



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

Организационно-правовые механизмы обеспечения единства научной политики в СССР

Окунева Марина Олеговна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра истории российской науки и научно-технологического развития РГГУ

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Научный ландшафт: сектора и уровни

В структуре организации советской науки традиционно выделяются **сектора:**
академический, вузовский и ведомственный (отраслевой).

С учетом федеративного устройства СССР мы можем также выделить **уровни управления:**
общесоюзный и республиканский.

- академическая наука: АН СССР и академии наук союзных республик
- ведомственная наука: научно-исследовательские институты, подчиненные общесоюзным и республиканским министерствам и ведомствам, управляющим общесоюзной и местной промышленностью и иными отраслями народного хозяйства.
- вузовская наука: вузы общесоюзного и республиканского подчинения

2024 г.



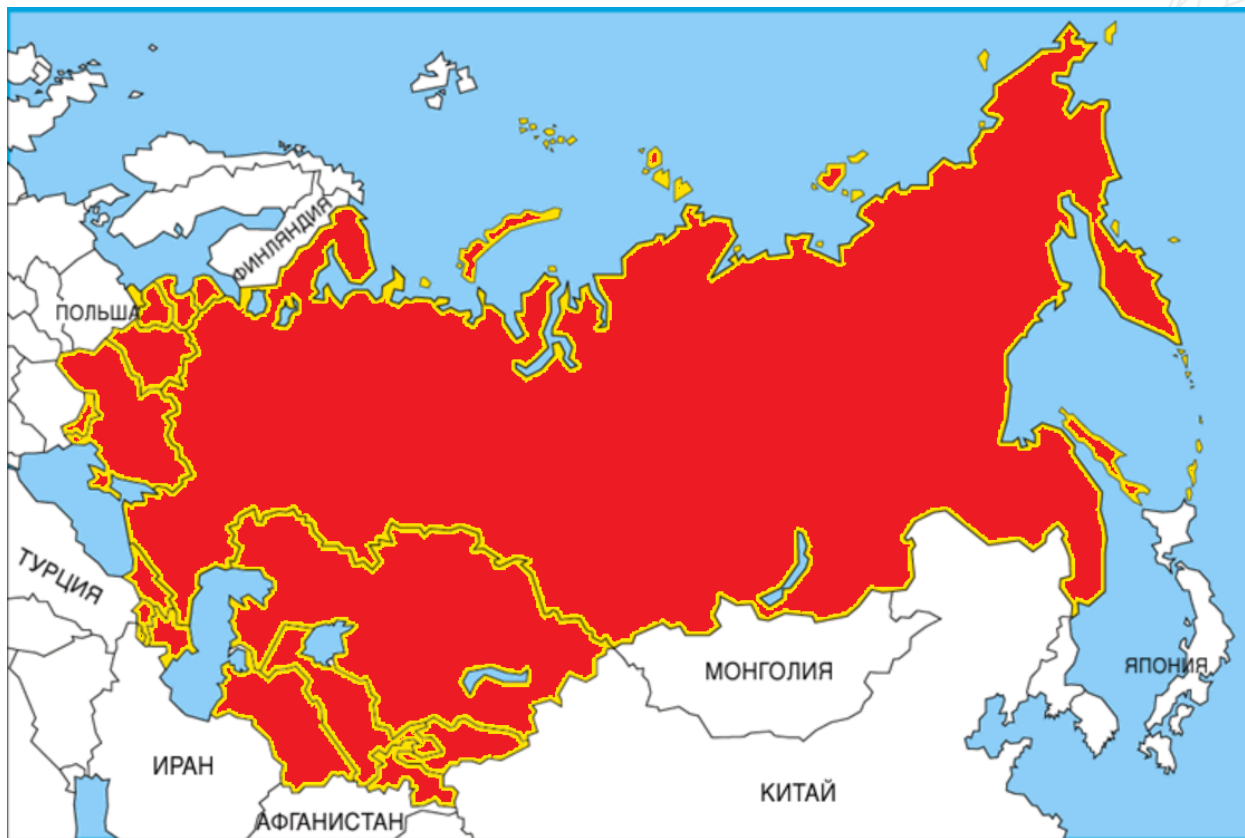
Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**



2024 г.

К 1970-м годам в СССР работали:

- Академия наук СССР с 12 отделениями и 6 общесоюзных и республиканских отраслевых академий наук;
- 14 академий наук союзных республик;
- от нескольких десятков до нескольких сотен научных учреждений в каждой из союзных республик, подчиненных различным органам управления



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Органы государственной власти и управления в системе управления советской наукой

Система органов власти в советском государстве менялась, однако неизменно функционировали (в том или ином виде):

- высшие органы власти и управления СССР (законодательные органы, правительство)
- высшие органы власти и управления союзных республик (аналогичные)
- межотраслевые и отраслевые органы управления (общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские органы отраслевого управления – наркоматы или министерства)
- партийные органы (правлящая единая коммунистическая партия - важный элемент механизма обеспечения единства!)
- органы планирования (Госплан СССР и госпланы союзных республик)
- органы государственного и партийного контроля

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Органы отраслевого управления (наркоматы, с 1946 г. — министерства, а также различные государственные комитеты и комиссии) действовали в определенной отрасли народного хозяйства. В зависимости от того, в чьей сфере ведения (СССР, союзной республики или их совместного) находилась отрасль, министерства и ведомства были общесоюзными (на уровне СССР), союзно-республиканскими (на уровне СССР и в каждой из союзных республик) и республиканскими (на уровне союзной республики). Каждое из них управляло наукой в своей отрасли народного хозяйства.

Поскольку число министерств и ведомств было значительным (только общесоюзных министерств к 1960-м гг. насчитывалось более сотни), необходимо было организовать их взаимодействие — в том числе по вопросам науки.



Схема общесоюзных и союзно-республиканских министерств и ведомств, подчиненных Совету Министров СССР



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Управление в секторах и общесоюзный орган управления наукой

С ростом числа органов отраслевого управления в ходе индустриализации 1930-х гг. возникает необходимость координации научных работ подчиненных им научных учреждений – вузов и НИИ. В начале 1930-х гг. появляется и прообраз общесоюзного органа управления в сфере науки и высшего образования – Всесоюзный комитет по делам высшего технического образования (с 1936 г. – Всесоюзный комитет по делам высшей школы). Он объединил руководство научной работой в вузах различной ведомственной принадлежности. На его основе в 1946 г. было создано Министерство высшего образования СССР.

Однако оставались проблемы координации с академическим сектором науки, а также с ведомственными научно-исследовательскими институтами.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

Управление в секторах и общесоюзный орган управления наукой

В академическом секторе также отсутствовал единый координирующий орган.

Академия наук СССР и общесоюзные отраслевые академии подчинялись правительству СССР.

Академии наук союзных республик и республиканские отраслевые академии подчинялись правительствам своих республик. При этом их число существенно выросло именно в 1940-е-1950-е гг.

Даты создания академий наук
союзных республик:

АН Украинской ССР – 1919 г.
АН Белорусской ССР – 1929 г.
АН Грузинской ССР – 1941 г.
АН Литовской ССР – 1941 г.
АН Армянской ССР – 1943 г.
АН Узбекской ССР – 1943 г.
АН Азербайджанской ССР – 1945 г.
АН Латвийской ССР – 1946 г.
АН Эстонской ССР – 1946 г.
АН Казахской ССР – 1946 г.
АН Таджикской ССР – 1951 г.
АН Туркменской ССР – 1951 г.
АН Киргизской ССР – 1954 г.
АН Молдавской ССР – 1961 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Общесоюзный орган управления наукой

Единый специализированный орган управления наукой – Государственный комитет по науке и технике Совета Министров СССР (ГКНТ СССР) – был создан к началу 1960-х гг.

На ГКНТ возлагалось проведение единой государственной политики в области научно-технического прогресса и использования достижений науки и техники в народном хозяйстве. ГКНТ должен был определять основные направления развития науки и техники, координировать деятельность научных учреждений всех секторов, осуществлять контроль за внедрением достижений науки и техники в народное хозяйство, организовывать международное научно-техническое сотрудничество, руководить системой научно-технической информации в стране.

Как название, так и функции Госкомитета в первой половине 1960-х гг. неоднократно менялись в ходе проводимых экономических реформ. В ходе реформ также были созданы госкомитеты по координации научных работ в союзных республиках, подчинявшиеся правительствам республик. Однако просуществовали они недолго и в 1965 г. в ходе экономической реформы были упразднены.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

Таким образом, сложилась система органов управления советской наукой, действовавшая с незначительными изменениями на протяжении 1960-х – 1980-х гг. (т.е. практически до конца существования Советского Союза):

Совету Министров СССР подчинялись ГКНТ СССР, АН СССР (*академический сектор*), отраслевые министерства и ведомства (*отраслевой сектор*), Министерство высшего и среднего специального образования (Минвуз СССР) (*вузовский сектор*). ГКНТ СССР при этом был межведомственным органом управления наукой – по вопросам науки и техники ему подчинялись научные учреждения всех секторов, как союзные, так и республиканские.

Совету Министров союзной республики подчинялись академия наук союзной республики, отраслевые министерства и ведомства союзной республики и Минвуз союзной республики. Научные учреждения союзно-республиканских отраслей находились в двойном подчинении – правительству своей республики и соответствующему ведомству на уровне СССР.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

На уровне министерств и ведомств в каждом из них действовали Научно-технические управления, которым подчинялись отраслевые научно-исследовательские институты, заводские лаборатории и конструкторские бюро, научно-производственные объединения.

Значимая часть научно-исследовательских учреждений и вузов находилась в непосредственном подчинении республиканских органов власти и управления.

Республиканские органы власти обладали необходимыми полномочиями для выработки и реализации мер по развитию науки и техники, комплексного экономического развития республики.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Система планирования в научной политике СССР

Поскольку советская экономика была плановой, одним из важнейших элементов механизма обеспечения единства научной политики была **единая централизованная система планирования** научно-исследовательских работ.

Органы планирования действовали на общесоюзном (Госплан СССР) и республиканском (Госпланы союзных республик) уровнях.

Магистральные направления развития народного хозяйства, которые ложились в основу планов, определялись **директивами правящей партии – КПСС**.

При этом система разработки и утверждения планов НИР была многоступенчатой.



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**

Система планирования НИР:

- общегосударственный пятилетний план развития народного хозяйства (утверждается высшим законодательным органом – Верховным Советом СССР)
- общегосударственный план НИР (утверждается Советом Министров СССР по проекту, внесенному Госпланом СССР с учетом предложений ГКНТ, АН СССР, министерств и ведомств, правительств союзных республик)
- план НИР по союзной республике (утверждается Советом Министров союзной республики по представлению республиканского Госплана с учетом потребностей и ресурсов республики, развития ее народного хозяйства)
- план НИР отрасли народного хозяйства (утверждается ведомством на основании планов НИР научных организаций отрасли)
- план НИР научной организации (утверждается ведомством с учетом заявок научных учреждений)

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Система планирования в научной политике СССР

Как общесоюзные, так и республиканские органы власти принимали непосредственное участие в разработке государственных планов. Союзные республики, таким образом, имели возможность реализовать свои полномочия в области управления наукой, что обеспечивало учет интересов союзной республики.

В то же время процедура разработки и утверждения планов обеспечивала их согласование в масштабах СССР.

С начала 1970-х гг. планирование научно-технического прогресса включало долгосрочную часть – Комплексные программы научно-технического прогресса. Программы также готовились на общесоюзном уровне, что означало усиление централизации в планировании.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Система государственного контроля в управлении советской наукой

Важный элемент плановой экономики – государственный контроль. В советской системе это контроль расходования государственных средств и контроль исполнения постановлений Партии и Правительства (в том числе народнохозяйственных планов).

На протяжении всего периода существования советского государства в нем действовали органы партийного и государственного контроля в различных формах.

Наряду с другими сферами народного хозяйства, подконтрольна им была и система управления советской наукой, и научные учреждения.

Система органов контроля была централизованной. Ее подразделения действовали во всех союзных республиках и обеспечивали проведение единой научной политики путем контроля исполнения распоряжений руководящих органов в области науки и техники. Органам власти союзных республик (как государственным, так и партийным) контрольные органы сообщали о выявленных нарушениях для принятия мер к нарушителям и их руководству.

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Схема органов государственного контроля

Надведомственный контроль (ГКНТ СССР)

Внутриведомственный контроль

- в академиях наук: Президиум Академии наук и Планово-финансовое управление

- в системе ведомственной науки:
главные управления по науке и
Контрольно-ревизионные управления

Государственный контроль:

Комитет народного контроля (КНК) СССР

КНК союзных республик

Краевые (областные) КНК

Районные КНК

Группы народного контроля в
организациях



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Закрепление компетенции СССР и союзных республик в сфере управления наукой в конституциях

Вплоть до Конституции СССР 1977 г. вопросы управления наукой в советских конституциях прямо не упоминались. При этом вопрос об отнесении данной сферы к ведению Союза или республик обсуждался уже в 1924 г. в связи с принятием первой Конституции СССР.

На практике складывалось совместное управление наукой, когда важнейшие вопросы управления наукой (система научной аттестации, правовой статус научного работника, статус Академии наук СССР и др.) закреплялись нормативно-правовыми актами общесоюзного уровня. При этом центр запрашивал и учитывал мнение союзных республик, хотя такая процедура не была формально закреплена.

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Практики взаимодействия СССР и союзных республик по вопросам управления наукой:

- запрос мнения республик – как правило, правительств республик. Так, при разработке Устава АН СССР в 1925-1926 гг. ряд союзных республик представил весьма существенные замечания к проекту устава, а БССР вообще сочла проект «неприемлемым». Подобные обсуждения проектов общесоюзных нормативных актов с республиками практиковались достаточно последовательно.
- республики могли вносить предложения и в инициативном порядке, без запроса со стороны центра;
- в свою очередь, общесоюзные органы управления наукой достаточно активно инструктировали своих республиканских коллег, направляя им специальные документы;
- кроме того, общесоюзные органы могли созвать всесоюзные совещания научных работников, в которых участвовали представители республиканской науки.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Советское законодательство о науке как нормативно-правовая основа обеспечения единства научной политики

Как нам уже удалось выяснить, целый ряд вопросов управления наукой регулировался общесоюзными нормативными актами – постановлениями и распоряжениями правительственных органов СССР.

При этом в различных секторах науки значительную часть составляло подзаконное регулирование в виде распоряжений и иных актов отраслевых министерств и ведомств (как общесоюзных, так и республиканских).

Таким образом, советское законодательство о науке складывалось как союзно-республиканское. С 1960-х гг. советские правоведы начали разработку проектов систематизации законодательства о науке, полагая необходимым принять единый общесоюзный закон о науке и государственной научно-технической политике. Однако до 1991 г. этого не произошло, и советское законодательство по вопросам науки оставалось несистематизированным.

2024 г.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Советское законодательство о науке

На уровне Конституции впервые вопросы науки были урегулированы в Конституции СССР 1977 г.

В ней закреплялась свобода научного творчества советских граждан (ст. 47), устанавливались обязанности советского государства в области развития науки (ст. 26), а также полномочия высших государственных органов в этой сфере (ст.ст. 73 и 131).

Аналогичные статьи были включены во все конституции союзных республик (1978 г.).

Отдельные республики упомянули в своих конституциях республиканскую науку. Так, преамбула Конституции Туркменской ССР 1978 г. наряду с высокоразвитой промышленностью и сельским хозяйством республики упоминала и ее передовую науку и культуру.



Летний
институт



МИНОБРНАУКИ
РОССИИ



ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Общесоюзное законодательство о науке:

- Конституция и законы
- Постановления партии и правительства СССР (Совета Министров СССР и совместные постановления - Совета Министров СССР и ЦК КПСС)
- Подзаконные акты (постановления ГКНТ СССР, постановления, распоряжения, приказы и инструкции общесоюзных министерств и ведомств, в том числе совместные – двух и более министерств и ведомств)

Республиканское законодательство о науке:

- Конституция и законы союзной республики
- Постановления партии и правительства союзной республики (Совета Министров союзной республики и совместные постановления – Совета Министров и ЦК компартии союзной республики)
- Подзаконные акты (постановления ГКНТ союзной республики, постановления, распоряжения, приказы и инструкции республиканских министерств и ведомств, в том числе совместные)



Окунева Марина Олеговна
m_o_okuneva@mail.ru
sciencehistory@rggu.ru



**ЦЕНТР ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ НАУКИ**