

Государственное регулирование научных организаций: краткий обзор с начала независимости и по настоящее время.

Муслимов Рамиль
КазНУ имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан.
E-mail: muslimovramilgwt@gmail.com

DOI: [10.26577/SEDGCh.2023v2ca17](https://doi.org/10.26577/SEDGCh.2023v2ca17)

Аннотация

За государством закрепляется роль стабилизатора, который будет укреплять научную деятельность организации, как внутри страны, так и на мировой арене. Адаптировать положение науки в стране к его изменяющимся условиям. В статье приведен краткий обзор государственного регулирования науки и научных организаций с момента обретения независимости по настоящее время, путем перестройки государственных органов, открытия новых научных организаций, принятий нормативно-правовых актов, регулирующих научную деятельность. Методы применения мирового опыта в науке Казахстана, как происходит внедрение, инструменты и механизмы, регулирующие работу государства. Методы исследования применимые в работе — это количественный анализ публикаций ученых и специалистов, а также применение метода историзма, для установления закономерного развития и изменения во времени роли государственной политики в науке. Сделан вывод о том, на какой стадии развития находится современная казахстанская наука, что было сделано за годы независимости. В конце статьи указаны методы внедрения новой модели развития науки, какие условия можно создать для преобразования научных организаций.

Ключевые слова: Государственное регулирование, наука, Национальная академия наук, научно-исследовательские институты

JEL codes: H83, Z18

Основная часть

Под термином государственное регулирование научных организаций подразумевается система мер, форм и методов, с помощью которых государство и созданные им органы осуществляют управленческую деятельность, а именно законодательного, исполнительного и контролирующего характера.

После развала Советского союза страна погрузилась в социально-экономический кризис, науку это тоже не обошло. Казахская наука, в начале своей независимости, в как и во всех постсоветских республиках, испытывала сложные времена. Научные возможности и потенциал которые были еще созданы в советское время, в начале 90-х годов начинает свой спад, из-за ряда острых проблем. Результативность науки начала резко сокращаться, главной сложностью было маленькое, а иногда и вовсе отсутствие финансирования. Спрос на научные исследования, и их результаты, оказались и вовсе не нужны, сокращение результативности науки, привело к огромной текучести рабочих кадров. Данные обстоятельства, плюс устаревшая материально-техническая база и низкие условия проведения научно-технических исследований, а также стареющие научные кадры, приводят к закрытию многих научных институтов, а в начале 90-х в Республике их было около 300 научных организаций. Все вышеуказанные обстоятельства конечно привели к сокращению результативности науки, число научных умов в стране сократилось почти в два раза, многие институты начали закрываться, а оставшиеся держались из последних сил, и сотрудники бывало ждали заработные платы по несколько месяцев.

В эти годы была острая необходимость предпринимать шаги для налаживания организации работы научных организаций, науки в целом и нормативной базы в сфере науки. В основе регулятора обеспечения жизнедеятельности науки и научных организаций в стране в 1992 г. был принят закон «О науке и государственной научно-технической политике Республики Казахстан». Данный закон должен был определить понятия, взгляды и принципы для развития науки в новый период для страны, которая только недавно стало самостоятельной.

С 1992 г. началось преобразование полностью системы образования и науки. Центральным исполнительным органом для выполнения главной задачи, а именно руководства всей научно-технической политикой страны становится Министерство науки и новых технологий. Кроме этого, в республике начинают создаваться различные органы и структуры которые наряду с министерством, будут определять политику НИОКР (научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы) страны, подготовкой научных кадров, и т.д. В 1993 г. была принята Республиканская целевая - программа «Развитие государственной системы научно-технической информации Республики Казахстан».

Подготовка кадров и специалистов для приоритетных секторов экономики страны были главной целью для начала развития науки в новой стране, и в ноябре 1993 г. была учреждена международная

стипендия «Болашак». Ее программа включает в себя академическое обучение (магистратура, докторантура), а также научные стажировки в лучших компаниях и университетах мира (1).

В 1996 Министерство науки и новых технологий было соединено с Национальной академией наук (далее – НАН), и стали исполнительным органом, обеспечивающим государственное управление в сфере науки и техники и начало носить название - Министерство науки — Национальная Академия наук РК. Однако данное преобразование, не оправдало себя, и уже через три года, в республике появилось Министерство образования и науки, НАН ждало не только выведение из состава исполнительного органа, а еще и реформа. С Академии наук был снят статус государственной организации, и предан статус общественной, выведение из ее состава академических институтов. Некоторые институты перешли в отраслевую ведомственность, другие были объединены с ВУЗами.

Реформа НАН вызвали противоречивую реакцию, как и среди ученого мира страны, так и среди общественного. Многие ученые приняли эту новость ужасающей, так как эта новость привела к потере авторитета Академии наук не только в республике, но и в мире. Переход в общественную организацию, показывало недоверие или потерю его, со стороны Президента и Правительства, а перенос некоторых научных организаций в Астану, столицу уже на тот момент страны, для интеграции со столичными университетами, только подтверждают такие мнения. Нашлись и сторонники этой новости, которые видели неудачную работу объединенного министерства и НАН, и давно хотели, чтобы казахстанская наука, перешла на коммерческую основу.

Согласно уже Уставу общественного объединения Академия наук целью деятельности Академии является всемерное содействие развитию науки в Казахстане, реализации наиболее важных и перспективных научных исследований и научно-технических разработок, внедрению результатов научно-технической деятельности в экономику страны, развитию научно-инновационной деятельности, профессиональной консолидации ученых Казахстана (2).

В 2006 г. ключевым моментом в реформе государственного регулирования науки, является создание единого администратора реформ в структуре Министерства - Комитета науки. А также создание акционерного общества со 100% участием государства для регулирования и контроля опытно-конструкторских работ, а в последующем и проектов коммерциализации «Фонд науки».

Одной из главной детали для интеграции в мировое научное сообщество должно стать развитие научно-технологического

пространства. В республике внедряются такие стандарты как системы сертификации, авторские права и права об интеллектуальной собственности. Всю свою деятельность ученое сообщество строит на общемировой практике, подводя их к международным критериям. Как показало время, мир не стоит на месте, появляются все больше новых технологий, нашим ученым бросают вызов такие виды как автоматизация производства, искусственный интеллект, энергосберегающие технологии и ядерная энергетика. Начинается процесс международного обмена между учеными и специалистами, инновационный процесс становится непрерывным. Наши ученые понимают, что перенимая чужой опыт, в первую очередь необходимо развивать собственную науку и научно-технологические направления (3).

Для начала становления новой ступени развития науки в стране требуется развитие научно-исследовательской инфраструктуры. В Казахстане принимается Закон «Об инновационной деятельности» ответственным органом становится Министерство образования и науки. Взяв на вооружение мировой опыт, на плечи министерства ложится реализация всех научных проектов и программ, подготовка научных кадров, проведение государственной экспертизы (4).

В 2000-е годы для совершенствования системы управления и модернизации научно-технической сферы и инфраструктуры, а также подготовка высококвалифицированных научных кадров, увеличение объемов финансирования НИОКР, в том числе путем привлечения частных инвестиций была принята «Государственная программа развития науки Республики Казахстан на 2007-2012 годы».

В 2011 году при Правительстве Республики была создана Высшая научно-техническая комиссия (далее - ВНТК), основными задачами которой являются формирование стратегических задач и приоритетов, направленных на развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также определение приоритетных фундаментальных и прикладных исследований по направлениям науки.

Состав такого коллегиального органа состоит из членов Правительства, руководителей государственных органов, ведущих ученых, представителей национальных холдингов и компаний и т.д. Такой состав показывает, что на данном органе лежит очень большая ответственность, то есть вектор и направление которую берет страна в области науки определяют они. Рабочим органом же является Комитет науки (5).

В 2011 г. в стране решают применить мировой опыт, который так необходим в нынешнем положении дел в науке, и принимают новый

Закон «О науке». Главным преобразованием было открытие АО «Национальный центр государственной научно-технической экспертизы» (далее – НЦГНТЭ), в котором государственное участие будет 100%. Именно НЦГНТЭ, с того момента и по сей день, выпала доля организации, в компетенцию которой входит многоуровневая государственная научно-техническая экспертиза (далее – ГНТЭ), куда будут привлечены зарубежные эксперты, для экспертизы научных, научно-технических проектов и программ, а в последующем и проектов коммерциализации. Помимо этого, НЦГНТЭ будет рабочим органом Национальных научных советов (далее – ННС), коллегиального органа, которые и будут принимать главное решение по финансированию проектов и программ. Состав ННС состоит из числа действующих казахстанских ученых, по одному зарубежному ученому в каждый совет, а также представителей госорганов, национальных холдингов и компаний.

По каждому из принятых решений в 2011 г., т.е. по НЦГНТЭ, ННС и ГНТЭ, помимо внесенных изменений в Закон «О науке», были приняты отдельные нормативно-правовые акты в виде постановлений, в которые практически каждые два года вносятся корректировки. О работе и компетентности данных органов вопросов ежегодно задается огромное количество, однако стоит сказать, что уполномоченный орган науки, коим является Комитета науки, постоянно реагирует и прислушивается к мнению ученых об улучшении работы вышеназванных. Комитет науки является государственным органом, осуществляющим функции по реализации государственной политики в сфере науки, в пределах компетенции Министерства образования и науки, а также уполномоченным органом осуществляющим межотраслевую координацию в области науки и научно-технической деятельности.

Этим самым научно-исследовательские институты конкурсным отбором, на основе экспертизы, и решений ННС, помимо базового финансирования, которое выделяется научным организациям (а каким именно, указано в Постановлении Правительства № 575 от 25 мая 2011 г.), могут рассчитывать в случае удачного проекта и программы, на грантовое и программно-целевое финансирование. Базовое финансирование научных организаций, оставляет желать лучшего, поэтому участие в конкурсах на финансирование является главной приоритетной задачей научно-исследовательских институтов.

2011 год стал-таки переломным годом для научных организации страны, да и для науки в целом. Принятые нормативно-правовые акты, законодательно установили роль и участие государства в развитии науки, и контролем за научными организациями.

Помимо вышеперечисленного в новом законе должны были произойти изменения в вузовской науке, и интеграции науки в реальном секторе экономики. Эта интеграция нашла свое продолжение в 2015 году, и принятом Законе РК «О коммерциализации результатов научной и (или) научно-технической деятельности», научные исследования теперь должны были получать свою реализацию на практике и внедряться в производство.

С 2019 г. государством увеличивается число конкурсов, которые являются основным источником оплаты труда научных сотрудников. Несмотря на пандемию коронавирусной инфекции, впервые в стране проходит конкурс молодых ученых. В целом государство понимая, что научные организации, в основном зависящие от грантового и программно-целевого финансирования, нуждаются в его поддержке, и конкурсы, которые проводились раз в три года, будут теперь проводиться ежегодно.

Главной и актуальной задачей страны является развитие науки и ее эффективность. Президент Республики К.К. Токаев ежегодно в послании народу Казахстана, на встречах, когда поднимается вопрос науки, поручает существенно увеличивать финансирование науки, и довести к 2025 ее до 1% от ВВП.

Базовое финансирование, к которому приходится возвращаться, является основным источником дохода НИИ, так как в конкурсах бывают, как и победители, так и проигравшие. И зачастую бывает так, что некоторые НИИ получают за конкурс до 10 проектов, а кто-то и ни одного. Вот эта если можно даже выразиться «ахиллесова пята» науки, а точнее ее финансирования, нуждается в реформе. Недавние изменения связанные с включением внесения научных сотрудников в перечень базового финансирования НИИ, которые проводят фундаментальные, стратегические для страны исследования. Однако, есть еще много вопросов которые необходимы для решения, такие как разработка системы надбавок ученым, открытые конкурсы при назначении руководителя НИИ и др.

Заметно, что национальная поддержка науки за время независимости была ориентирована на отечественных ученых, стимулирование их к исследовательской работе. Сдвиг в научной сфере республики заметен, за последнее десятилетие увеличилось количество научных сотрудников от 15 до 22 тысячи человек, и что самое главное достижение — это привлечение молодых ученых, которое составляет уже 40% от общего числа ученых занятых в науке.

Публикационная активность, еще одна проблема казахстанских ученых, которые в конце 90-х и начала 2000-х массово начали писать

научные статьи во все журналы входящие и не входящие в международные базы данных, что только испортило имидж казахстанской науки, которая по статистическим данным в основном публиковалась в «хищнических» журналах. «Хищнические» или мусорные журналы, как их называют в ученой среде, это те журналы, которые взимают плату с авторов, за публикацию в своих журналах, которые даже не несут за собой статус научного журнала. Однако, вмешательство контроля в НИИ и ВУЗах, и доступу к международным базам данных Scopus и Web of Science, заставило изменить подход ученых к публикационной деятельности. За последнее десятилетие это позволило нашей республике «снять» с себя ярлык хищнических публикаторов, до авторов в мировых зарубежных журналах, и занять 75-е место в мировом рейтинге из 214 стран.

Конечно, нельзя отметить, заслугу нашего государства в борьбе с мировой проблемой, которая обрушилась на нашу страну в 2020 году – пандемией коронавирусной инфекции SARS-CoV-2 (далее - COVID-19). Разработка собственной вакцины, вывела ученых из Научно-исследовательского института проблем биологической безопасности на мировой уровень, и показала, что наука страны несмотря на многие проблемы, с которыми столкнулась в своем зарождении, выбрала правильный путь.

Еще одним переломным моментом в развитии науки и научных организаций, стала 75-летняя юбилейная сессия НАН РК, на которую были приглашены президент Республики Казахстан, многие члены правительства, президенты и их представители академии наук России, Турции, Узбекистана, Таджикистана и др. На данной сессии президент отметил, что для увеличения потенциала и достижения прогресса необходимо ставить перед собой высокие цели. В нынешнее время сила и мощь государства, его авторитет на международной арене измеряются научно-техническими достижениями. За неделю до этого Президентом была принята Концепция развития науки до 2026 г. В Концепции отмечен анализ текущего состояния казахстанской науки, кадровый и научный потенциал, видение развития науки, научная инфраструктура, главные цели и ожидаемые результаты. Глава государства также поручил Правительству и профильным министерствам запустить программу поддержки научно-технологических парков при вузах с выделением целевых грантов на развитие научных лабораторий и опытно-испытательной инфраструктуры (6).

Ну, а главным преобразованиями должно было стать возвращение государственного статуса НАН РК, и разделение Министерства образования и науки на два отдельных профильных министерств –

Министерство просвещения и Министерство высшего образования и науки (далее – МНВО).

Уже в течение нескольких недель Министерство образования и науки было реорганизовано, а вот вопрос о статусе НАН РК, занял более длительное время. Лишь в начале 2023 г. НАН РК был дан статус некоммерческого акционерного общества (далее – НАО), которое тоже ученые встретили противоречиво, некоторые сказали, что данный статус намного лучше государственного учреждения (далее – ГУ), намекая что у НАО полномочия более шире, чем у ГУ. Другие ученые остались при своем старом мнении, о том, что, изменений никаких не будет, просто теперь постоянное государственное финансирование, и главным приоритетом будет коммерческая выгода, а не наука. 27 марта 2023 г. вышел Указ Президента РК о повышении статуса НАН РК, и теперь организация будет носить название «НАН РК при Президенте РК».

Вопросов по НАН РК очень много, ответов же, как и ученый мир, так и общество пока не получило. Главным вопросом является, в чем будет заключены функции и положения у НАН РК, кому будут подчинены научно-исследовательские институты, и много других.

Исходя из преобразований которая претерпевает наука страны, развитие науки, техники и инноваций является одним из ключевых направлений повышения конкурентоспособности страны. В новой реальности для технологической модернизации экономики необходима перезагрузка модели науки.

На данном этапе вопрос определения ключевого партнера государства в научном сообществе является стратегическим. В связи с этим, необходимо продолжить работу по усилению роли НАН РК в развитии научной сферы Республики Казахстан и институциональному преобразованию формы собственности академии. Это структура должна стать центром научной мысли и авторитетной структурой, осуществляющей экспертную деятельность.

Без кардинальной перезагрузки казахстанской науке невозможно достичь поставленных целей – по росту финансирования до 1% от ВВП, частных инвестиций, обновлению научных кадров и оборудования. С учетом важности научно-технологического прогресса для развития нашей страны будет разработан новый Закон Республики Казахстан «О науке и технологической политике», который будет способствовать тесному диалогу между наукой и бизнес-сообществом в целях вовлечения наукоемких исследований в производственные сектора экономики страны.

В целях совершенствования системы реализации государственной политики в области науки и научно-технической деятельности создан

Национальный совет по науке и технологиям (далее – Совет), основной задачей которого будет определение приоритетов национальной научно-технологической политики, механизмов развития, экспертная оценка текущего состояния.

Как показывает опыт других стран, работа Совета будет способствовать не только авторитету и качеству национальной науки, но и обеспечит тесный контакт с ведущими учеными мира, приток компетенций для перезагрузки и развития науки.

Совершенствуются процессы присуждения степеней доктора философии (PhD) и доктора по профилю, присвоения ученых званий ассоциированного профессора и профессора.

В целях активного вовлечения частного сектора и национальных компаний в создание научной инфраструктуры на базе филиалов АО «НЦГНТЭ» для осуществления консалтинговых, сервисных, организационных услуг открыть региональные центры «Ғылым үйі». Их деятельность будет направлена на формирование и развитие научно-технологических компетенций и повышение компетенций в области коммерциализации, что позволит научным работникам, представителям бизнеса, другим желающим в регионах улучшить профессиональные навыки.

Выводы

Для определения перспективных научно-технических задач науки надо осуществлять форсайт (Foresight) исследования в сфере развития науки. В рамках этих исследований и будут выявлены основные приоритетные научные и технологические направления научной и инновационной политики развития страны. Итоги форсайтных исследований будут учитываться при формировании государственной научно-технической политики, политик и стратегий всех государственных органов, ответственных за координацию научно-технической и инновационной деятельности.

Для интеграции в мировое научно-технологическое сообщество обеспечить доступ к международным базам данных в рамках национальной подписки. Это будет способствовать увеличению количества статей и обзоров казахстанских ученых в высокорейтинговых изданиях Q1, Q2 Journal Citation Reports JCR, что позволит повысить качество и эффективность публикационной активности.

Для дальнейшего повышения экономической эффективности есть необходимость принять меры по операторству грантового финансирования.

В целях совершенствования государственной научно-технической экспертизы научных проектов и программ внедрить механизм рандомизации отбора экспертов и другие меры.

В целях повышения эффективности и оперативности принятия решений внедрить обновленную модель работы ВНТК.

Обновление составов национальных научных советов в соответствии с приоритетами развития науки должно повысить прозрачность и транспарентность.

На основании межправительственных соглашений по научно-технологической деятельности проработать вопросы реализации научных проектов и программ в рамках международной коллаборации.

Для усиления роли уполномоченного органа в области науки и высшего/послевузовского образования необходимо принимать меры по увеличению доли представителей МНВО в Совете директоров (наблюдательный совет) НИИ и вузов отраслевых государственных органов. Кандидатуры проректоров, директоров НИИ и программа развития НИИ и Вузов отраслевых государственных органов необходимо согласовываться с уполномоченным органом в области высшего образования и науки.

В целях вовлечения в научно-исследовательскую деятельность регионов будут необходимо принимать меры по реализации научных исследований для решения ключевых проблем экономики регионов, в том числе предусмотрев соответствующее финансирование из местного бюджета.

Для наращивания кадрового потенциала и формирования критической массы ученых нужно продолжать внедрение корпоративного управления, гибкой системы финансирования и управленческой самостоятельности, путем поддержки молодых ученых.

Необходимо проводить модернизацию научной инфраструктуры и цифровизацию. Создание единого информационного пространства, которое покажет открытость и прозрачность государственных услуг.

Имеется огромная необходимость разработки университетской науки, на опыте передовых стран. В университетах последнее время начали открываться офисы коммерциализации, их главной целью является внедрение науки в дело, взаимодействия субъектов научно-технической деятельности и субъектов частного предпринимательства.

Литература

1) Ордалиева Ж. Наука Казахстана за годы Независимости. URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/nauka-kazakhstan-za-gody-nezavisimosti> (дата обращения: 18.05.2021)

2) Устав Республиканского общественного объединения «Национальная Академия наук Республики Казахстан. Утвержден Протоколом Общего собрания Национальной академии наук Республики Казахстан по представлению Президиума НАН РК. 22 октября 2000 года.

3) Г.К. Кенжебаев, Историческая и нормативно-правовая база государственного управления наукой в Республике Казахстан. История России. 2009. № 5. С. 114-120.

4) Дауешова А.Е., Куаныш С.Ж., Государственное регулирование инновационной деятельности в Республике Казахстан. ВЕСТНИК КазНУ. Серия экономическая. 2016. № 5 (117). С. 276-282

5) Сулейменов А. Преобразования в сфере науки. URL: e-history.kz/ru/news/show/33011 (дата обращения: 20.09.2021)

6) Глава государства принял участие в юбилейной сессии Национальной Академии наук. URL: akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-yubileynoy-sessii-nacionalnoy-akademii-nauk-154759 (дата обращения: 01.06.2022)