

---

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

---

**Д.Ю. ЗНАМЕНСКИЙ, Н.А. ОМЕЛЬЧЕНКО\***

### **ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ НАУКИ: КОНТУРЫ ВОЗМОЖНОЙ КОНЦЕПЦИИ**

*Аннотация.* Предметом настоящей статьи выступает государственная политика Российской Федерации в области развития научного потенциала высшей школы. Цель статьи состоит в обосновании контуров возможной концепции политики Российской Федерации в указанной сфере, актуальность разработки которой подчеркивается целым комплексом как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических факторов.

Основополагающим подходом к исследованию государственной политики выступает системно-динамический подход, делающий акцент на институциональных, временных и технологических основах политики. Его применение позволило предложить принципиально новый формат концепции данной политики, которая должна содержать: 1) анализ институциональных и нормативных основ политики по развитию вузовского научного потенциала; 2) характеристику основных этапов ее жизненного цикла; 3) описание технологий взаимодействия государства, гражданского общества, вузовского сообщества и бизнеса в процессе ее формирования и реализации, а также технологий оценки научного потенциала высшей школы.

---

\* **Знаменский Дмитрий Юрьевич**, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления и политических технологий, Государственный университет управления (Москва, Россия), e-mail: belyferz@list.ru; **Омельченко Николай Алексеевич**, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий, Государственный университет управления (Москва, Россия), e-mail: nik\_omelchenko@mail.ru

© Знаменский Д.Ю., Омельченко Н.А., 2020 DOI: 10.31249/poln/2020.01.06

Наиболее значимым теоретическим результатом исследования является обоснование значения высшей школы в процессах приращения научного знания и ее места в национальной научно-технологической системе. Доказано, что стереотип о «второстепенности» вузовской науки и о своеобразном разграничении функций между вузами и НИИ перестал быть актуальным.

Практическая ценность полученных авторами результатов заключается в перспективах их применения в процессе формирования политики Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в части развития вузовской науки. Кроме того, данные результаты могут заинтересовать общественно-политические организации, тем или иным образом участвующие в государственной политике по отношению к высшей школе.

*Ключевые слова:* государственная научно-техническая политика; концепция государственной политики; политические институты; жизненный цикл политики; высшая школа.

*Для цитирования:* Знаменский Д.Ю., Омельченко Н.А. Политика Российской Федерации в сфере развития университетской науки: контуры возможной концепции // Политическая наука. – 2020. – № 1. – С. 145–165. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2020.01.06>

## Введение

Острота проблем управления научным потенциалом высшей школы в современной России делает актуальным вопрос о разработке концептуального обеспечения данного направления государственной политики. Речь идет о документах стратегического характера (доктринах, концепциях, стратегиях), определяющих принципы, цели и методы государственной политики в области развития научного потенциала отечественной высшей школы.

Не вызывает сомнений тот факт, что процесс подготовки новых кадров для всех отраслей экономики по-прежнему находится в компетенции высшей школы. Кроме того, можно с уверенностью сказать, что важными компонентами миссии университетов всегда были генерация и трансфер научных знаний. Данное обстоятельство делает особенно актуальной проблематику развития научного потенциала высшей школы.

В связи с этим возникает необходимость конкретизировать тенденции современной государственной политики России по управлению научным потенциалом высшей школы и охарактеризовать выявленные этапы жизненного цикла указанной политики с

точки зрения их содержания и состава общественных и политических организаций, участвующих в этом процессе.

Поднимаемая в данной статье проблематика напрямую затрагивает целый ряд противоречий в различных подходах к таким ключевым категориям, как «государственная политика» и «научный потенциал», а также к содержанию и основным направлениям государственной политики в области развития университетской науки.

По нашему мнению, современная миссия отечественной высшей школы заключается в создании и дальнейшем развитии единой образовательной системы высокого уровня, способной не только к подготовке кадров для тех или иных отраслей реального сектора экономики, но и к продуцированию новых знаний, т.е. к обеспечению качественного научно-технологического прогресса в данных отраслях.

Общетеоретический фундамент настоящего исследования был заложен в трудах отечественных [Анохин, Гришин, Гордеев, 2013; Буренко, 2018; Герасимов, Жигаева, 2014; Перегудов, 2011; Сморгунов, 2014; 2015; Шабров, 2010] и зарубежных [Dye, 1978; Норре, 2009; Норре, Wesselink, Cairns, 2013] исследователей, описывающих ключевые тенденции функционирования и развития политической системы передовых стран мира и современной России.

Проблематика формирования и реализации государственной научно-технической политики как в России, так и в мире находится в фокусе внимания многих ученых [Государственная научно-техническая политика ..., 2013; Миндели, Чистякова, 2013; Преображенский, 2009]. Это справедливо и в части проблем развития университетской науки [Балашов, 2001; Галлямова, 2017; Кирюшина, 2016; Литвинова, 2015; Селиверстова, Фролова, 2014; Сычев, 2014]. Актуальными представляются наработки отдельных зарубежных авторов в области как государственной научно-технической политики вообще [Kolltveit, Askim, 2017, p. 546–555], так и политики в области развития научного потенциала университетов [Responding to university policies and initiatives ..., 2017, p. 378–389; Hayter, Feeney, 2017, p. 111–120; Pesti, Gyori, Kopp, 2018, p. 35–57].

Однако к настоящему времени существует ряд значимых вопросов, как представляется, нуждающихся в серьезной научной проработке. В первую очередь речь идет о технологиях взаимодействия власти и общества (в том числе вузовского сообщества) в

процессе формирования и реализации указанной государственной политики, а также оценки самого научного потенциала высшей школы.

В свете критического обобщения статистического, фактологического материала, а также нормативно-правовых актов представляется обоснованным утверждение, что текущая государственная политика Российской Федерации по отношению к высшей школе концентрируется на трех главных направлениях: 1) повышение качества образования и развитие образовательных стандартов, а также их увязка с разрабатываемыми профессиональными стандартами; 2) интеграция российских вузов в международное образовательное сотрудничество, в том числе увеличение масштабов академической мобильности обучающихся, совместное осуществление инновационной деятельности и проведение научных исследований; 3) развитие научного потенциала вузов и их интеграция в национальную научно-технологическую систему. Однако, анализируя последнее из указанных направлений, не следует забывать о таких сложностях методологического и практического характера, как: а) сама категория «научный потенциал», в том числе применительно к университетам, является весьма неоднозначной, о чем свидетельствует большое количество подходов к ее трактовке; б) научно-исследовательская деятельность в высших учебных заведениях носит пусть и важный, но все же второстепенный характер; в) вышесказанное обстоятельство, а также реальная советская практика способствовали складыванию стереотипов о малозначимости университетской науки для научного потенциала общества в целом.

Вместе с тем нельзя игнорировать целый ряд внутренних и внешних факторов, напрямую определяющих значимость развития именно вузовской науки и ее интеграции в национальную научно-технологическую систему. В частности, к таким факторам следует отнести: 1) уже упоминавшуюся выше ведущую роль высшей школы в формировании кадрового потенциала высокотехнологичных отраслей экономики; 2) неразрывность современного учебного процесса и результатов научных исследований (причем как преподавателей, так и студентов); 3) общую тенденцию к расширению доли научных исследований, осуществляемых в вузах; 4) тот факт, что подавляющее большинство российских исследователей задействованы именно в вузовском секторе; 5) внешнеполитическую ситуацию последних пяти лет, а именно наложенные на Россию

экономические санкции, побудившие политику импортозамещения и, как логичное следствие, потребность в развитии отечественной наукоемкой промышленности.

Все перечисленное подчеркивает актуальность настоящего исследования, целью которого является обоснование контуров возможной концепции политики Российской Федерации по развитию научного потенциала высшей школы.

## **Методы**

В качестве методологической основы исследования задействован системно-динамический подход, предполагающий рассмотрение государственной политики в системном единстве институциональных, временных и технологических его компонентов. Исходя из логики данного подхода [Знаменский, 2014, с. 104–106], концепция государственной политики в рассматриваемой сфере должна включать: 1) институциональные основы данной политики, а также систему соответствующих целей, приоритетов и основные направления политики; 2) описание основных этапов ее осуществления (т.е. временной компонент политики); 3) технологический компонент политики, предполагающий описание технологий оценки научного потенциала высшей школы России, а также методов и механизмов формирования, реализации и оценки результативности соответствующей политики.

При анализе рассматриваемых процессов также использовались методы программно-целевого управления [Елохов, Елохова, 2015, с. 112–114], предполагающие разработку целей управления и их увязку с технологиями их реализации, сроками и состояниями промежуточных значений процесса. В общем случае субъект программно-целевого управления реализует следующие функции: 1) определение проблем, целей, задач, процессов и методов их осуществления; 2) проведение операций, направленных на выполнение программы; 3) оценка степени выполнения программы (отклонения от нее); 4) разработка предложений по корректировке параметров управления или предложений по корректировке программы.

## Результаты

На основе критического анализа принятых в политической науке базовых подходов к изучению государственной политики (телеологический, государственно-административный, системный, сетевой и др.) сформулировано авторское видение данной категории. Принципиальным посылом при этом является признание узости подхода к государственной политике как к односторонней деятельности государства и его институтов по управлению общественными отношениями в той или иной сфере [Государственная научно-техническая политика ..., 2013]. Напротив, определение приоритетов политики и процессы ее реализации предполагают тесное взаимодействие государственных органов как между собой, так и с гражданским обществом (в первую очередь – с экспертным сообществом). Безусловно, государство при этом сохраняет за собой функцию модератора, а его ведущая роль не подвергается сомнению, что отличает позицию автора от воззрений сторонников теории *governance* («управления без управляющих») [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993, p. 9–11; Сморгунов, 2014, с. 5–14].

Исходя из авторского видения категории «государственная политика», требует уточнения понятие государственной научно-технической политики как сложного комплекса целей, задач и приоритетов государства в области развития и эффективного использования научного потенциала страны, подкрепленного соответствующим нормативно-правовым обеспечением, а также система государственных и общественных институтов, обеспечивающих их реализацию, и технологии взаимодействия государства и гражданского общества по формированию и реализации указанных целей и приоритетов [Знаменский, 2018, с. 55].

Следует констатировать, что в научной литературе и методических документах чаще всего встречается трактовка научного потенциала, отождествляющего указанный потенциал с комплексом материальных, информационных и кадровых ресурсов для научно-технической деятельности (так называемый ресурсный подход, представленный в трудах В.И. Аверченкова, В.М. Кожухара, П.А. Кульвеца, Л.Э. Миндели и многих других исследователей) [Научный потенциал ..., 2009; Кульвец, 1980]. Думается, что данный вывод является следствием статического подхода к проблеме научного потенциала, которому следует противопоставить вос-

производственно-динамический подход в единстве, во-первых, фаз жизненного цикла научного потенциала, во-вторых, различных аспектов его воспроизводства: ресурсных, институциональных, кадровых, интеграционных и ряда других. Рассмотренный с этих позиций научный потенциал любого уровня имеет более широкое по сравнению с сугубо ресурсным подходом содержание.

С этих позиций в наиболее общем виде научный потенциал высшей школы может быть определен как способность университетов и иных вузов производить новые знания в самых различных формах на основе задействования совокупности внутренних и внешних факторов.

Следует подчеркнуть, что формирование, реализация и развитие указанной способности объективно требует системного управленческого воздействия на базе научно обоснованных качественно-количественных оценок, пронизывающих все этапы жизненного цикла научного потенциала. Под последним понимается последовательное воспроизводство логически увязанных стадий: 1) формирования научного потенциала; 2) его наращивания и 3) реализации научного потенциала в различных формах [Знаменский, 2018, с. 55–62]. К числу основных элементов, характеризующих научный потенциал высшей школы, следует отнести его институциональные и организационно-кадровые основы, соответствующее ресурсное обеспечение, а также формы реализации научного потенциала высшей школы.

Логика упомянутого выше системно-динамического подхода к исследованию государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы предполагает последовательную характеристику его институциональных, временных и технологических компонентов, что и должно найти отражение в соответствующих стратегических документах (в том числе концепции государственной политики).

Так, при характеристике первого компонента следует уделить внимание области применения, основным направлениям политики, а также ее институциональным и нормативным основам. Характеризуя институциональные основы, следует еще раз отметить специфику объекта государственной политики в области развития научного потенциала высшей школы: вторичность собственно научной деятельности для вузов и наличие унаследованных с советских времен стереотипов по этому поводу, а также обозна-

ченную в стратегических документах Министерства науки и высшего образования РФ установку на развитие вузовской науки. Исследуя институциональные основы рассматриваемой политики, нельзя не отметить, что «относительная “бедность” институционального дизайна политики по управлению научным потенциалом отечественной высшей школы обусловлена следующим комплексом факторов: 1) факторы политико-культурного характера; 2) восприятие нынешней политики государства со стороны вузовского сообщества; 3) фактическая концентрация внимания государства, политических партий и других политических институтов на смежных проблемах государственной научно-технической политики; 4) сложившийся еще в советский период стереотип о вторичности вузов как субъектов научно-исследовательской деятельности» [Знаменский, 2018, с. 56].

В последние годы одной из характерных черт политики государства по отношению к научной деятельности вузов становится привлечение всевозможных посреднических структур. Данные структуры (в том числе социально ориентированные НКО) зачастую выступают инициаторами проектов, получающих государственное финансирование на конкурсной основе. Вместе с тем нельзя игнорировать то обстоятельство, что результативность деятельности любых посреднических организаций определяется тем, насколько указанные организации лояльны к властным структурам и одобряют проводимую ими политику.

Еще одной характерной чертой институциональных основ политики Российской Федерации как в области науки и технологий вообще, так и в области развития университетской науки в частности является существенная роль лоббизма. Так, результаты проведенного авторами экспертного опроса<sup>1</sup> показывают, что в настоящее время в России существует ряд фактических центров «научного лоббирования», имеющих возможность непосредственного влияния на принятие соответствующих политических реше-

---

<sup>1</sup> Опрос проводился среди научно-педагогических работников вузов России в период с 15 мая по 15 июля 2018 г. Всего опрошены 200 респондентов, в равных долях представляющие: классические университеты, технические, гуманитарные и экономико-управленческие вузы. Среди респондентов 60% – кандидаты наук, 32,5 – доктора наук, 7,5% не имеют ученой степени. Гендерное соотношение: 40% женщин, 60% мужчин. Доля молодых ученых (кандидаты наук до 35 лет, доктора наук до 40 лет) – 27,5% опрошенных.



ний на правительственном и даже президентском уровне, а также на уровне Российской академии наук и Минобрнауки Российской Федерации. Среди таких центров респондентами отмечены: 1) ряд крупных корпораций (Газпром, Росатом, РЖД и др.); 2) организации делового сообщества (в первую очередь Российский союз промышленников и предпринимателей, торгово-промышленные палаты (РФ и субъектов РФ), ассоциации малого и среднего бизнеса – ООО «Деловая Россия», «Опора России» и др.); 3) университеты, имеющие особый статус и, следовательно, приоритетную поддержку государства (МГУ им. М.В. Ломоносова, СПбГУ, НИУ ВШЭ, РАНХиГС, РЭУ им. Г.В. Плеханова и др.).

Главными выводами, сделанными по итогам опроса, следует признать: во-первых, наличие у вузовского научного сообщества России принципиального запроса на участие в определении приоритетов государственной научно-технической политики; во-вторых, нереализованность данного запроса в настоящее время.

Что же касается нормативных основ рассматриваемого направления государственной политики, то представляется очевидным, что принципиальный вектор развития законодательства в области науки и технологий должен содержать следующие целевые установки: 1) установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности (как в академическом, так и вузовском секторе НИОКР); 2) опора главным образом на так называемое «мягкое право», закрепление принципа дозволения, регулирующего отношения между равноправными участниками посредством диспозитивных, а не императивных норм (при императивном закреплении пределов властных полномочий государственных органов и их вмешательства в научную и инновационную деятельность); 3) сведение к необходимому и достаточному минимуму прямого управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью при одновременном развитии эффективных форм взаимодействия ученых и научных организаций с обществом, бизнесом и государством.

Переходя к анализу временного компонента государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы, следует выделить три основных этапа ее жизненного цикла. На первом этапе осуществляется первичная оценка научного потен-

циала высшей школы, определяются основные направления его развития; на втором происходит наращивание указанного потенциала; на третьем – его активная реализация, вторичная и итоговая оценка, а также корректировка политики.

Концепция государственной политики для каждого этапа должна предполагать: а) временные рамки; б) уточненные цели и содержание этапа; в) характеристику ключевых для данного этапа субъектов, принимающих участие в мероприятиях, предусмотренных на данном этапе; г) комплекс способов реализации политики на данном этапе; д) систему мероприятий, связанных с реализацией целей данного этапа; е) описание ожидаемых результатов этапа [Знаменский, 2018, с. 60].

При описании технологического компонента государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы ключевое значение имеют: а) формы и методы взаимодействия государства и политических институтов в процессе формирования и реализации политики; б) технологии взаимодействия с экспертным сообществом; в) технологии первичной, вторичной и итоговой оценки научного потенциала высшей школы.

Формат взаимодействия между государством, общественно-политическими институтами и вузовским сообществом должен, по нашему мнению, предусматривать общественные обсуждения в рамках всероссийского конгресса «Научный потенциал высшей школы как объект управления», проводимого не реже одного раза в три года. Основными целями такого конгресса должны стать: а) выявление актуальных проблем развития научно-исследовательской деятельности в отечественных вузах в контексте стоящих перед Россией больших вызовов; б) обобщение лучших отечественных и зарубежных практик управления и развития научного потенциала высшей школы; в) выработка консолидированной позиции вузовского сообщества по вопросам государственной политики Российской Федерации в области развития научного потенциала высшей школы.

Экспертное обеспечение процесса определения приоритетов государственной политики в рассматриваемой сфере может быть сведено к серии очных дискуссий (в том числе в рамках упомянутого конгресса) и заочных экспертных оценок. Это позволит существенно расширить формат обсуждения стратегических приорите-

тов в данном вопросе и учесть большую часть интересов научного сообщества.

Представляется, что основой эффективной стратегии развития вузовской науки выступают технологии оценки научного потенциала высшей школы. Думается, что конкретный набор оценочных методов определяется типом оценки научного потенциала. Так, первичная оценка делает акцент на материально-технических, информационных, организационных, кадровых, финансовых и иных ресурсах отечественной высшей школы, а также на социальных и иных факторах осуществления научно-исследовательской деятельности в вузах. В соответствии с авторской методикой показатели данного вида оценки могут быть сведены в следующие группы: 1) показатели институциональных факторов формирования научного потенциала высшей школы (в том числе характеризующие организационную структуру управления научной деятельностью и соответствующую систему коммуникаций); 2) показатели кадрового потенциала высшей школы (доля сотрудников, имеющих ученую степень, доля молодых ученых в кадровом составе, численность аспирантов, докторантов и соискателей в коллективах российских вузов); 3) социальные факторы, включающие эффективность материального и нематериального стимулирования, а также уровень престижа научно-исследовательской деятельности в вузах; 4) показатели обеспеченности информационными, финансовыми и материально-техническими ресурсами, а также – что немаловажно – ресурсами рабочего времени (в силу приоритетности учебной, а не научной нагрузки для вузов); 5) показатели соответствия научно-исследовательской деятельности вузов приоритетам государственной политики и конъюнктуре рынка; 6) показатели интеграции высшей школы в национальную научно-технологическую систему и международное сотрудничество.

В качестве объекта вторичной оценки научного потенциала высшей школы выступают различные формы его реализации, т.е. те или иные результаты научных исследований. Таким образом, показатели вторичной оценки должны быть объединены в следующие группы: 1) показатели институциональных результатов научно-исследовательской деятельности организаций высшей школы (включая развитие системы национальных исследовательских университетов и иных вузов с особым статусом, уровень и масштабы организуемых в вузах научных конференций, симпозиумов и иных подобных мероприятий, а также функционирова-

ние в структуре университетов либо при них малых инновационных предприятий и научно-образовательных центров); 2) аттестационно-статусные показатели реализации научного потенциала высшей школы, характеризующие наличие и статус научных школ в вузах, статистика защит кандидатских и докторских диссертаций и т.д.; 3) показатели реализации результатов интеллектуальной деятельности (так называемая патентная статистика); 4) научно-информационные (в том числе библиометрические) показатели; 5) финансовые показатели научно-исследовательской деятельности высшей школы (в первую очередь – средний объем средств, полученных в результате НИР).

Итоговая оценка осуществляется путем сопоставления индексов первичной и вторичной оценок, что служит основой для анализа политики по управлению научным потенциалом высшей школы и прогноза ее дальнейшего развития.

В целях апробации методики оценки научного потенциала высшей школы, разработанной авторами, было проведено исследование научного потенциала вузов в трех субъектах Российской Федерации (Москва, Новосибирская область и Ставропольский край). Главными задачами исследования были проверка релевантности системы показателей первичной и вторичной оценки научного потенциала высшей школы, отработка методики измерения данных показателей и их уточнение (в том числе корректировка шкал оценивания). При проведении апробации авторы задействовали опросные методы (в первую очередь для оценки социальных факторов формирования научного потенциала вузов), фокус-групповые экспертные оценки, а также методы анализа библиометрических данных и патентной статистики (с использованием ресурсов Российского индекса научного цитирования), данные Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа и Федеральной службы государственной статистики.

Так, результаты первичной оценки научного потенциала высшей школы в рассматриваемых регионах показали в целом средний уровень развития научного потенциала вузов. При этом нельзя не отметить, что в таком сложном и насыщенном вузами регионе, как Москва, располагаются как вузы-лидеры, так и аутсайдеры, что способствует определенному занижению общегородских показателей научного потенциала. При анализе результатов

проведенного экспертного опроса<sup>1</sup> также было отмечено стремление представителей московских вузов несколько занижить значения социальных факторов развития научного потенциала, в то время как представители Ставропольского края, напротив, завышали данные показатели. В результате индекс первичной оценки<sup>2</sup> научного потенциала высшей школы для г. Москвы составил 6,1 балла по 10-балльной шкале, соответствующее значение для Ставропольского края составило 6,5 балла. Наиболее низкое значение индекса первичной оценки научного потенциала высшей школы (5,9 балла) выявлено для Новосибирской области, что во многом обусловлено невысокими показателями институциональных факторов и факторов государственной политики.

Оценка форм реализации научного потенциала высшей школы в трех исследуемых субъектах РФ свидетельствует о гораздо большем разбросе значений. Так, вполне средний уровень индекса вторичной оценки научного потенциала высшей школы<sup>3</sup> выявлен для Москвы (6,4 балла), что, как и в случае с первичной оценкой, обусловлено значительной разницей в уровне столичных вузов. Наиболее высокое значение индекса вторичной оценки научного потенциала высшей школы продемонстрировала Новосибирская область (7,5 балла), во многом за счет аттестационно-статусных

---

<sup>1</sup> Опрос проводился среди научно-педагогических работников вузов г. Москвы, Ставропольского края и Новосибирской области в период с 1 ноября по 15 декабря 2018 г. Всего опрошено: по г. Москве 100 респондентов, по Новосибирской области 56 респондентов, по Ставропольскому краю 40 респондентов. Среди респондентов 67% – кандидаты наук, 23 – доктора наук, 10% не имеют ученой степени. Гендерное соотношение во всех трех регионах: 65% женщин, 35% мужчин. Доля молодых ученых (кандидаты наук до 35 лет, доктора наук до 40 лет) – 33% опрошенных.

<sup>2</sup> Складывается из показателей институциональных, кадровых, финансовых, информационных и материально-технических факторов научного потенциала, а также из экспертных оценок социально-психологических условий научной деятельности, соответствия научной деятельности вузов приоритетам государственной политики и конъюнктуре рынка НИОКР, а также уровня международной активности вузов.

<sup>3</sup> Складывается из показателей публикационной и патентной активности вузов, финансовых результатов научной деятельности, наличия у вузов особого статуса (федеральный университет, НИУ и т.п.), статистики защит кандидатских и докторских диссертаций, наличия премий и иных наград за научную деятельность и других форм реализации научного потенциала.

(полученные научные премии и гранты, количество студентов, занявших призовые места на национальных и международных научных конкурсах и т.д.) и финансовых (объем финансирования НИР, в том числе в расчете на одного научно-педагогического работника) форм реализации имеющегося потенциала. Достаточно скромными на этом фоне видятся результаты вторичной оценки в Ставропольском крае (5 баллов), что вызвано главным образом низкими показателями финансовых форм реализации научного потенциала вузов региона.

Результаты апробации авторской методики оценки научного потенциала высшей школы свидетельствуют о ее применимости при разработке концепции государственной политики Российской Федерации в указанной сфере. Полученные значения индексов первичной и вторичной оценки говорят о достаточно высокой эффективности реализации научного потенциала вузов Москвы и Новосибирской области. Показатели третьего пилотного региона – Ставропольского края – несколько скромнее.

Анализ результатов комплексной оценки научного потенциала высшей школы дает возможность спрогнозировать основные направления стратегии его развития.

Возможные стратегии развития научного потенциала высшей школы в зависимости от реального уровня эффективности его использования подразделяются на: а) *антикризисные* стратегии; б) стратегии *ускоренного развития научного потенциала*; в) стратегии *наращивания научного потенциала*; г) стратегии *устойчивого развития научного потенциала*; д) стратегии *оптимального развития научного потенциала*. Так, исходя из результатов проведенной апробации можно сделать вывод, что для города Москвы и Новосибирской области характерна высокая эффективность реализации научного потенциала (от 5,1 до 8 баллов по 10-балльной шкале). Что касается Ставропольского края, то по формальным признакам его научный потенциал находится на границе зон средней и высокой эффективности, однако положение дел усугубляется тем, что значение индекса первичной оценки научного потенциала высшей школы превышает соответствующее значение вторичной оценки. Это говорит либо о неэффективной реализации имеющегося потенциала, либо о сознательном завышении показателей первичной оценки. Следовательно, оптимальной стратегией для Москвы и Новосибирской области будет стратегия наращивания научного

потенциала высшей школы, а для Ставропольского края – стратегия ускоренного развития с особым вниманием на повышение патентной активности вузов, развитие системы подготовки научно-педагогических кадров и активизации участия в конкурсах на получение научных грантов.

Что касается структуры соответствующих разрабатываемых программ, то представляется целесообразным выделение трех главных блоков: *целевого*, содержащего выводы из результатов итоговой оценки за прошлый период (в том числе: а) показатель соотношения индексов вторичной и первичной оценки; б) фиксация соответствующей зоны эффективности использования научного потенциала; в) констатация принципиальной направленности вектора развития научного потенциала во времени; г) определение типа программы развития); *блока мероприятий по формированию научного потенциала высшей школы*, включающего формирование институциональных, организационно-кадровых и социальных основ, ресурсное обеспечение и интеграционные механизмы в сфере научно-исследовательской деятельности вузов; *блока мероприятий в области реализации научного потенциала*, структура которого определяется совокупностью форм реализации научного потенциала.

### Заключение

Некоторые сделанные авторами выводы могут послужить предметом научных дискуссий среди политологов. Так, представляется ошибочной выявленная в ходе проведенного авторами опроса<sup>1</sup> точка зрения отдельных экспертов, в соответствии с которой научному и деловому сообществу и другим негосударственным институтам и структурам в рамках реализации государственной политики в области развития вузовской науки отводится сугубо пассивная роль объектов государственного воздействия. По нашему мнению, *субъектность* данных структур является одним из важнейших условий эффективности государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы.

В данном контексте немаловажно, что концепция такой политики должна содержать открытый перечень организаций, участ-

---

<sup>1</sup> Параметры опроса см. выше.

вующих в процессе ее формирования и реализации. Вместе с тем представляется обоснованной необходимость совершенствования самого формата участия различных государственных и общественных институтов в процессах ее формирования, реализации и оценки.

Полученные в ходе проведенного авторами исследования научные результаты могут быть полезны федеральным и региональным органам государственной власти, а также организациям научного сообщества при разработке концепций управления научным потенциалом высшей школы. Сделанные авторами выводы могут также послужить научным заделом для дальнейшего исследования закономерностей управления научным потенциалом вузов. В статье приводится оригинальный подход к исследованию государственной политики, применимый, в частности, к политике по отношению к научному потенциалу высшей школы.

Практическая ценность научных результатов, полученных авторами, состоит в возможности их использования при разработке концепции государственной политики по развитию вузовского сектора науки, а также программных документов, стратегий и проектов политических партий и иных заинтересованных структур. Научная ценность полученных результатов заключается в том, что они могут стать методологической основой для изучения других направлений государственной политики.

В качестве главного результата государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы должно быть формирование в вузах России непрерывного цикла: «фундаментальные исследования – поисковые научно-исследовательские работы – прикладные технологии – производство – рыночная реализация». Таким образом, с одной стороны, будет обеспечено воспроизводство высококвалифицированных кадров для нужд исследовательского сектора и наукоемких предприятий, а также для экономики страны в целом, а с другой – отечественные вузы смогут рассчитывать на вхождение в число мировых лидеров высшего образования, в том числе топ-100 университетов мира.



## Список литературы

- Анохин М.Г., Гришин О.Е., Гордеев Л.И.* Системные инновации для России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология. – 2013. – № 3. – С. 5–12.
- Балашов В.В.* Современные проблемы управления воспроизводством научного потенциала высшей школы России: монография. – М.: Издательский дом ГУУ, 2001. – 213 с.
- Буренко В.И.* Управление и политика в эпоху постмодерна // Вестник национального института бизнеса. – 2018. – № 32. – С. 18–26.
- Галлямова Л.И.* Интеграция академической науки и высшей школы как фактор интеллектуального потенциала Тихоокеанской России // Россия и АТР. – 2017. – № 1 (95). – С. 35–48.
- Герасимов А.В., Жигаева К.В.* Государственная власть и гражданское общество в современной России: проблемы взаимодействия: монография. – М.: МГГЭУ, 2014. – 202 с.
- Государственная научно-техническая политика в модернизационной стратегии России / Е.В. Бодрова, М.Н. Гусарова, В.В. Калинов, К.В. Калинова, С.В. Сергеев. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2013. – 572 с.
- Елохов А.М., Елохова Т.А.* Стратегическое программно-целевое управление. – Пермь: Зап.-Урал. Ин-т экономики и права, 2015. – 376 с.
- Знаменский Д.Ю.* Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 12. – С. 104–106.
- Знаменский Д.Ю.* Государственная политика в области развития вузовской науки: стадии жизненного цикла // Управление. – 2018. – № 6 (1). – С. 55–62.
- Кирюшина О.Н.* Научный потенциал высшей школы как фактор модернизации системы образования и основа развития общества // Национальная ассоциация ученых. – 2016. – № 4–1 (20). – С. 88–90.
- Кульвец П.А.* Научно-технический потенциал. Сущность, оценка, эффективность использования: учеб. пособие. – Вильнюс: МВССО ЛитССР, 1980. – 55 с.
- Литвинова К.П.* Развитие научно-образовательного потенциала высшей школы // Совет ректоров. – 2015. – № 7. – С. 65–68.
- Миндели Л.Э., Чистякова В.Е.* Академический сектор научного потенциала России: монография. – М.: ИПРАН РАН, 2013. – 122 с.
- Научный потенциал: оценка и моделирование влияния на экономическое развитие региона / под ред. В.И. Аверченкова, В.М. Кожухара. – Брянск: Изд-во Брянского гос. технического ун-та, 2009. – 204 с.
- Перегудов С.П.* Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. – М.: РОССПЭН, 2011. – 431 с.
- Преображенский Б.Г.* Взаимодействие высшей школы и государства – условие эффективного развития научного потенциала // Успехи современного естествознания. – 2009. – № 6. – С. 74–76.
- Селиверстова О.В., Фролова Н.С.* Интеллектуальный капитал вуза как один из компонентов образовательных услуг: международный опыт финансирования и

- развития научного потенциала высшей школы // Интернет-журнал «Науковедение». – 2014. – № 3. – С. 1–16. – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/167EVN314.pdf> (Дата обращения: 15.011.2019.)
- Сморгунов Л.В. Управляемость и сетевое политическое управление // Власть. – 2014. – № 6. – С. 5–14.
- Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. – М.: РОССПЭН, 2015. – 382 с.
- Сычев А.В. Первичная оценка научного потенциала негосударственного вуза: варианты подходов // Интернет-журнал «Науковедение». – 2014. – № 4 (23). – С. 1–11. – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/17EVN414.pdf> (Дата обращения: 15.011.2019.)
- Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. – 2010. – № 5. – С. 4–9.
- Responding to university policies and initiatives: the role of reflexivity in the mid-career academic / A. Brew, D. Boud, L. Lucas, K. Crawford // Journal of Higher Education Policy and Management. – 2017. – Vol. 39, N 4. – P. 378–389. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080x.2017.1330819>
- Dye T. Understanding Public Policy. – Englewood Cliffs, NY.: Prentice-Hall, 1978. – 368 p.
- Hayter C.S., Feeney M.K. Determinants of external patenting behavior among university scientists // Science and public policy. – 2017. – Vol. 44, N 1. – P. 111–120. – DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scw037>
- Hoppe R. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work // Poiesis and Praxis. – 2009. – Vol. 6, N 3/4. – P. 235–263. – DOI: <https://doi.org/10.1007/s10202-008-0053-3>
- Hoppe R., Wesselink A., Cairns R. Lost in the problem: the role of boundary organizations in the governance of climate change // Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. – 2013. – Vol. 4, N 4. – P. 283–300. – DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.225>
- Kollveit K., Askim J. Decentralisation as substantial and institutional policy change: scrutinising the regionalisation of science policy in Norway // Science and public policy. – 2017. – Vol. 44, N 4. – P. 546–555. – DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scw083>
- Pesti C., Gyori J., Kopp E. Student teachers as future researchers: how do Hungarian and Austrian initial teacher education systems address the issue of teachers as researchers? // Center for educational policy studies journal. – 2018. – Vol. 8, N 3. – P. 35–57. – DOI: <https://doi.org/10.26529/cepsj.518>
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. The Study of the public policy processes // Policy change and learning: an advocacy coalition approach / P.A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith (eds). – Boulder, Colo: Westview Press, 1993. – P. 1–12.

**D.Yu. Znamenskiy, N.A. Omelchenko\***  
**Policy of Russian Federation at the sphere of universities' science development: contours of probable conception**

*Abstract.* The subject of the article is public policy of Russian Federation in the field of development of scientific potential of higher education. The purpose of the article is to substantiate the contours of a possible concept of Russian policy in this area, that seems actual because of wide complex of internal and external factors.

A fundamental approach to the study of public policy is the system-dynamic approach, which focuses on the institutional, temporal and technological foundations of policy. Its application made it possible to propose a fundamentally new format for the concept of this policy, which should contain: 1) analysis of institutional and law framework of policy; 2) characteristics of main stages of its life cycle; 3) description of technologies of interaction between state, civil society, universities and business in the process of its formation and implementation, and technologies for assessing the scientific potential of higher education.

The most important theoretical result is to substantiate the importance of higher education in the processes of increment of scientific knowledge and its place in national scientific and technological system.

The achievements of the authors may be used by socio-political and expert organizations aiming to participate in the processes of formation and implementation of public policy in relation to higher education.

*Keywords:* public scientific and technical policy; conception of public policy; political institutes; life cycle of public policy; high school.

*For citation:* Znamenskiy D.Yu., Omelchenko N.A. Policy of Russian Federation at the sphere of universities' science development: contours of probable conception. *Political science (RU)*. 2020, N 1, P. 145–165. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2020.01.06>

## References

- Anokhin M.G., Grishin O.E., Gordeev L.I. System innovations for Russia. *RUDN Journal of political science*. 2013, N 3, P. 5–12. (In Russ.)
- Balashov V.V. *Modern problems of management the reproduction of the scientific potential of higher school in Russia*. Moscow: SUM Publishing House, 2001, 213 p. (In Russ.)

---

\* **Znamenskiy Dmitriy**, Department of Public Administration and Political Technologies, State University of Management (Moscow, Russia), e-mail: [belyferz@list.ru](mailto:belyferz@list.ru); **Omelchenko Nikolai**, Department of Public Administration and Political Technologies, State University of Management (Moscow, Russia), e-mail: [nik\\_omelchenko@mail.ru](mailto:nik_omelchenko@mail.ru)

- Brew A. et. al. Responding to university policies and initiatives: the role of reflexivity in the mid-career academic. *Journal of Higher Education Policy and Management*. 2017, Vol. 39, N 4, P. 378–389. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080x.2017.1330819>
- Burenko V.I. Management and policy at the age of postmodern. *Vestnik nacional'nogo instituta biznesa*. 2018, N 32, P. 18–26. (In Russ.)
- Dye T. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, 1978, 368 p.
- Elokhov A.M., Elokhova T.A. *Strategic program and target management*. Perm: Western-Ural Institute of Economics and Law, 2015, 376 p. (In Russ.)
- Galljamova L.I. Integration of academic science and higher education as a factor of intellectual potential of Pacific Russia. *Russia and the Pacific*. 2017, N 1 (95), P. 35–48. (In Russ.)
- Gerasimov A.V. Zhigaeva K.V. *State authority and civil society in modern Russia: problems of interaction*. Moscow: MSUHE, 2014, 202 p. (In Russ.)
- Hayter C.S., Feeney M.K. Determinants of external patenting behavior among university scientists. *Science and public policy*. 2017, Vol. 44, N 1, P. 111–120. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scw037>
- Hoppe R. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis and praxis*. 2009, Vol. 6, N 3–4, P. 235–263. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10202-008-0053-3>
- Hoppe R., Wessellink A., Cairns R. Lost in the problem: the role of boundary organizations in the governance of climate change. *Wiley interdisciplinary reviews: climate change*. 2013, Vol. 4, N 4, P. 283–300. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.225>
- Kirjushina O.N. Scientific potential of the higher school as factor modernizations of the education system and basis of development of society. *Nacional'naya associacia uchenih*. 2016, N 4–1 (20), P. 88–90. (In Russ.)
- Kolltveit K., Askim J. Decentralisation as substantial and institutional policy change: scrutinising the regionalisation of science policy in Norway. *Science and public policy*. 2017, Vol. 44, N 4, P. 546–555. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scw083>
- Kulvets P.A. Scientific and technical potential. Essence, evaluation, efficiency of use: Textbook. Vilnius: MVSSO LitSSR, 1980, 55 p. (In Russ.)
- Litvinova K.P. Development of high school's scientific and educational potential. *Sovet rektorov*. 2015, N 7, P. 65–68. (In Russ.)
- Mindeli L.E., Chistyakova V.E. *Academical sector of Russian scientific potential*. Moscow: ISSRAS, 2013, 122 p. (In Russ.)
- Peregudov S.P. *Political system of Russia at global context: institution and mechanisms of interaction*. Moscow: ROSSPEN, 2011, 431 p. (In Russ.)
- Pesti C., Gyori J., Kopp E. Student Teachers as Future Researchers: How do Hungarian and Austrian Initial Teacher Education Systems Address the issue of Teachers as Researchers? *Center for Educational Policy Studies Journal*. 2018, Vol. 8, N 3, P. 35–57. DOI: <https://doi.org/10.26529/cepsj.518>
- Preobrazhenskiy B.G. Interaction of high school and state as a condition of scientific potential's effective development. *Advances in current natural sciences*. 2009, N 6, P. 74–76. (In Russ.)

- Public scientific and technical policy in modernizing strategy of Russia.* Ed. by E.V. Bodrova, M.N. Gusarova, V.V. Kalinov, K.V. Kalinova, S.V. Sergeev. Moscow: Moscow university for the humanities, 2013, 572 p. (In Russ.)
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. The Study of the public policy processes. In: *Policy change and learning: an advocacy coalition approach.* Ed. by P.A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith. Boulder; Colo: Westview Press, 1993, P. 1–12.
- Scientific potential: evaluation and modeling of influence to regional economic development.* Ed. by V.I. Averchenkov, V.M. Kozhukhar. Bryansk: Bryansk state technical university, 2009, 204 p. (In Russ.)
- Seliverstova O.V., Frolova N.S. Intellectual capital of higher school as one of the component of Educational services: international outlook on the foreign research and development funding. *Naukovedenie.* 2014, N 3, P. 1–16. Mode of access: <https://naukovedenie.ru/PDF/167EVN314.pdf> (accessed: 15.11.2019.) (In Russ.)
- Shabrov O.F. Efficiency of public administration in postmodern conditions. *Vlast'*. 2010, N 5, P. 4–9. (In Russ.)
- Smogrunov L.V. Manageability and network political management. *Vlast'*. 2014, N 6, P. 5–14. (In Russ.)
- Sungurov A.Y. *How political innovations appear: "think tanks" and other institutions-mediators.* Moscow: ROSSPEN, 2015, 382 p. (In Russ.)
- Suychev A.V. Primary appreciation of high school organization's scientific potential: basic approaches. *Naukovedenie.* 2014, N 4 (23), P. 1–11. Mode of access: <https://naukovedenie.ru/PDF/17EVN414.pdf> (accessed: 15.11.2019.) (In Russ.)
- Znamenskiy D.Y. Dynamic system approach to the process of elaboration and implementation of state policy. *Theory and practice of social development.* 2014, N 12, P. 104–106. (In Russ.)
- Znamenskiy D.Y. Public policy in universities' science development: stages of lifecircle. *Upravlenie.* 2018, N 6 (1). P. 55–62. (In Russ.)