



Российская академия наук

академик
Добрецов
Николай Леонтьевич

Тел. 330-89-81
Факс. 333-27-92

Председателю СО РАН
академику РАН
В.Н. Пармону

Основные замечания по проекту Федерального Закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в РФ»

1. Закон представляет попытку создать единую правовую основу для научно-технической и инновационной деятельности в РФ, но эту задачу не выполняет, т.к. нет системы управления этой деятельностью по существу и в законе не вводится даже элементов системного управления. Это следует сразу из вводных статей 1-3: «1. Закон регулирует отношения между физическими и юридическими лицами... а также органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере осуществления и развития научной, научно-технической и инновационной деятельности. 2. Государственная политика РФ регулируется настоящим ФЗ в части определения правовых основ её реализации в сфере осуществления и развития научной, научно-технической и инновационной деятельности как составляющей экономической деятельности. 3. Отношения, связанные с инновационной деятельностью, регулируются настоящим ФЗ в части, связанной с получением и использованием результатов интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере». Получается, что всё разнообразие науки и техники – лишь составляющая экономической деятельности, а инновации нужны лишь для использования результатов, т.е. инновационной собственности. Научно-техническая деятельность регулярно приводила к новым видам экономической деятельности, а нарастающая информационная революция привела к биткойнам и технологии «блок-чейн», которые могут перестроить прежние финансово-экономические отношения.

Закон не даёт основ управления этими процессами, а лишь усугубляет ситуацию, закрепляя существующую неразбериху в системе управления научно-технической деятельностью. Об аналогах существовавшего госкомитета по науке и технике даже не вспоминается.

2. Структура закона не даёт оснований понять, для чего закон написан. Поясним конкретно по вводным четырём главам (I и II разделы).

Глава 1 «Основы правового регулирования» (статьи 1-8) написаны обо всём и ни о чём, конкретно, ничто не регулируют.

Глава 2 «Особенности планирования, прогнозирования и программирования в сфере научно-технической и инновационной деятельности» (статьи 10 – документы, 11 – участие РАН в разработке документов, 12 - участие научных организаций в разработке, 13 – приоритеты, 14 – комплекс НТИ, 15 – общественный заказ...) представляют эклектику ранее принятых законов и постановлений правительства РФ. Мало нового, нет

конкретных мер. Статья 11 (участие РАН в разработке) формулирует 5 функций без прав и обязанностей.

Глава 3 «Научная, научно-техническая и научно-просветительская деятельность» (статьи 16-19) излагает общеизвестные вещи, в чем здесь правовые основы – неясно.

Глава 4 «Инновационная деятельность»: статья 1 «Содержание научной деятельности» перечисляет разные стороны инновационной деятельности, включая подготовку кадров, приобретение прав и оборудования, формой реализации научной деятельности признаётся инновационный проект.

Глава 5 «Научно-экспертная деятельность» – одна из наибольших (6 страниц), включает статью 22 «Содержание научно-экспертной деятельности, в том числе называет 3 её цели (решения о финансировании, подготовке документов и регистрации результатов), добровольный или обязательный её характер, 5 задач экспертизы (соответствие современному уровню, анализ этого уровня, оценка значимости, выявление рисков, прогнозирование последствий), общеизвестные принципы экспертизы (объективность, достоверность, независимость, научная обоснованность, ответственность), далее в статьях 23-25 перечисляются субъекты, в том числе экспертные группы, права и обязанности экспертов, формальности экспертного заключения.

Все вводные главы 1-5 (статьи 1-29) похожи на ликбез, а не на правовые основы.

3. Определённые положительные моменты содержит раздел III «Субъекты научной, научно-технической и инновационной деятельности».

Глава 6. «Учёные» включает статью 27 «Правовой статус учёного» перечисляет 11 прав учёного как нечто само собой разумеющееся (соответствовать своим интересам и творческим возможностям, объединяться с другими учёными, публиковать результаты, получать правовую охрану, распространять информацию о полученных результатах в других открытых источниках, добиваться признания, принимать участие в конкурсах, осуществлять предпринимательскую деятельность (непонятно только – это желательно или нет), участвовать в деятельности профессиональных сообществ). Интересно, в соответствии с законом, эти права можно отнять или урезать?

Статья 28 «Государственные гарантии деятельности учёных»: вначале называют 5 общих гарантий для любого творческого человека, а затем называют меры государственного стимулирования, направленные на повышение социального статуса научных работников. Но всё ограничивается общими формулировками, а конкретные меры «включаются в Госпрограмму научно-технологического развития» или «определяются Правительством РФ».

Статья 29 о создании научных коллективов для выполнения конкретного научного, научно-технического или инновационного проекта полезна, но недостаточно конкретна (в частности, не отмечена роль финансирующей организации, кто утверждает и регистрирует такой договор и т.д.).

Статья 30 (должности) и 31 (признание) тоже носят слишком общий характер.

Главное значение в этой главе имеют статья 32 (система научной квалификации), 33 (учёные степени), 34 (соискатели), 35 (аспирантура), 36 (докторантура), 37 (диссертация), 38 (необходимые публикации), 39 (Совет по защите), 40 (документы об учёной степени), 41 (признание иностранных степеней), статьи 42-44 (подтверждение, лишение, отказ) и особенно статья 45 (ВАК). Эти статьи по существу восстанавливают ранее существовавшую систему аттестации и присуждения учёных степеней при защите диссертации.

Эти статьи заслуживают выделения в отдельную главу или даже скорейшего принятия отдельного закона (после небольшой доработки), т.к. принятая и уже действующая в ВУЗах на основании действий Минобрнауки система аспирантуры без защиты, как очередная ступень образования, разрушает сложившуюся и проверенную практику подготовки кадров высшей квалификации.

В главе 7 «Организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность», определяются и формулируются права и обязанности научных организаций (статья 46), хозяйственных обществ и партнёрств, учреждаемых научными организациями (статья 47), консорциумы (статья 48), причем консорциумы не являются юридическими лицами и создаются для реализации конкретного проекта, а права и обязанности определяются только договором, что по совокупности является явным сужением возможных консорциумов. П.8 статьи 46 даёт право Российской академии наук присваивать организациям академический статус для получения преимущественного права участвовать в Программе фундаментальных исследований. Ничего не говорится о статусе институтов РАН в подчинении ФАНО и о разделении прав и обязанностей РАН и ФАНО в управлении такими институтами. Таким образом, глава 7 содержит слишком общие положения, в большинстве случаев излишне регламентированные, и не дает достаточных правовых основ.

Глава 8 «Организации науки со специальным правовым статусом», куда входят национальные исследовательские центры (холдинги), статус которых определяется Правительством, а учредителем является федеральный орган исполнительной власти (статья 50), государственные научные центры, утверждаемые также Правительством РФ, но представление о создании центра вносят федеральный орган исполнительной власти или госкорпорация, по согласованию с учредителем данной научной организации, и утверждают программу реализации функций госцентра с особыми мерами поддержки со стороны государства (статья 51); региональные научно-технологические центры, организуемые на 3-5 лет одним или несколькими субъектами РФ (статья 52).

Наряду с вышеуказанными центрами в этой же главе определяются государственные академии наук (статья 53) и Российская академия наук (статья 54). Они лишь «обеспечивают научно-методическое руководство фундаментальными и поисковыми научными исследованиями». Возможность участия в научных исследованиях и формы руководства (кроме назначения главных научных советников или научных руководителей) никак не формулируются. Российская академия наук должна обеспечивать преемственность и координацию фундаментальных и поисковых исследований по важнейшим направлениям наук, обеспечивать экспертизу результатов и давать оценку результативности, но как это сделать, какие полномочия ей передаются – ни слова не говорится, а ссылка на ФЗ № 253 явно недостаточна, т.к. и там полномочия и функции РАН недостаточно обеспечены.

Общественные академии наук (статья 55) в нынешнем статусе неэффективны и практически являются бесполезными организациями. Для чего они упоминаются – не очень понятно.

4. Главы 9-12 содержат определения, касающиеся научного оборудования, инфраструктуры и информационного обеспечения, но содержат очень мало реальных мер поддержки.

Глава 9 «Научное и технологическое оборудование и оборудование коллективного пользования» – важная по замыслу содержания, но пустая по правовым формам и помощи для науки.

Статья 56 – научное оборудование и научные коллекции – вспомогательные определения, но явно недостаточные, т.к. научные коллекции, как правило – это не уникальные фонды, а рабочие коллекции (минералогические, палеонтологические, биологические), т.е. рабочие фонды, нужные для дальнейшего изучения, систематизации и применения с использованием новых методов. Именно поэтому нужны научные музеи как центры рабочих коллекций.

Статья 57 – уникальные научные установки разделяются на уникальную установку в России и уникальную установку международного класса (класса мегасайенс) для исполнения международных обязательств Российской Федерации. Это неверные

определения и задачи, т.к. установки класса мегасайенс создаются для решения крупных научных задач, сформулированных самими учёными, которые могут быть выполнены только совместными усилиями нескольких стран из-за очень высокой стоимости и/или необходимости создания мировой распределённой сети в разных географических зонах.

Статья 58 – «Центры коллективного пользования научным оборудованием» содержит формулировки общего содержания без указаний особых условий – уникальность впервые созданной установки, или очень дорогая установка с уникальными специалистами для её обслуживания и/или необходимость её круглосуточного использования до её морального старения, или другие факторы, которые и определяют необходимость создания ЦКП и меры его поддержки.

Глава 10 «Инфраструктура поддержки инновационной деятельности» в статьях 59 и 60 формулирует некоторые проверенные и новые формы организации вспомогательных организаций при отсутствии системного подхода. В статье 59 это бизнес-инкубаторы, бизнес-акселераторы, центры коммерциализации с набором из 8 типов услуг, инжиниринговые центры, центры прототипирования, научно-технологические полигоны. Набор возможностей большой, но функциональная увязка с учётом приоритетов государства и успешного опыта в России отсутствует. В статье 60 говорится об одном из приоритетов госполитики – технологических платформах, но приоритетность или специальные меры поддержки не упоминаются, кроме возможности госучреждения передавать приборы и имущество другим участникам технологической платформы без проведения торгов.

Глава 11 «Информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности» могла бы стать одной из ключевых, но включает всего две статьи об информационных системах (статья 61) и научных изданиях и базах данных (статья 62). В статье 61 говорится о доступе к государственным информационным системам, представлении, сбор и хранение информации о выполняемых проектах, о функционировании системы кадрового потенциала, об услугах и условиях доступа к этой информации, представлении данных для мониторинга. Кроме этого перечисления в п.2 говорится, что «уполномоченный орган в области научно-технологического развития» (даже не говорится конкретно какой орган) обеспечивает функционирование госинформационных систем. В статье 62 говорится, что наряду с зарегистрированными научными изданиями как средства массовой информации, могут быть научные издания, содержащие только первичные данные и не подлежащие регистрации как средство массовой информации (зачем такие издания помимо сугубо секретных реестров?). Научные организации могут учреждать журналы, издавать научные издания и осуществлять редакционно-издательскую деятельность «за счёт средств, предусмотренных на осуществление научной деятельности» (п.5) и получать государственные меры стимулирования «в целях расширения территории...или круга лиц, использующих данные научные издания» (п.4). Это всё общие сведения и ничтожные меры вместо создания, отбора и поддержки авторитетных, высокорейтинговых журналов, которые и являются главным мерилем уровня развития науки в стране.

Глава 12 говорит о других субъектах и инструментах инфраструктуры научно-технической деятельности – фондах (статья 63) и государственно-частном партнёрстве (статья 64). О фондах написано много, как федеральных так и региональных, но не говорится о главном – о роли таких фондов для поддержки инициатив отдельных учёных или небольших коллективов и невозможности заменить ими систему государственного управления научно-техническим развитием. Да и об управлении самими фондами тоже ничего не говорится.

Соглашение о государственно-частном партнёрстве при реализации проектов (статья 64) обязательно включают объект соглашения (результат проекта – или технология, или товары, или научно-технологические комплексы и т.д.), долю финансирования и права частного партнёра на полученный результат и другие детали, но

ничего не говорится о стимулировании таких партнёрств к увеличению доли частного капитала в развитии новых технологий, учитывая, что в России очень низкая доля частного партнёрства и это является одной из главных проблем невостребованности науки и низкого её развития во многих направлениях.

Глава 13 «Территории развития научно-технической деятельности» включают Технопарк (ст. 65), инновационные научно-технологические центры (ст.66), инновационные территориальные кластеры (ст. 67), наукограды (ст. 68). Наукоградам посвящено больше всего (8 пунктов на 4 страницах), но ни одного успешного, достаточно крупного и влиятельного технопарка на территории России не получилось (в отличие от передовых стран Запада), и положения, предлагаемые законом, лишь закрепляют это положение. По технопаркам есть успешные примеры (например, Академ-технопарк в Новосибирске) и надо всю главу 13 переписать с учетом успешных технопарков и технологических центров.

5. Заключительные главы 14 (мониторинг и оценка) и 15 (финансовое обеспечение) лишь усиливают те недостатки, которые были отмечены в предыдущих 13 главах.

Глава 14 «Мониторинг и оценка в среде научно-технической и инновационной деятельности» содержит две статьи 69 (о мониторинге) и 70 (оценка результативности). Эта глава могла быть основой управления научно-техническим развитием, но в реальности лишь перечисляет задачи и цели в текущем виде, без их развития. Госмониторинг в настоящем виде (п.1) включает сбор, обобщение и анализ, информации о планируемых, текущих и завершенных проектах, основные результаты и их экономический и социальный эффект, использование инфраструктуры и кадрового потенциала. Целью мониторинга (п.2) является обеспечение взаимодействия организаций, формирование эффективной политики и стратегии развития организаций, оценки эффективности и необходимости корректировки проектов для соответствия государственным приоритетам, модернизации и развитию сети научных организации – но как, по каким критериям, каковы стимулы и методы корректировки – об этом ни слова. Опять же – при чем здесь правовые основы. Общие фразы написаны и дальше – мониторинг производится уполномоченными органами или в области научно-технологического развития, или инновационной деятельности (п.3), собранные данные составляют фонд госмониторинга (п.4), данные этого мониторинга используются РАН при подготовке докладов Президенту и Правительству (п.5).

Оценка результативности (ст.70) написана чуть лучше. Начинается статья с хорошего посыла (п.1). Предлагаемая оценка результативности имеет целью стимулировать научно-техническую и инновационную деятельность, расширить права и получить дополнительные функции научными организациями!! Справедливым является и п.2 – оценка результативности включает как наукометрические показатели, так и экспертную оценку значимых результатов. Но дальше эти справедливые послы не развиты, только в п.5 экспертная оценка (при проведении обязательной оценки государственных научных организаций и вузов) поручается РАН, которая сама определяет порядок оценки, требования к экспертам, методику оценки. Но результатом этой проверки является лишь отнесение научных организаций к одной из трех пресловутых категорий. А где же прорывы, требующие внимания властей?

Статьи 71 (оценка эффективности общественного заказа), 72 (оценка эффективности расходования средств) при предлагаемых подходах носят вспомогательный характер и «погоды не делают». Например, при оценке эффективности расходования средств поддержки инновационной деятельности оценивается не результат, а регламентирующий порядок (п.3), наличие соответствующих документов (п.5 б), наличие внутренних процедур контроля (п.7) и т.д.

Глава 15 «Финансовое обеспечение научно-технической и инновационной деятельности». На заседаниях Президентских советов по науке и технологиям, обсуждениях в Думе, различных форумах неоднократно подчеркивалось, что главным

недостатком действующей системы финансирования является недостаток средств, размазывание их тонким слоем, отсутствие крупных заказов от промышленности. Об этих и других принципиальных условиях финансирования науки в главе 15 ничего не говорится. Только ироническую усмешку может вызвать статья 73 «Принципы финансирования», где декларируются свобода выбора источников, форм и инструментов финансирования, множественности источников, сочетание различных источников, форм и способов финансирования (надо допускать, что авторы закона уверены в сбалансированном сочетании), конкурентного характера доступа к бюджетным средствам. Элементы этой системы есть, но они не работают в условиях разгула коррупции и отсутствия четкой системы управления и контроля.

Завершая этот критический анализ всех глав предлагаемого закона, мы заключаем, что закон требует коренной переделки или полного отклонения. Если допустить, что закон должен стимулировать развитие науки и технологии, надо чтобы: а) закон был понятен и поддержан научным сообществом; б) минимизировал общие сведения и концентрировался на мерах стимулирования и поддержке приоритетных направлений науки и инноваций; в) создавал (или опирался на созданную) единую систему государственного управления наукой и жесткого контроля за распределением и расходованием средств, при отсутствии которой будет процветать коррупция и размазывание средств тонким слоем для имитации научной деятельности.

Академик РАН Н.Л. Добрецов

