

# Каким быть закону о науке, научно-технической и инновационной деятельности? (О проекте Министерства образования и науки РФ)

*В статье анализируется проект Закона о науке, научно-технической и инновационной деятельности Министерства образования и науки РФ, предложенный для общественного обсуждения. По мнению автора, предлагаемый проект не способствует решению основных проблем науки, научно-технической и инновационной деятельности, направлен на сокращение или даже лишение финансирования научных организаций, не занятых систематически прикладным применением получаемых знаний. Перед Российской академией наук (РАН) проект закона ставит ряд задач, для выполнения которых у нее нет ни кадровых, ни финансовых ресурсов, а также не возвращает РАН право реального руководства научной деятельностью государственных научных учреждений, ранее подчиненных ей.*

**Ключевые слова:** Россия, фундаментальная наука, проект закона о науке, целеполагание в науке, финансирование науки.



**Д. Б. Эпштейн,**  
д. э. н., профессор, г. н. с., Северо-Западный  
НИИ экономики и организации сельского  
хозяйства РАН, Санкт-Петербург, Россия  
epsteindb@gmail.com

Министерство образования и науки РФ подготовило законопроект «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации». Дело в том, что сейчас научную деятельность в России регулирует целый ряд законов, основным из которых является закон «О науке и государственной научно-технической политике», принятый еще в 1996 г. За 20 лет к нему принято около 35 корректирующих законов, поэтому разработка нового документа давно назрела. В той сфере, которой посвящен проект нового закона, стоят серьезные проблемы, и чтобы оценить проект закона, надо, прежде всего, сформулировать эти проблемы и затем посмотреть, какие пути их решения проект предлагает. Поэтому имеет смысл начать с формулировки проблем, стоящих перед наукой и инновационной деятельностью в России.

Здесь видятся следующие проблемы в сфере науки, ее взаимодействия с экономикой и управления наукой.

Прежде всего, длительный период имеет место низкий темп роста экономики страны и экономической эффективности, ее чрезмерная ориентация на экспорт ресурсов. Период относительно быстрого роста был связан с восстановлением после падения в результате «шоковой терапии» и ростом цен на нефть и газ. Налицо также низкая инновационная активность отечественного бизнеса, а также соответствующая ей низкая активность прикладной науки в сфере производства

и, в частности, в сфере разработки новых технологий. У этих проблем есть причины.

Фундаментальные причины указанных проблем давно вскрыты экономической наукой. Они следующие.

1. Имеют место чрезмерно большая доля экспорта ресурсов в суммарном экспорте и несбалансированность экспорта и импорта, что в условиях высокой российской инфляции вело к завышению курса рубля и к удорожанию российских товаров при соответствующем удешевлении импортных. Поэтому импорт успешно вытеснял российское производство. Этот процесс притормозили санкции, но не остановили его.
2. Еще одна причина состоит в том, что мы в существенной части потеряли в период «шоковой терапии» и последующие годы прикладную науку, т. е. науку, непосредственно нацеленную на повышение производительности труда и качества продукции в отраслях материального производства и социальной сфере. Если раньше (в советский период) в каждой отрасли имелись свои прикладные НИИ, проектные институты, КБ и т. д., то сейчас их осталось очень немного, настолько немного, что Роскомстат не дает по ним статистику. В СССР в прикладной науке, прежде всего, в отраслевых НИИ и КБ, было занято в 4,5 раза больше сотрудников, чем в академических научных учреждениях и почти в два раза больше, чем в академических

Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, по секторам деятельности в 2000-2015 гг., человек

Годы	Численность персонала – всего	В том числе по секторам деятельности			
		Государственный	Предпринимательский	Высшего образования	Некоммерческих организаций
2000	887,7	255,8	590,7	40,8	0,4
2013	727,0	262	405,3	59,1	0,6
2014	732,3	263,7	405,6	62,4	0,6
2015	738,9	265,4	408,8	63,9	0,8

НИУ<sup>1</sup> и вузах [1]. Это была действительно мощная армия ученых, занятая организацией внедрения научно-технических новшеств. Они существенно способствовали ежегодному росту производительности труда в отраслях.

Сегодня статистика России не сообщает, сколько людей занято фундаментальными исследованиями и сколько прикладными, сколько тех и других НИУ. Различие между фундаментальными и прикладными исследованиями представлено в статистике лишь их финансированием<sup>2</sup>. Но имеется статистика численности по «секторам деятельности» (таблица).

Очевидна тенденция сокращения численности персонала науки с 2000 г. (на самом деле, с 1990 г.) и некоторая стабилизация на уровне около 730-740 тыс. Если считать, что государственный сектор в основном представлен академическими НИИ, а предпринимательский — отраслевой наукой, то получается, что в 2015 г. на одного занятого в академическом секторе приходилось лишь 1,54 занятых в отраслевом, т. е. в прикладном секторе, тогда как в СССР было, как мы видели, примерно 4,5 чел. С этим во многом связаны такие проблемы сегодняшней экономики как низкие темпы роста производительности труда и засилье импортных технологий.

Отсутствие в необходимом числе специализированных прикладных (отраслевых) НИУ в сочетании с техническим отставанием российской промышленности привело к тому, что российским предпринимателям и предприятиям давно уже намного более выгодно покупать готовое оборудование и готовые технологии по импорту, чем вкладываться в прикладную науку, которая может и не принести полезный эффект.

3. В России слабо развита инновационная инфраструктура, т. е. совокупность коммерческих и некоммерческих организаций, способных доводить опытный образец техники или технологии до уровня массового производства и рентабельности. В этом случае даже увеличение потенциала прикладной науки не даст необходимого эффекта, пока оно не будет дополнено развитой инновационной инфраструктурой.
4. Правительство России до сих пор не генерирует и не доводит до научных учреждений такие планы и задачи, решение которых могло бы сделать Россию передовой в научно-техническом отношении страной, т. е. для фундаментальной и прикладной

науки отсутствует необходимое государственное целеполагание.

5. Государство длительный период снижало финансирование фундаментальной науки и продолжает это делать, фактически уничтожая фундаментальную науку. Продолжается так называемое «реформирование» фундаментальной науки, в ходе которого научные учреждения, ранее подчиняющиеся РАН, теперь переведены под управление чиновничьей структуры, которая, хотя и стремится сохранить то, что имеет, но насаждает бюрократические принципы и стандарты работы, мало обоснованное укрупнение и т. д. Статистические данные о зарплате в науке в несколько раз завышены, ученых в 2016-2017 гг. активно переводят на часть ставки ради благоприятной статистики выполнения майских указов Президента РФ [2].

Как решает эти проблемы проект нового закона, если оставить в стороне его технические, языковые и т. п. недочеты?!

Начнем с обеспечения целеполагания в науке со стороны государства.

Проект закона (далее — ПЗ) предполагает разработку ряда документов стратегического планирования, прогнозирования и программирования научной, научно-технической и инновационной деятельности (статья 10). Но порядок их разработки и корректировки, оказывается, согласно этой статье, устанавливается Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». А этот закон, в свою очередь, устанавливает, что «Правительство Российской Федерации... определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы». Так Правительство и раньше отвечало за эти вопросы, а нормального целеполагания не было! Получается «юридический футбол», который означает, что в этом вопросе ПЗ не только не меняет ситуацию, а, наоборот, «подвешивает» ее под взгляды правительства, изменяющиеся в зависимости от состава.

На мой взгляд, было бы целесообразно ввести в проект статью закона, которая бы передавала эти функции создаваемому органу управления научно, научно-технической и инновационной деятельностью, обладающему необходимыми полномочиями и ресур-

<sup>1</sup> НИУ — научно-исследовательские учреждения.

<sup>2</sup> В 2015 г. на фундаментальные исследования было израсходовано 120,2 млрд руб., а на прикладные — 319,2 млрд руб., причем опережение прикладных исследований усиливается.

сами, по типу Госкомитета по науке и технике СССР, что неоднократно предлагалось в среде научной общест-венности. Это позволило бы функции управления наукой и научно-техническим прогрессом, как особо важные, динамичные и сложные, исключить из числа полномочий Министерства образования и науки, которое тем самым превратится в Министерство образования.

Пункт 4 статьи 13 возлагает «аналитическое обеспечение реализации приоритетов научно-технологического развития...» на «Советы по приорите-там научно-технологического развития, порядок создания и функционирования которых определяется Правительством Российской Федерации». Тем самым при Правительстве громоздится бюрократическая конструкция «Советов по приоритетам», которых (приоритетов) будет немало, если учесть, что отрас-лей науки и техники, важных для развития страны, также немало. А кто будет объединять и направлять работу этих советов? Вновь Правительство?! Одно дело — советы по научным направлениям РАН, ко-ординирующие разработку и выполнение научных программ, другое — советы, призванные определять научно-технологические приоритеты, разрабатывать технологические программы, определять и отслежи-вать их финансирование и выполнение. Их самих надо будет координировать постоянно и профес-сионально. Тут требуется постоянно действующий и высокопрофессиональный, ответственный орган, подчиняющийся правительству, но отнюдь не само правительство. Указанные в п. 4 задачи правильнее было бы возложить на Государственный комитет по науке и технике, при котором формировать необходи-мые советы и иные экспертные и подведомственные органы.

Проект закона предусматривает разработку двух документов — программ — для трех различных сфер: фундаментальной науки, прикладной науки и инно-вационной деятельности. Речь идет о «Комплексной программе фундаментальных научных исследований» и «Программе технологического обеспечения и транс-фера технологий».

Логично, что «Комплексная программа фунда-ментальных научных исследований» утверждается Правительством Российской Федерации и формиру-ется на основании предложения Российской академии наук» (пункт 5 статьи 10). Но важнейшая прикладная и инновационная программа «Программа технологиче-ского обеспечения и трансфера технологий», согласно пункту п. 6 статьи 10, разрабатывается неизвестно кем, но «...утверждается Правительством Российской Федерации на основании совместного предложения федеральных органов..., осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики ...в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, в сфере промышлен-ной политики и в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития». Тем самым ПЗ стремится возложить на Минобрнауки еще и планиро-вание технологически-инновационной деятельности, хотя оно и с управлением в сфере образования толком не справляется.

Зато «...мониторинг реализации Программы фун-даментальных научных исследований и Программы технологического обеспечения и трансфера техно-логий» пункт 7 статьи 10 возлагает на Российскую академию наук. Это в принципе неправильно, так как академия лишь частично занимается прикладными научными исследованиями и инновациями, это не определяющие направления ее деятельности.

Пункт 4 статьи 11 ПЗ возлагает на РАН также мо-ниторинг и проведение оценки результатов приклад-ных научных исследований, что также не соответствует профилю ее деятельности — руководству развитием фундаментальной науки в стране.

Мониторинг всех трех программ (фундаменталь-ных исследований, прикладных исследований и тех-нологического обеспечения и трансфера технологий) должен, на наш взгляд, осуществлять единый орган, способный и разрабатывать, и контролировать ход реализации программ научно-технического прогрес-са, — Государственный комитет по науке и технике.

Далее, важная проблема финансирования науки, в особенности фундаментальной, анализируемая ПЗ, на мой взгляд, никак не решается. Вопросы финанси-рования помещены в предпоследний, восьмой раздел проекта (далее идут «заключительные положения»), но в нем нет никаких гарантий даже минимального (ба-зового, сметного) финансирования государственных научных учреждений. Ответа на вопрос о гарантиях финансирования государственных научных органи-заций нельзя найти и в других статьях.

Принцип базового (сметного) финансирования государственных научных организаций должен быть в определенной мере определяющим и сквозным во всем проекте закона. Но этого пока нет.

Более того, в законе вообще нет такого понятия, как научное учреждение или научная организация, занятая фундаментальными научными исследования-ми. Сегодня на практике это позволяет под предло-гом обеспечения «конкурентности финансирова-ния» привлекать к исполнению заказов на научные исследования непрофессиональные «конторки», не-редко созданные чиновниками для реализации от-катов.

Принцип «обеспечения конкуренции» сформу-лирован в ПЗ как «использование публичных меха-низмов для обеспечения доступа к предоставляемым государством ресурсам науки наиболее результатив-ных научных и образовательных организаций, научных коллективов». Грантовое и базисное финансирование при такой постановке не различаются, тем самым, вновь проталкивается нелепая идея о негарантиро-ванности государственных «ресурсов науки» не «наиболее результативным» организациям.

Статья 46 ПЗ определяет научную организацию как «...юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, осуществ-ляющее научную, научно-техническую, научно-экспертную деятельность в интересах общества и обеспечивающее практическое использование ре-зультатов этой деятельности и (или) передачу прав на соответствующие результаты для их использования, либо обнародование полученных результатов в по-

рядке, установленном законодательством Российской Федерации». Вполне очевидно, что часть научных организаций, занятых фундаментальной наукой, не всегда осуществляет «научно-техническую» и даже «научно-экспертную» деятельность, а также далеко не всегда обеспечивает сама «практическое использование результатов этой деятельности». Но этот пункт позволяет такие организации, к которым относится немалое число государственных научно-исследовательских институтов РАН, причем очень успешных, исключить из числа научных организаций. По сути дела, этот ПЗ отказывает фундаментальной науке в праве на существование.

ПЗ даже научную деятельность определяет как «творческую деятельность, направленную на получение и (или) применение новых знаний» (ст. 2, п. 6). С учетом приведенного здесь определения «научной организации» получение новых знаний без их применения может трактоваться как «не вполне научная деятельность».

Положения о классификации всех научных организаций по итогам оценки их результативности сформулированы, на первый взгляд, просто нелогично. Но за этой нелогичностью просматривается та же идея лишения части государственных научных организаций финансирования с помощью бюрократической казуистики, даже если они выполняют свои тематические планы и свои разделы государственной программы. Судите сами: по результатам обязательной оценки, согласно п. 6 статьи 71, предполагается «...отнесение научных и образовательных организаций к одной из следующих категорий в соответствующей области (отрасли) наук...»:

- 1) организация, занимающая лидирующее положение, показывающая высокую результативность и качество полученных при осуществлении научной, научно-технической деятельности результатов;
- 2) стабильная организация, демонстрирующая удовлетворительную результативность;
- 3) организация, переставшая осуществлять научную деятельность в качестве основного вида деятельности».

Казалось бы, третья категория должна включать организации, демонстрирующие неудовлетворительную результативность, а вовсе не «переставшие осуществлять научную деятельность в качестве основного вида деятельности...». Если они уже перестали осуществлять научную деятельность в качестве основной, их надо закрывать как ненаучные. Но если они демонстрируют пока неудовлетворительную результативность — тут нужен совсем иной подход: надо выяснить и устранить причины низкой результативности. А ПЗ создает юридические условия для запрета такой организации осуществлять научную деятельность и ее ликвидации.

В этой связи очень важно, чтобы любая организация имела право ознакомиться со всеми документами и выводами оценки и при необходимости подать апелляцию, например, в РАН. Этого нет в ПЗ.

ПЗ возлагает в п. 5 статьи 71 на РАН качественную оценку научных организаций. При этом под качественной оценкой понимается, согласно п. 2 этой статьи 71, «экспертная оценка значимости результатов, получен-

ных при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности научной организацией, для удовлетворения потребностей общества в новых знаниях о законах развития природы, общества, человека, а также технологического, экономического, социального и духовного развития общества».

Если учесть, что круг «научных организаций», согласно статье 46, включает не только все НИУ и вузы, иные образовательные организации, но и, например, крупные заводские конструкторские бюро, различного рода экспертные частные организации и т. д., то в совокупности — это несколько тысяч организаций. Они должны оцениваться, согласно ПЗ, раз в 3-5 лет, т. е. Российская академия наук должна будет ежегодно давать качественную экспертную оценку деятельности, как минимум, 2-3 тысяч организаций. Если оценка качественная, то она вряд ли может быть проведена только по документам, она предполагает беседы с научными сотрудниками, выяснение проблем научного (или иного) учреждения, поиск и рекомендацию путей повышения результативности.

У академии для этой работы нет в настоящее время ни сил, ни средств. И нет уверенности, что работа по оценке необходима обществу в таком объеме. В первую очередь академией должна оцениваться деятельность именно научных (не образовательных, не научно-технических) учреждений, финансируемых за счет госбюджета (всех уровней), которые должны быть возвращены под управление РАН. И для этого РАН должны быть выделены соответствующие средства, ибо придется привлекать значительное число экспертов и оплачивать их работу. Оценку же научных подразделений вузов, колледжей и т. д. вряд ли целесообразно возлагать на академию наук.

С точки зрения защиты прав научных работников странным и наводящим на грустные размышления выглядит отсутствие в ПЗ перечня должностей научных работников, что оставляет простор для последующих бюрократических манипуляций.

Обращает на себя внимание и то, что не сформулированы ограничения на возможность присуждения ученой степени по совокупности публикаций, без подготовки и защиты диссертации. Ранее такое присуждение фактически допускалось в исключительных случаях, что, вполне верно, так как противоположный вариант широко открывает двери для бюрократической погони за научными степенями.

Не обособленным представляется и введение (пункт 2 статьи 3 ПЗ) в научных и образовательных организациях должности «главного научного советника (научного руководителя) научной или образовательной организации и научного советника научной или образовательной организации по направлению (научного руководителя по направлению)». Согласно ПЗ, делается это «в целях содействия руководителям в планировании и организации научной, научно-технической деятельности».

Тем самым, для бывших директоров и ректоров, которые не в состоянии доказать свое право называться научным сотрудником и быть научным лидером собственной научной работой и ее результатами или не желают удовлетвориться обычной зарплатой научного

сотрудника (с академическими стипендиями), вводится синекура, позволяющая бывшему руководителю, при минимуме ответственности, активно вмешиваться в научно-управленческую работу ученого совета, директора НИУ или ректора вуза, руководителей отделов и направлений, сохраняя прежние связи и элементы власти. К тому же, на каждый НИУ и вуз таких «научных советников» и «научных руководителей» может оказаться несколько, ибо речь идет о руководителях по направлениям.

Подведем итог. Предлагаемый проект не способствует решению основных проблем науки, научно-технической и инновационной деятельности (недостаточное количество людей и организаций, занятых отраслевой наукой, слабое целеполагание со стороны государства и бизнеса, недостаточное финансирование фундаментальной науки и науки в целом). Он не предполагает внесения существенных позитивных изменений в целеполагание и планирование научной деятельности, наоборот, предполагает формализацию планирования и введение «конкуренции и приоритетов», излагаемых так, что открывается путь к сокращению числа научных учреждений и их финансирования. Этот проект направлен на сокращение или даже лишение финансирования научных организаций, не занятых систематически прикладным применением получаемых знаний. Он будет ухудшать положение научных организаций, так как усиливает бюрократическое давление на них и узаконивает такую оценку их деятельности, которая чревата закрытием большого числа организаций. Перед РАН проект закона ставит ряд задач, для выполнения которых у нее нет ни человеческих, ни финансовых ресурсов. Проект закона сохраняет лишение РАН возможностей реального руководства научной деятельностью государственных научных учреждений, ранее подчиненных ей, а ныне управляемых ФАНО.

При этом он не реализует основные принципы и положения о научной деятельности и взаимодействия науки с органами государственной власти, которые были сформулированы в концепции Закона о науке Конгресса работников образования и науки, принятой в 2014 г. [3].

Среди них были следующие важные принципы и гарантии:

- 1) автономии фундаментальной науки в стране и стабильности системы управления фундаментальной наукой, а также принцип самоуправления научных организаций;
- 2) гарантии получения базового государственного финансирования профессиональными государственными научными учреждениями фундаментальной науки и ежегодной индексации фондов заработной платы научных учреждений и аппарата академических сообществ в соответствии с инфляцией; требования и гарантии прозрачности

и демократичности управления в научных учреждениях;

- 3) требования и гарантии прозрачности финансовой деятельности и заработной платы в НИУ для работников НИУ;
- 4) требование и гарантии обязательности введения в государственных научных учреждениях фундаментальной науки отраслевой системы оплаты труда, одобренной профсоюзами и полномочными представителями, с ограничениями на зарплату директора, а также управленческого аппарата;
- 5) требование и гарантии ограничения месячной заработной платы директора и любого работника аппарата научного учреждения трехкратной средней месячной заработной платы научных работников учреждения (без учета индивидуальных премий и гонораров, но с выплатами по хоздоговорам);
- 6) гарантии сохранения за ученым, достигшим крупных результатов, его штатной заработной платы на 5 лет вне зависимости от текущих оценок.

Эти выдвинутые КРОН требования и гарантии не нашли отражения в данном проекте.

Таким образом, готовящийся документ ни науке, ни российской экономике и бизнесу, ни российским гражданам, уровень жизни которых зависит от развития российской науки и экономики, в такой «задумке» не несет позитивных изменений. Этот проект закона нуждается в кардинальной переработке.

*Список использованных источников*

1. Народное хозяйство СССР в 1990 г. М.: Госкомстат, 1991. С. 307.
2. Я. Никитенко. Как спасти российскую науку. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=e5af16fc-6381-4eed-9379-0e3a21ebfc47#content>.
3. Концепция закона о науке Российской Федерации (утв. решением второй сессии Конгресса работников образования, науки, культуры и техники 23 ноября 2014 г.) // Свободная мысль, 2015. № 4. С. 140-163. <http://svom.info/entry/584-o-situacii-v-rossijskoj-nauke>.

## **How the Law on science, scientific-technical and innovation activities should be? (About the draft of the Ministry of education and science)**

**D. B. Epstein**, doctor of economics, professor, North-West research institute for agricultural economics and organization of the Russian academy of sciences, St. Petersburg, Russia.

The draft Law on science, scientific, technical and innovation activities of the Ministry of education and science is being analyzed for public discussion. It is shown that the proposed project does not contribute to the solution of the main problems of science, scientific and technical and innovative activities. The draft law poses a number of tasks for the Russian academy of sciences (RAS), for which it does not have either human or financial resources. The draft law keeps the RAS from depriving the real leadership of the scientific activities of state scientific institutions previously subordinated to it.

**Keywords:** Russia, fundamental science, draft law on science, goal-setting in science, science funding.