osnovnye aspekty i sposoby analiza (pod red. E. Yu. Meleshki noi). M., izd-vo “Ves’ mir”, 2001.
8. Pushkareva G.V. Krizisnoe pole rossiiskoi demokrati // Demokratiya i federalizm v Rossii. M., 2007.
9. Pyatigorskii A. Chto takoe politicheskaya filoso fiya: razmyshleniya i soobrazheniya. Tsikl lekt sii / Aleksandr Pyatigorskii. – M.: Izdatel'stvo «Evropa», 2007. – 152 s. – (Politucheba)

11. Yatsenko I.A. «K voprosu o demokratizatsii i razvitiu grazhdanskogo obshchestva» // Vestnik universiteta. Vyp. 22, GUU. – M., 2010, s. 88-94.
12. Borisenkov A.A. O politicheskom protsesse // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2012. – 3. – С. 101 – 129. DOI: 10.7256/2306-0158.2012.3.235. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_235.html
13. Musaeva Kh.M. O problemakh i perspektivakh razvitiya nalogovogo federalizma v usloviyakh modernizatsii ekonomiki RF // NB: Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 1. – С. 49–63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html