

## ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НАУЧНОЙ И НАУЧНО- ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

В журнале «Управление наукой: теория и практика» 27 июля 2019 г. проведён круглый стол на тему «**Проект Федерального закона „О научной и научно-технической деятельности“**». В заседании круглого стола приняли участие: Семёнов Евгений Васильевич (д-р филос. наук), Гутников Олег Валентинович (д-р юр. наук), Путило Наталья Васильевна (канд. юр. наук), Постников Александр Евгеньевич (канд. юр. наук), Андриченко Людмила Васильевна (д-р юр. наук), Егерев Сергей Викторович (д-р физ.-мат. наук), Тамбовцев Виталий Леонидович (д-р экон. наук), Дементьев Александр Николаевич (д-р юр. наук), Лапаева Валентина Викторовна (д-р юр. наук), Боринская Светлана Александровна (д-р биол. наук), Салицкая Елена Александровна (канд. юр. наук), Ваганов Андрей Геннадьевич.

### **ВЕДУЩИЙ КРУГЛОГО СТОЛА:**

#### **Семёнов Евгений Васильевич**

Доктор философских наук, главный редактор журнала «Управление наукой: теория и практика».



**СЕМЁНОВ Е. В.** Какую роль в развитии науки сыграет новый закон о науке?

Круглый стол журнала «Управление наукой: теория и практика» посвящён обсуждению проекта ФЗ «О научной и научно-технической деятельности», вынесенного Министерством науки и высшего образования на широкое обсуждение. Наше обсуждение, надеюсь, позволит нам согласовать позиции участников дискуссии и на этой основе выработать полезные практические предложения.

Важно определиться, с каким масштабом подходить к анализу и оценке нового законопроекта — как исторически значимого или частного ситуативного документа. Ныне действующий закон «О науке и государственной научно-технической политике» подготовлен и принят четверть века тому назад. Если и новый закон о науке будет работать такой же срок, то российская наука будет жить в его рамках почти до середины XXI в. Спрашивается, может ли новый законопроект быть правовой основой для развития науки на такой большой и важный исторический период?

Каковы цели этого законопроекта? Это цели *развития науки*, цели перевода российской науки из её сегодняшнего, не очень благополучного, состояния в качественно иное состояние? Является ли законопроект способом масштабной модернизации науки, фактором, побуждающим науку к качественному изменению, адекватному историческим потребностям страны и самой науки? Или, напротив, законопроект со своей «отчётностью» и «мониторингом отчётности» мельчит, ограничивает самоорганизацию и самоуправление науки и тем самым скорее консервирует нынешнее состояние национальной науки?

Направлен ли законопроект на изменение *роли науки* в развитии страны, определяет ли он социально значимые функции науки, в рамках которых возможны будут постановка и решение масштабных задач развития, сопоставимых с атомным и космическим проектами? Побуждает ли он

науку к мощному вкладу в развитие человека и технологий? Или, напротив, законопроект мелочно регламентирует какие-то частности, является заурядной инструкцией?

В советский период наука выполняла значимые для страны функции, связанные с развитием военно-промышленного комплекса. Хуже она справлялась с развитием высоких технологий в гражданских отраслях общественного производства, хотя и это входило в её задачи. Наука играла огромную роль в развитии человека, его образования, мировоззрения, идеологии. Наука была чрезвычайно важна также для престижа государства. Роль науки в жизни страны была устойчиво значимой. В постсоветское время наука утратила практически все свои социально значимые функции. Что-то, особенно в части ОПК, сейчас с трудом восстанавливается. Изменит ли законопроект это положение, нацелен ли он вообще на изменение роли науки в жизни общества и развитии страны?

Резюмируя, зададимся вопросом: каково будет науке и что получит страна от этого законопроекта?

Необходимо также оценить юридическое качество законопроекта. И здесь бросается в глаза то, что законопроект не только плох по своему концептуальному содержанию, но и чрезвычайно слаб как правовой документ. Плоха сама концепция законопроекта, но её воплощение в правовом документе ещё хуже.

Радикального пересмотра требуют и концептуальные основы законопроекта, и воплощение концепции в правовом тексте, что, вероятно, малореально. Уровень профессионализма (судя по тексту законопроекта) и команды разработчиков, и чиновников, вынесших законопроект на общественное обсуждение, вероятно, не позволяет им трезво оценить качество этого документа, нуждающегося в глубокой переработке. Но даже частные улучшения закона, если они будут направлены на развитие науки, а не консервацию её подавленного состояния, будут полезны.

Учитывая опыт жизни ныне действующего закона о науке, можно с большой вероятностью предположить, что и новый закон, едва его утвердят, начнет развиваться с помощью заплаток. Такая культура управления уже вполне сложилась в условиях утвердившегося в стране ручного управления и полностью соответствует подобной управленческой практике.

Возможно, нам удастся не только обсудить законопроект и опубликовать материалы этого обсуждения, но также подготовить по итогам обсуждения записку с предложениями по его улучшению.

**ГУТНИКОВ О. В.** Евгений Васильевич сказал, что если в этом законопроекте имеется какая-то основа концептуальная, то её вряд ли можно менять. Мы можем делать какие-то точечные поправки, а главная задача — это определить вообще, какие проблемы этот законопроект решает.

На самом деле я так скажу. Институт законодательства принимал участие в разработке, если образно выразиться, «праотца» этого законопроекта. Он тоже вывешивался для общественного обсуждения в 2017 г. на [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

К сожалению, от него в нынешнем законопроекте практически ничего не осталось. Если говорить о концептуальной основе, можно совершенно точно сказать, что никакой концептуальной основы у этого текста нет.

Почему? Я просто представляю себе, каким образом те или иные нормы в этом законопроекте появлялись. А появлялись они по одному простому принципу: минимальное изменение действующего регулирования, максимальное сохранения того, что есть. И есть некие вещи, которые создают впечатление того, что это новый законопроект. В частности, включение одной статьи про инновационную деятельность, в то время как в предыдущем варианте законопроекта в неразрывном единстве регулировались научная, научно-техническая и инновационная деятельность. Что, в общем-то, соответствовало и стратегии научно-технологического развития, и стратегии инновационного развития, и всем документам стратегического планирования, и Указу Президента о национальных целях Российской Федерации. Потому что инновационная деятельность, по существу, является неотъемлемой и неразрывной составляющей научной и научно-технической деятельности. Я говорю об инновационной деятельности в научно-технической сфере. И решать современные задачи, которые стоят перед наукой, без регулирования этой инновационной составляющей мы считаем в принципе невозможным.

Законопроект эти задачи не решает. Он ограничился в предмете своего регулирования только научной и научно-технической деятельностью, а многие инструменты, которые направлены на регулирование как той, так и другой деятельности, просто остались за рамками закона. Получился некий правовой вакуум.

Например, можно говорить о фондах научной и научно-технической деятельности. Законопроект эти фонды регулирует в данном случае. Надо сказать, что эта статья о фондах взята практически целиком в том виде, в котором она была разработана в предыдущем варианте законопроекта.

Но в предыдущем варианте законопроекта имелось в виду, что это фонды не только научной и научно-технической деятельности, но и фонды, направленные на поддержку инновационной деятельности.

Если мы возьмем многие фонды, которые в этой сфере действуют, то нельзя отделить поддержку научно-технической деятельности от поддержки инновационной деятельности. Эта инновационная составляющая, она потеряна, и это большое упущение данного законопроекта.

Если говорить собственно о научной и научно-технической деятельности, здесь тоже можно сказать, что законопроект совершенно не нацелен на то, чтобы создать какое-то улучшенное правовое регулирование по сравнению с тем, что имеется. Он по-прежнему закичивается на том, что научная и научно-техническая деятельность — это деятельность, которая осуществляется учёными или научными работниками на некой профессиональной основе. И там прямо есть норма в этом законопроекте, которая говорит о том, что эта деятельность осуществляется на основании гражданско-правовых или трудовых договоров. Но это совершенно неправильный подход! У нас свобода научного творчества предусмотрена в Конституции РФ,

и связывать деятельность учёного исключительно с профессиональной его занятостью совершенно неправильно.

В законопроекте есть статьи, отдельно регулирующие статус учёного и отдельно регулирующие статус научного работника. Но если мы посмотрим на формулировки, которые здесь используются, то я, например, не понимаю, чем отличается учёный от научного работника. Про учёных здесь написано, что они осуществляют свою деятельность на профессиональной основе. Это значит, что учёный должен состоять в трудовых отношениях с научной организацией. А как же свобода научного творчества?

В этом плане законопроект совершенно не стимулирует именно научную деятельность. Не создаёт условий для того, чтобы научная деятельность велась максимально широко и максимально широким кругом субъектов для решения задач научно-технологического развития и ответа на те большие вызовы, которые обозначены в Стратегии научно-технологического развития.

Резюмируя всё изложенное, я могу охарактеризовать этот законопроект как некий сумбурный лоскутный документ, который собран отчасти из прежнего законопроекта. Но в прежнем законопроекте была какая-то идеологическая основа. Законопроект был направлен на то, чтобы решать задачи приоритетов научно-технологического развития. Там была глава про стратегическое планирование, чтобы целеполагание было в научной сфере и в решении задач государственной политики. Здесь этого ничего нет.

Здесь взяты какие-то отдельные элементы старого законопроекта, а также переписаны нормы действующего законодательства о науке и научно-технической политике. Плюс добавлены какие-то общие принципы. Здесь написано: «принципы правового регулирования и государственной политики», они в этом законопроекте общие. Но это совершенно недопустимая вещь, потому что государственная политика и правовое регулирование — это совершенно разные правовые явления. Можно даже сказать, не правовые, а разные явления государственной жизни. И говорить о том, что одни и те же принципы действуют и в государственной политике, и в правовом регулировании научной деятельности, это просто нонсенс.

Резюмируя изложенное, могу сказать, что я не вижу, какие задачи этот законопроект решает, помимо тех, которые связаны с необходимостью своевременно исполнить планы законопроектной деятельности.

**ПУТИЛО Н. В.** Во-первых, я согласна с Олегом Валентиновичем, что законопроект, который сегодня размещён на сайте, никаких концептуально новых решений в отношении базовых институтов законодательства о науке не содержит. Его можно рассматривать как итог переработки проекта Федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации». Конечно, и ранее подготовленный законопроект был несовершенен. Это объясняется тем, что любой законопроект — это результат согласования различных интересов. И преобладающим в данном случае являлся интерес Министерства образования и науки в прежнем его составе, того его крыла, которое отвечало за научную деятельность.

И поэтому многие положения законопроекта исходили от конкретных лиц, будь то представители Министерства, или РАН, или научного сообщества, которых также привлекали к разработке и обсуждению законопроекта. Ушли люди, вместо одного министерства — два, изменились ранее озвученные позиции, но идеи, уже зафиксированные в проекте, остались. Их можно по-разному оценивать. Например, в том законопроекте была идея общественного заказа, к которой возникало много вопросов во время обсуждения. Очень много было критики по вопросу о разграничении статуса учёного и научного работника. Здесь я хотела бы пояснить, почему мы настаивали на том, чтобы в сфере науки появилась некая обобщающая категория. По-моему, введение общего наименования для группы лиц, занимающихся наукой — учёный — позволит объединить всех людей, так или иначе причастных к науке. И эта разница между научным работником и учёным нами в прежнем законопроекте (до того, как он был «модернизирован») была чётко выявлена. Учёные — это все люди, которые хотят и занимаются научным творчеством, реализуя свою свободу, гарантированную Конституцией. Принадлежность к категории учёных определяется тем, что результаты этого научного творчества каким-то образом восприняты научным сообществом в качестве научных результатов. И критерием отсекающей линии науки, квазинауки, псевдонауки от науки должен был стать факт публикации в рецензируемом журнале. Если гражданин «А» разработал какой-то самый сложный инструмент или сделал открытие, зарегистрировал его, получил патент, — он учёный. При этом он может не являться работником ни одной из известных нам научных или образовательных организаций, не состоять в гражданско-правовых отношениях. Или же, если он опубликовал статью в журнале, входящем во все системы цитирования, и качество этой статьи не вызывает ни у кого сомнения, а сам этот человек не является работником научной или образовательной организации, — он тоже учёный. Примеры тому — масса самоучек, которые были в советское время, людей, занимающихся наукой сегодня и, тем не менее, не занимающих должностей, в названии которых есть слово «научный». Я считаю, что введение такой конструкции — учёный, во-первых, способно к объединению научного сообщества, во-вторых, в какой-то степени стимулировало бы интерес к научной деятельности.

Законопроект, который мы видим сейчас, к сожалению, помимо тех вещей, которые мы будем сейчас обсуждать, с моей точки зрения, имеет огромный минус. Этот минус состоит в том, что он не просто пытается зафиксировать сложившуюся административно-бюрократическую махину «управления» наукой. Слово «управления» я взяла бы в кавычки, потому что это не управление. Это, скорее всего, какое-то давление, воздействие, выгодное управляющей системе, но которое ни к чему хорошему для объекта управления (и здесь забывают, что наука — это не здания и оборудование, рейтинги и цифры, а собственно научное сообщество) не ведёт.

Этот законопроект не только консервирует уже сложившиеся механизмы и подходы. Он старается этот процесс развить и дальше — ввести какие-то новые механизмы оценки, дополнительные рейтинги, подтверждение

результативности. Научные организации должны доказывать, что они научные, и должны соответствовать какой-то градации.

И учёные, и научные работники должны это доказывать и т. д. и т. п. Все мы прекрасно знаем, что процесс создания научного результата теперь подменяется процессом подготовки отчёта о создании этого результата. И, к сожалению, результат в данном случае по качеству намного уступает отчётным материалам, которые учёный и научная организация вынуждены готовить.

С моей точки зрения, задача законопроекта состоит в том, чтобы в условиях перехода к технологической эпохе, к постиндустриальному обществу, к обществу знаний сделать научный труд как можно более лёгким, более свободным, креативным, творческим. Но нет, законопроект возвращает нас к более чем к плановому управлению, более чем к управленческому диктату. И мне кажется, что с таким подходом, никаких глобальных задач, о чём говорил Евгений Васильевич, мы решить не сможем. Мы опять получим «потёмкинскую деревню», где все будет красиво на бумаге, где будут рейтинги и показатели результативности (от которых во всем мире уже либо отказались, либо рассматривают их как нечто второстепенное), но реальность, к сожалению, будет совершенно не такая.

В законопроекте «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» было много нового. Когда мы говорим о том, является ли законопроект концептуально новым, мы всегда должны помнить, что речь не идёт о каких-то красивых словах. Мы должны чётко сказать себе: «да, законопроект предлагает какую-то качественно новую ситуацию, связанную с состоянием науки, поскольку он»: вводит такой-то институт; устраняет такой-то барьер; дополнительно предусматривает финансирование; вводит новые права для учёных или закрепляет дополнительные обязанности для государства или иных организаций. В действительно новом проекте должно быть что-то, на чём можно было бы акцентировать внимание и сказать: да, смотрите, какая интересная идея. Можно её обсудить, насколько она будет эффективна. Правовые, социальные последствия будут именно такие, какие мы хотим. И это, действительно, нечто новое.

В прошлом законопроекте тоже была очень спорная идея, но она хотя бы была! Например, идея, связанная с аспирантурой, когда предлагалось коренным образом убрать аспирантуру из системы образования, перевести её в «лоно науки». Правда, мы не совсем были согласны с решением, в котором предлагалось привязать к аспирантуре грантовое финансирование. Или же вклинить аспирантуру в систему государственного задания, когда аспиранты готовились бы не просто потому, что есть научный руководитель, а потому что есть соответствующее направление в государственном задании (на эту тему на три года берём аспиранта, и он, соответственно, готовит эту работу).

Но там был хотя бы новый подход. Его можно было обсудить, отвергнуть, но он был новый. А что здесь? Здесь ничего нового нет. И что ещё пугает? Здесь закон в результате «хирургической» работы с его предшественником превратился в нечто очень рамочное. Т. е. здесь сформулированы какие-то общие вещи, суть которых не всегда понятна даже людям, писавшим

предыдущий текст. И основное регулирование этих вопросов мы узнаем, лишь когда будут приняты акты Министерством науки.

Практика показывает, что если такая ситуация предусмотрена в законе, то очень часто последующее подзаконное регулирование отличается от того, что предполагалось при подготовке законопроекта. Вместо преференций для науки и лиц, ею занимающихся, можно получить акты, которые, как правило, носят жёсткий характер и составлены не в интересах субъектов научной деятельности. И задача законодателя состоит в том, чтобы на уровне закона заложить некоторые гарантии, некие краеугольные плиты, которые потом ни на одном из уровней подзаконного регулирования нельзя будет передвинуть.

Напомню, что, когда принимали законопроект об образовании, там ведь тоже была именно эта ситуация, когда в законе об аспирантуре не было сказано ничего о том, что такое обучение в аспирантуре и каковы должны быть его результаты. Было понятно, что это образовательная деятельность, но не было понятно, как соотносятся кандидатские минимумы и экзамены в образовательном процессе? Что является результатом: диссертация или что-то иное? Кто такой научный руководитель с точки зрения образовательных отношений и др.?

В результате такой неопределённости мы получили то, что имеем. Поэтому задача научного сообщества сейчас состоит в том, чтобы под впечатлением от красивых и обтекаемых фраз не получить в итоге то подзаконное регулирование, которое нам совершенно не нужно.

Более того, не все вопросы можно будет решить этим проектом. Для того чтобы коренным образом изменить правовое положение учёного, потребуется изменение трудового законодательства. Режим дистанционного труда — не проблема этого законопроекта. Расширить возможности учёного в этой сфере можно путём внесения изменения в Трудовой кодекс.

В современных условиях правовое положение учёных будет качественно новым в том случае, если у них будут развязаны руки при выборе: режима рабочего времени, форм занятости, возможности совмещать научную деятельность непосредственно за рабочим столом с научной деятельностью вне его. Участие в конференциях, семинарах и т. д. должно быть не только добровольным, но и спонтанным, а не запланированным за год и включенным в государственную заданию. Все эти права зафиксированы по сути и сегодня. Никто не говорит, что учёных их лишают, но, когда от вас требуют груды отчётности за участие в конференции, когда участие в конференции зависит от санкции руководителя организации, — то это проблема, это ограничение свободы научной деятельности, ограничение возможностей для научного развития.

**ПОСТНИКОВ А. Е.** Я не принимал участия в подготовке законопроектов о науке, ни предыдущего, ни этого, поэтому выступаю в данном случае как независимый эксперт. Я внимательно ознакомился с проектом закона, который мы сегодня обсуждаем. Это, безусловно, один из отраслевых законов, само существование которых в правовой системе всегда вызывает вопросы. Аналогичные проблемы возникают, когда ставится задача принять закон

о сельском хозяйстве, о нефтедобыче. В российской правовой системе есть примеры таких законов. Имеются бесполезные законы, содержащие детальное регулирование, которое реально действует. Закон с таким широким предметом регулирования, как наука и научно-техническая деятельность, изначально вызывает сомнение. Предмет закона совпадает со сферой управленческой деятельности, и здесь есть опасность подчинить содержание закона решению текущих задач органов исполнительной власти. Однако с учётом проблем в этой сфере, в том числе проблем с действующим законодательством, я считаю, что такой закон безусловно нужен. При знакомстве с содержанием и качеством тех актов, которые принимаются на подзаконном уровне, в том числе и Министерством науки, создается чёткое впечатление, что не по всем вопросам можно полагаться на подзаконное регулирование. *Наиболее важные, наиболее принципиальные вопросы, которые определяют прежде всего судьбу научных учреждений, научных работников, надо решать непосредственно в законе.* И именно в форме законодательных решений следует добиваться решения проблем науки.

Изучение текста проекта закона убеждает, что это очень сырой, содержательно и технически не проработанный документ, даже с точки зрения орфографии и правил грамматики. Видно, авторы закона очень торопились и не сочли нужным внимательно посмотреть готовый текст.

Каковы основные идеи закона? Выдвигается идея регулярного доклада о науке, который готовит Академия наук и который Правительство (почему Правительство?) представляет в Госдуму. Каков смысл и возможные результаты этого обсуждения — непонятно. Вот такая эпохальная конструкция, которая призвана вывести нас на вершину обсуждения научной политики. Вторая настойчиво продвигаемая идея закона — урегулирование процедуры подтверждения документов об учёных степенях. Этому посвящена значительная часть законопроекта. Описывается, кто это делает, кому это делегируется, каковы последствия и т. д. Я давно уже в науке работаю, но, честно говоря, не замечал большой актуальности этой проблемы.

Самым важным в законопроекте является то, что в нём определены принципы деятельности научных учреждений и научных сотрудников. Всё остальное — это описание фактически существующего положения вещей.

Относительно этого описания уместны некоторые исторические параллели. Ещё в советское время была такая юридическая задача: принятие закона о трудовых коллективах. В концепции социалистической демократии трудовые коллективы рассматривались как важный элемент производственной, социально-политической демократии. И что в результате получилось? В законе просто перечислили то, что они могут делать вместе с администрацией. Хотя реально роль трудовых коллективов, которая могла бы проявляться на их собраниях, их отношения с администрацией — эти вопросы не были решены, потому что авторы избегали противопоставлять администрацию и трудовые коллективы.

Среди тех вопросов, которые жизненно необходимо решить в рассматриваемом законопроекте, — статус научных учреждений и статус научных работников. Я не собираюсь полемизировать с уважаемой Н. В. Путило

о необходимости разграничения фигур учёного и научного работника. Я думаю, эта проблема может быть решена таким образом: не надо жёстко определять право на научную деятельность, заземляя это только трудовыми отношениями и статусом научного работника.

Но всё-таки в современном мире основной субъект научной деятельности — это научный работник, который связан с научным учреждением. Наука развивается таким образом, что она может решать крупные задачи, может взаимодействовать с государством, с бизнесом, только если она представлена учреждениями, которые определённым образом структурированы. Крупнейшее учреждение, мы знаем, Академия наук. Есть ещё отраслевые институты, которые находятся в постоянной зависимости от тех инстанций, которым они подчинены. Тем не менее, несмотря на разную подчинённость научных учреждений и особенности их организации, в их деятельности есть общие принципы и общие проблемы, которые требуют общего решения в интересах развития науки. И в этой части закон мало что сделал для определения статуса научных учреждений. Там сказано о принципах их деятельности: с одной стороны, признаётся определенная автономия, а с другой стороны — предусматривается контроль результативности, что включает в себя качественную, а также наукометрическую оценку.

Предложенных норм совершенно недостаточно. Потому что такое учреждение, как Министерство науки, на мой взгляд, контролировать вопросы эффективности не способно. В данном случае административная оценка подменяет содержательную. И тогда вводятся эти пустые критерии и излишне формализованные требования: количество статей, которые публикуются в журналах Scopus, огромный объём псевдонаучной отчётности и прочее. Эти критерии сами по себе возможны, но не должны выдвигаться на передний план, подменяя качественную оценку научной деятельности. А качество научной работы административными способами не определишь. Органы управления науки могут лишь создавать условия для такой оценки, но не формировать её самостоятельно на основании жёстких формальных критериев. Результативность, с точки зрения качества, можно оценивать только при участии научного сообщества.

Сейчас же получается ненормальная погоня за выполнением официально провозглашённых наукометрических критериев, что дезориентирует научные учреждения и научных сотрудников в выборе приоритетов своей деятельности. Чисто информационная статья с рассказом о том, что происходит в России, опубликованная в малоизвестном журнале, входящем в базу Scopus, получает высшую степень оценки, а действительно глубокие научные исследования, опубликованные в авторитетном российском журнале, имеют существенно более низкий рейтинг. Может быть, в естественных науках эта проблема не является столь острой, но в общественных науках это нововведение носит поистине разрушающий характер.

Вторая проблема, касающаяся научных учреждений, состоит в определении формы коллективного управления научными учреждениями. В законопроекте я нигде не увидел слова «учёный совет». Говорится об общественных

организациях учёных, но не об учёном совете — том органе, который может донести позицию научного коллектива до администрации научного учреждения. В законопроекте следует предусмотреть, что по определённым вопросам учёный совет должен высказать свою позицию, которая принимается во внимание не только как рекомендация, но и учитывается в каких-то конфликтных ситуациях. В этой связи основы статуса учёных советов должны быть определены непосредственно законом.

И последнее, на чем я хотел остановиться, это статус научного работника. Дикая практика, которая у нас сложилась, это ситуация, когда совершенно произвольно и втихую, путем издания нормативных актов Роскомстата и Министерства науки, по сути, статуса научных сотрудников были лишены руководители научных подразделений. При этом Миннауки продолжает настаивать, что научными сотрудниками являются люди, у которых в названии присутствует слово научный сотрудник, главный научный сотрудник, младший научный сотрудник и т. д. Отсюда следует, что руководители научных подразделений не являются научными сотрудниками. Соответственно, при решении вопросов заработной платы и других Министерство науки не рассматривает их в качестве таких единиц.

Статус научного сотрудника должен быть определен в законе. Этот статус должен гарантировать устойчивость положения человека. Научный сотрудник — это человек, для которого во многих отраслях губительно прерывание научной деятельности. К нам приходят люди, которые в свое время учились в аспирантуре, потом на 10 лет ушли на практику, потом возвращаются, и не всегда это успешно. Навыки письма, навыки анализа, знакомство с литературой — они подразумевают непрерывность научной деятельности. *С учётом того, что наука — это не коммерческая сфера, тем более в эпоху реформ, ей нужна поддержка государства, в том числе и финансовая. Эта поддержка непрерывности осуществления научной деятельности крайне важна. Об этом ничего не сказано в проекте.* Пока в законопроекте преобладают общие слова о развитии инноваций, повышении результативности научной деятельности. В то же время остаются без внимания острые проблемы, требующие законодательного решения. Я полагаю, что рассматриваемый закон должен быть инструментом прямого действия. С тем, чтобы в соответствии с этим законом научные учреждения могли сказать: «Нет, мы опираемся на букву закона. Здесь мы определяем эффективность нашей деятельности». Чтобы этим законом мог руководствоваться научный работник.

Верх юридического искусства, воплощённого в законе, состоит в том, чтобы человек мог защищать свои права в суде и в административных органах. И это дает стабильный статус научному учреждению и научным работникам. Без этой стабильности невозможна плодотворная научная деятельность.

**АНДРИЧЕНКО Л. В.** Представленный законопроект не является таким уж описательным, как об этом говорилось в предыдущих выступлениях. Многие положения данного законопроекта сформулированы по-новому, однако ряд из них вызывает явное неприятие, по крайней мере лично у меня.



Я хотела бы показать это на конкретном примере, связанном с разграничением полномочий органов публичной власти различных территориальных уровней в сфере реализации государственной научной и научно-технической политики. Это, казалось бы, относительно узкий вопрос, но если рассматривать его в общем контексте, то этот вопрос, на мой взгляд, выходит буквально на все сферы научной и научно-технической деятельности.

Рассматриваемый законопроект, действительно, по-новому подходит к разграничению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области научной и научно-технической политики. Он отводит этому вопросу несколько достаточно значимых статей в общих положениях, где устанавливает полномочия каждого территориального уровня осуществления публичной власти.

Как мне представляется, основной акцент в определении объёма и содержания полномочий он делает на федеральный уровень и на уровень местного самоуправления. Что касается субъектов федерации, то здесь сосредоточены, в основном, организационные и организационно-технические полномочия, которые не позволяют эффективно развивать региональную науку.

При анализе содержания полномочий прежде всего я хотела бы коснуться низового уровня — роли органов местного самоуправления в сфере научной и научно-технической деятельности. В законопроекте этому уделена целая объёмная статья, причем речь в ней идёт не о правах этих органов, а именно о полномочиях, которые обуславливают возникновение соответствующих обязательств со стороны органов местного самоуправления. Таким образом, это отражается на установлении расходных обязательств муниципальных образований. Так, к числу таких полномочий относится и создание муниципальных научных организаций, и принятие для реализации муниципальных научно-технических программ, и ряд других. При этом надо заметить, что вопросы научной и научно-технической деятельности — это не вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, это вопросы государственного значения. Никакой корреляции с вопросами местного значения, которые определяются в законодательстве, прежде всего в Федеральном законе от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», они не имеют.

Но дело даже не в этом. Если подходить формально, можно, конечно, внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», хотя это сомнительная затея. Проблема усугубляется тем, что в законопроекте полномочия для органов местного самоуправления устанавливаются без их дифференциации исходя из видов муниципальных образований. У нас основная масса муниципальных образований сегодня в стране — где-то около 18 тыс. из примерно 22 тыс. муниципальных образований — это небольшие сельские и городские поселения. Так вот законопроект предлагает возложить в том числе и на сельские поселения обязанности по созданию научной организации, принятию муниципальной научно-технической программы и т. д., на это они должны будут выделить финансирование за счёт средств местного бюджета. Возникает вопрос: какой смысл вкладывают разработчики этого законопроекта в подобную регламентацию полномочий? Разве для сельских поселений создание научных организаций — это вопрос первостепенной важности? И они смогут осилить реализацию таких полномочий?

Безусловно, у нас все муниципальные образования разные. Сейчас общая тенденция идёт к укрупнению муниципальных образований, особенно после внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда ввели новый тип муниципальных образований — муниципальные округа. Есть достаточно крупные городские округа, муниципальные районы. Некоторые из муниципальных образований, скажем, города Томск, Новосибирск, Казань, смогут позволить себе создание научной организации, принятие муниципальной научно-технической программы. Но ведь в данном случае речь идёт о том, что такие полномочия в законопроекте предлагается возложить на все, без исключения, муниципальные образования.

Ещё хочу добавить: если уж авторы законопроекта предлагают наделить органы местного самоуправления самостоятельными полномочиями, а не правами, в сфере научной и научно-технической деятельности, то неясно, почему же тогда они не допускают возможности осуществления нормотворчества в этой сфере со стороны муниципальных образований? Дело в том, что в законопроекте в статье о правовой основе реализации государственной научно-технической политики о муниципальных нормативных правовых актах вообще не упоминается!

На мой взгляд, это достаточно спорный, если не сказать — вредный подход, который вряд ли положительно оценит законодатель.

Что касается полномочий субъектов РФ в сфере научной и научно-технической деятельности, то, на мой взгляд, объём и содержание тех полномочий, которые в законопроекте предлагается закрепить за региональным уровнем власти, фактически погубит развитие региональной науки. В законопроекте, в основном, это такие полномочия, как: организация деятельности по подтверждению документов об ученых степенях, назначение руководителей органов, утверждение структуры органов субъектов федерации

и т. д. Есть, конечно, и создание организаций субъектов Федерации в сфере научной и научно-технической деятельности, принятие государственных программ в данной сфере. Но последние названные полномочия уже и так имплицитно присущи органам государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку они вытекают из общих установленных для них полномочий в сфере научной и научно-технической деятельности, выполняемых в рамках совместного ведения, исходя из тех установлений, которые сегодня уже заложены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, согласно данному Федеральному закону в рамках полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации региональные органы государственной власти имеют право принимать государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства. Специально здесь что-либо оговаривать, строго говоря, нет никакой необходимости. Более того, принятие государственных программ субъектов Российской Федерации, равно как и принятие законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, — это, скорее, форма реализации полномочия, а не само полномочие, как таковое.

А вот конкретных полномочий, например, по осуществлению мер государственной поддержки научной и научно-технической деятельности со стороны субъектов федерации, поддержки наукоградов, территорий научно-технической деятельности и др., в законопроекте не предлагается.

Достаточно странно выглядит логика законопроекта, включающего отдельную статью по наукоградам, где предлагается в бюджеты субъектов Российской Федерации, в которых есть наукограды, выделять дополнительные трансферты за счёт средств федерального бюджета, однако при этом никаких специальных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации в отношении поддержки наукоградов, либо перечисления субъектом Российской Федерации этих средств в бюджеты наукоградов, в законопроекте не устанавливается. Нужно учитывать, что в случае принятия законопроекта предполагается, что закон о наукоградах утратит свою юридическую силу. Отсюда непонятно, для чего будут выделяться средства из федерального бюджета на развитие наукоградов в бюджет субъектов федерации, если полномочиями по развитию наукоградов данный субъект федерации не наделяется?

Что касается полномочий федеральных органов власти. Эти полномочия предлагается разделить на две части. Одна часть — это та, которая будет осуществляться непосредственно федеральными органами власти. Она имеет достаточно ограниченный характер, ничего нового здесь не предлагается по сравнению с действующим Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». Причём некоторые из полномочий, которые закрепляются, уже изначально имплицитно присущи федеральным органам власти, они вытекают из общих норм Конституции РФ, например

разработка единой государственной политики в сфере науки. Поэтому особого смысла в специальном закреплении указанных положений я не вижу.

Вторую группу составляют полномочия, которые федеральные органы государственной власти передают для реализации на уровень субъектов РФ. Это полномочия по подтверждению документов об учёных степенях и учёных званиях.

При этом разработчики законопроекта предлагают субъектам Российской Федерации реализовывать полномочия по подтверждению таких учёных степеней и учёных званий, не регламентируя в достаточной степени сам порядок передачи этих полномочий, что ведёт уже к нарушению общих принципов разграничения полномочий, установленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 7 ст. 26.3).

Целый ряд положений, которые обязательно должны быть при такой передаче, в законопроекте не устанавливаются. Кроме того, возникает проблема с порядком финансирования данных полномочий. Разработчики законопроекта предлагают финансировать осуществления этих полномочий за счёт поступлений в бюджет субъектов Федерации от уплаты государственной пошлины, связанной с реализацией этого полномочия. Т.е. за счёт аккумуляции этих средств субъекты Федерации будут реализовывать полномочия по подтверждению учёных степеней и учёных званий, что вряд ли покроет расходы субъектов Российской Федерации.

Но проблема ещё и в том, что разработчики законопроекта странным образом разделили полномочия по подтверждению документов об учёных степенях и учёных званиях. Какие-то отдельные полномочия (по изданию методических рекомендаций, по согласованию назначения на должность и т. д.) предлагается рассматривать и осуществлять как передаваемые полномочия, то есть за счёт средств, поступающих в бюджет от уплаты государственной пошлины. А все вопросы, связанные с организацией деятельности субъектов Федерации по обеспечению выполнения этого полномочия, они предлагают осуществлять как собственное полномочие субъекта Федерации, то есть полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемое органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (без учёта субвенций из федерального бюджета). Таким образом, основная забота о финансировании данного федерального полномочия ложится на плечи субъектов Российской Федерации.

Такая хитрость налицо, и она недопустима, исходя из принципов разграничения полномочий, поскольку она ведёт к смешению правовой природы этих полномочий, к смешению порядка реализации этих полномочий, а также к смешению форм их финансирования.

Ещё один момент, которого я хотела бы коснуться. Меня очень удивил подход, связанный с определением правовых основ реализации государственной научно-технической политики, поскольку здесь совершенно не

решаются вопросы, касающиеся роли международных договоров РФ. На мой взгляд, вопросы регламентации отношений на уровне международных договоров для развития научной и научно-технической деятельности особенно важны. В законопроекте не представлено каких-либо норм, связанных с международным сотрудничеством Российской Федерации в сфере научной и научно-технической политики, за исключением того, что продекларирован только один общий принцип государственной политики в этой сфере по развитию международного научного и научно-технического сотрудничества. На мой взгляд, этим вопросам следовало уделить значительно большее внимание, по крайней мере, следовало раскрыть роль государства, субъектов Российской Федерации, научных организаций, учёных в развитии такого международного сотрудничества, что было бы вполне оправдано и обусловлено самой сферой этой деятельности.

**ЕГЕРЕВ С. В.** Важный вопрос обсуждения: в чем заключается наша задача? Вариант 1. К 7-му сентября дать, наравне со всей страной, предложения по сглаживанию нестыковок и удалению спорных мест, чтобы ко второму чтению документ был более грамотным и менее противоречивым. Вариант 2. Рассмотреть этот законопроект именно в начальной редакции, как термометр, показывающий, как Правительство собирается регулировать научную деятельность. С учётом того, что поправок к 7-му сентября, и без наших наверняка будет много.

Мне кажется, что стоит заняться вторым вариантом. Мое мнение такое, что этот закон о науке является очередной, третьей по счету ширмой. Т. е. речь идёт о чем-то вроде ширмы или ложного аэродрома. Все мы помним замечательный фильм 1944 г. — «Беспокойное хозяйство», где старшина в исполнении Жарова таскал по полю деревянные самолетики, они отвлекали внимание фашистов, а настоящие бои велись в другом месте и по другим правилам.

Здесь, видимо, то же самое. Начиная с 1996 г., со времени первого закона о науке, мы имеем законодательные декларации, никак не связанные с реальным управлением наукой. Наука каким-то образом выживает в таких условиях уже в течение четверти века, потому что наука — самоорганизующаяся субстанция, выдерживающая любые нормотворческие эксперименты. Обратите внимание — наша доля в общемировом потоке публикаций при любых управленческих новациях всё это время держится на уровне 2 %. Другие отрасли (просвещение, железнодорожное движение....) гораздо чувствительнее к нормативной деятельности, соответственно она и ведётся гораздо серьезнее.

Вот методически интересно рассмотреть один из самых первых документов, имеющих отношение к управлению наукой. Его с большим трудом можно найти в интернете. Это «Доктрина развития российской науки» 1996 г. Сегодня этот документ кажется романтическим, наивным, а то и набором благих пожеланий. Но он компактный и честный. И — что интересно — многие учёные за время своей карьеры хоть раз, да испытали на себе действие этой доктрины. Кто-то, например, наслаждался «свободой научного творчества,



последовательной демократизацией научной сферы, открытостью и гласностью при формировании и реализации научной политики». А кто-то из коллег успел застать «множественность источников финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также благоприятные условия для инвестирования в науку средств со стороны промышленности, банков, международных организаций и частных лиц».

А вот в какой степени сегодняшние учёные замечают влияние более поздних и объёмистых законов? Да и есть ли у учёных вообще желание заглянуть за ширму?

Мы с неизбежностью приходим к выводу, что за этой ширмой действуют не особенно афишируемые законы, которые и представляют реальную движущую (или тормозящую) силу в науке. Вот, например, Закон РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 № ФЗ-131. Он никак не упоминается в обсуждаемом документе, но учёные его знают очень хорошо. Например, отчёт по международному сотрудничеству за границу не отправишь, не зная этот закон наизусть. Согласно этому закону на территории РФ заниматься научной деятельностью может только человек с российским гражданством. Это может показаться странным, но, увы, взглянем в лицо реальности. Допустим, что какой-то аспирант из Индии случайно заглянет в микроскоп на территории РФ — он может там такое увидеть, что потом многочисленные комиссии долго будут разбираться. Во всяком случае, напечатать статью о том, что он увидел, он не сможет. Не случайно крупные вузы, дорожащие международным сотрудничеством, стараются обезопасить себя исключительными «Положениями». Скажем, «Положением о деятельности при таком-то университете иностранных аспирантов». Для того чтобы запустить деятельность центра Сколково, Госдума в каденцию Президента Д. А. Медведева выпустила целый «пакет» экстерриториальных законов, которые позволяют приглашать зарубежных учёных и создавать на российской территории международные условия труда<sup>1</sup>. На остальной территории страны

<sup>1</sup> См. например, Федеральный закон «Об инновационном центре „Сколково“ от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ.

нет того, что за рубежом является обычным, — открытого рынка научного труда. В новом законопроекте, естественно, этого вопроса не существует.

Ещё нельзя не сказать об очень печальной тенденции, которая также связана с декоративностью закона. К сожалению, растёт число наших коллег-учёных, которые сидят, кто в СИЗО, кто в лагере. Никто из них не сидит за нарушение закона о науке. Они сидят за измену Родине или за нарушения других законов — закона о госзакупках, растрату (не урегулированы отношения головного исполнителя и контрагента) и других.

Далее, учёным дан руководящий вектор перейти от написания статей к изготовлению приборов, в основном импортозамещающих. Финансирование, как мы знаем, теперь, по большей части, государственное. Так, учёные, которые имели только опыт выполнения научно-исследовательских работ (НИР), перешли в статус исполнителей опытно-конструкторских работ (ОКР). А опытно-конструкторская работа с госфинансированием — это совершенно другая ответственность. Поэтому главный конструктор у нас работает под колпаком следователя. Мало кто из ведущих учёных не побывал в соответствующих кабинетах, давая объяснения, как он «разбогател» на деньгах, предназначенных для соисполнителей. Эта разоблачительная схема была первоначально отработана на проектах Роскосмоса, после разгрома которого органы приступили к организациям других ведомств. Так была погублена совершенно очевидная тенденция — развивать научную кооперацию. Ведь это так естественно: большие проекты выполняются силами многих организаций, из которых одна играет роль головной, а другие — соисполнители. Теперь же доходит до смешного — головная организация предпочитает «на коленке» выполнить несвойственные ей работы, лишь бы не приглашать контрагента в паре со следователем.

Тайные приводные пружины науки, действующие за ширмой, можно перечислять и перечислять. Так, с введением Гражданского кодекса научные фонды — РФФИ и РГНФ — потеряли независимость и превратились в беспомощные подразделения госструктур. Это повлекло за собой, например, передачу из фондов в Минобрнауки, возможно, самого успешного проекта постсоветского времени — Программы поддержки научных школ — с последующей его гибелью. Тёплые же слова в адрес фондов поддержки науки, тем не менее, неизменно переходят из одного закона о науке в другой.

Заканчивая выступление, я хочу сказать, что закон наверняка будет принят, а мы должны будем, может быть, через какое-то время собраться и посмотреть, в какой степени он выполняется и повлиял ли он на изменение атмосферы в научном сообществе.

**ТАМБОВЦЕВ В. Л.** Я хотел бы начать с того, чтобы немного перефразировать вопрос, который нам во вступительном слове задал Евгений Васильевич: каково будет, если закон примут? Моя переформулировка такова: каково будет, если закон не будет принят? Мой ответ: будет лучше, поскольку этот проект документа вводит дополнительные ограничения для разного рода деятельности, связанной с наукой. Я уж не говорю, что это находится в прямом противоречии с несколько раз повторяемым внутри

текста утверждением о свободе научного творчества. Это мелочи. Внутренние противоречия для российской техники законодательства — это абсолютно нормальное явление. Я думаю, они допускаются совершенно сознательно, для того чтобы лица, исполняющие эти законы, могли толковать их так, как им нравится. Но дело не в этом, дело в том, что обсуждаемый текст, с точки зрения экономиста, отличается элементарной научной безграмотностью.

Например, в тексте употребляется такая бессмысленная формулировка, как «объективная оценка результатов». Это то же самое, что сказать: прохлада летнего полдня. Это бессмысленная вещь: все оценки по определению являются оценками какого-то субъекта. Никаких объективных оценок нет. Измерения, на которых строятся все точные науки, они также включают субъективную оценку. Иначе быть не может, поэтому говорить об объективной оценке в нормативном документе — это значит расписаться в собственной безграмотности. Что авторы и делают, с моей точки зрения.

Далее. Есть такое совершенно фантастическое понятие — «целевые прогнозные показатели». Это как понять? Я студентов учил, что цели и прогнозы — это совсем разные вещи. Цели — это то, что должно, а прогнозы — то, что может быть. А нормативный документ содержит «целевые прогнозные показатели». Это какой-то привет от недоучек с первого курса.

О том, что наука — это только то, что на договорной основе, об этом уже говорили. Это абсолютная бессмыслица. То, что все научные организации должны отчитываться... А частные тоже? Интересно, а Илон Маск, который явно занимается научно-технической деятельностью, он местному Министерству науки отчитывается ежеквартально?

**ДЕМЕНТЬЕВ А. Н.** Отчитывается, ещё как.

**ТАМБОВЦЕВ В. Л.** Это перед Министерством науки-то?

**ДЕМЕНТЬЕВ А. Н.** Там нет Министерства науки, но он отчитывается перед теми, кто это финансирует.

**ТАМБОВЦЕВ В. Л.** Вот именно! Он отчитывается перед своими акционерами. Но это же совсем разные вещи! Это же коммерческая организация. Мой же вопрос звучит так: частные организации в России должны ли отчитываться перед Министерством науки, которое к финансированию этих организаций не имеет никакого отношения?

Следующее. Категория учёного. Можно соглашаться, можно не соглашаться с тем, что это значимая категория. Я не на это хочу обратить внимание. А на то, что проект этого документа абсолютно ничего не говорит о том, кто назначает учёным. Статья есть, 29-я, а кто определяет, что вы — учёный? Молчание. Наверное, Правительство должно определять. Т.е. как оно назначает элиты в российском современном обществе. Ты будешь элитой, а ты не будешь элитой. Точно так будут, вероятно, определять учёных в соответствие с этим законом. Это очень странная позиция.

Вот такого рода вещи, их перечисление можно продолжать и продолжать, но я-то хотел сказать о другом. Сергей Викторович совершенно справедливо заметил, что жизнь учёных регулируется не законами о науке. Осенью 2011 г. на одном экспертном совете (он назывался Экспертный совет по экономическим реформам Новой Экономической Ассоциации, а руководил им Г. А. Явлинский) выступал господин Артемьев, который уже тогда руководил ФАС. Общался он там с представителями естественных наук, представителями образования, которые все в один голос ему говорили, что закон о госзакупках (Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») делает естественно-научную деятельность крайне затруднительной. Ведь чтобы получить то, что вам нужно, вы можете ждать до года, пока этот прибор, или материал, или реагент к вам придет. К тому времени он вам, может быть, уже и не нужен: процесс исследования динамичен! Артемьев хватался за голову, восклицая: как так, как так? Я завтра же приду в кабинет, и мы все исправим! Это было лет восемь тому назад. О том, что научные организации должны быть выведены из-под действия этого ФЗ о госзакупках, обсуждаемый законопроект молчит.

Итак, он говорит о том, что или не имеет смысла, или абсолютно не значимо, но старательно умалчивает о том, что действительно значимо.

Поэтому, возвращаясь к тому, с чего я начал: каково будет, если он не будет принят? — я говорю, что будет лучше!

**ДЕМЕНТЬЕВ А. Н.** Я обращусь к цели закона. Не совсем понятны цели подготовки этого законопроекта. Если этот закон будет принят, то авторы проекта предполагают признать утратившими действие два федеральных закона: Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации». Но это не замена Закона о науке и о государственной научно-технической политике. Потому что из наименования исчезло слово «политика». Однако, оказывается, оно в тексте закона на самом деле присутствует. Оказывается теперь, политику будет определять Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Если представители Министерства, ответственные за разработку проекта, желают определять научно-техническую политику, пусть попробуют это сделать. Сделать это будет непросто, потому что у нас есть Президент Российской Федерации с конституционными полномочиями. Как быть тогда с директивными документами — стратегиями, утверждаемыми Президентом, например, с директивными положениями Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Положения Стратегии должны соответствовать только закону, но никак не политике Министерства. Да существуют и другие структуры и органы, которые не дадут авторам законопроекта определять политику по своему усмотрению. Если же предположить, что Министерство будет ограничено принципами формирования политики, содержащимися в проекте, то, к сожалению (или к удовлетворению разработчиков), принципы представлены в виде деклараций, не конкретизированы, как и в действующем

законе, а потому реально никак не будут ограничивать разработчиков направлений политики. Но тогда, здесь говорилось об этом, мы возвращаемся к ситуации, когда конкретное лицо в конкретной ситуации будет определять политику, что делает этот документ ненужным.

Так какова же цель закона? Я сформулировал две цели. Если говорить о каком-то впечатлении, то статус проекта непонятен, пояснительной записки нет, предварительно концепция этого проекта, как мне известно, не обсуждалась, необходимых документов, финансово-экономического обоснования, перечня нормативных правовых актов, в которые потребуется внести изменения в связи с принятием закона для внесения законодательной инициативы в Государственную думу, нет. У Аркадия Райкина есть очень хорошая миниатюра. Главные слова миниатюры: «Давайте забросим «дурочку»». Вынесение этого проекта Министерством на общественное обсуждение очень напоминает миниатюру. Юридическо-техническое качество этого закона, точность формулировок, терминология и прочее не выдерживают критики. Я попытался сначала скрупулезно анализировать тексты статей, как вы. Потом понял, я «закопаюсь» и с этими «новыми» терминами просто утону. В одном месте одно написано, а в другом — другое, в третьем — третье. Пример с инновациями. В терминах в начале законопроекта — одно определение, а в тексте, в статье проекта уже другое. Более того, возникает вопрос, выходящий за рамки закона: «А понятие «инновации» предлагается рассматривать применительно только к научно-технической деятельности, или вообще, как сейчас, понятие инноваций распространяется на всю сферу регулируемых общественных отношений?».

Можно писать целый трактат по поводу анализа текста. Стало понятно — во всяком случае, в отсутствие какой-либо внятной информации, — для чего необходим новый, другой закон, что забросили именно такой документ, как у Райкина. Чего хотят? Обязаны были дать концепцию. Финансово-экономическое обоснование. В какие законодательные акты будут вноситься изменения? Обязаны были дать еще и перечень подзаконных актов, которые необходимо будет разработать, предложить необходимые изменения в уже действующие подзаконные акты. Сколько стоит закон? Даже приблизительно — непонятно.

Невозможно принятие этой бумаги без внесения изменений в Бюджетный, Трудовой, Гражданский кодексы Российской Федерации, в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные законы о госзакупках, об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — и так далее. К сожалению, как мне представляется, этот текст просто не дойдет до Правительства Российской Федерации.

Так какова же цель закона, зачем этот проект? Одна версия такая. Затем, чтобы было. Но это не проект закона, который заменяет ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». А что же это тогда? Очень простая догадка. Почему-то какие-то исполнительные структуры не устраивают два закона. В отсутствии информации — начинаешь

подозревать разработчиков в плохом. Закон о наукоградах. Попытка прекратить действие этого закона без согласования с Минобороны, по-моему, вряд ли возможна, хотя Министерство напрямую не отвечает за наукограды. Но, тем не менее, повлияет. Пусть они попробуют его отменить, потому что, как я понимаю, все представители наукоградов, прежде всего местные власти, будут против. Категорически против, потому что этот закон просто-напросто девальвирует статус наукограда. И второй закон чем-то не нравится — закон о государственной научно-технической политике. Вот такие версии.

Что делать? Не знаю. И какое влияние закон окажет? На мой взгляд, в некоторых конкретных моментах, например в организации и деятельности аспирантуры, будет больше бюрократии. Никто не обратил внимания на текст проекта о докторантуре: «чего хотят разработчики, не очень понятно».

И последнее: если предмет этого закона — наука и научно-техническая деятельность, тогда в проекте подробно, детально и должна регламентироваться научно-техническая деятельность. Поэтому хотелось бы предложить некоторые, как представляется, конструктивные вещи. Я считаю: если предмет регулирования проекта научно-техническая деятельность, то во «главу угла» и должна быть поставлена такая деятельность, например должно быть чётко определено, что такое инновации. Критерии инноваций прорывных и инноваций на конкретном предприятии — принципиально разные. Одинаково ли должны поддерживаться инновационные прорывные технологии и локальные? Кстати говоря, Росстат их не разделяет: какие прорывные, а какие локальные. Мы с коллегами были непосредственными организаторами и участниками «круглого стола» в Комитете по труду, социальным вопросам и делам ветеранов при Государственной думе на тему: «Фактор стоимости труда в инновационном развитии экономики России». На вопрос о наличии инноваций в деятельности предприятия представители Росстата отвечали, что оценка соответствует оценке самого предприятия. Вот и всё. Все ссылаются на известное Руководство Осло. По-моему (я опираюсь, в том числе, и на многочисленные публикации), это «отсталый» документ. Как на него ориентироваться?

Следующий принципиальный для науки вопрос — это экспертиза. Экспертиза на всех этапах, начиная с научного доклада, с научной программы, заканчивая принятием решения о выделении финансовых ресурсов на конкретную разработку. Здесь упоминалось о научно-технической разработке, в которую, по всей видимости, должны входить и проектные разработки: в каждой проектной разработке очень много инновационных элементов — конечно же, если это не обыденное типовое проектирование. Более того, высокотехнологичные проектные разработки не могут быть осуществлены без инновационных разработок. В проекте должны, по крайней мере, быть сформулированы общие положения о статусе различных видов экспертиз, статусе эксперта, об экспертных процедурах (как проводятся, насколько публично, насколько закрыто, насколько конфиденциально) и др. Сейчас экспертизы проводятся в большинстве случаев на основе локальных правовых актов. Для примера — сколковские разработки. Конфликт интересов

там везде! Тот, кто проводит экспертизу (а таких 80 %!) так или иначе аффилирован с теми, кто непосредственно будет получать финансовые ресурсы.

Необходимо ввести в проект и положения об ответственности за экспертизу. И не только за экспертизу, но и об ответственности научного работника. Может быть, это неправильно — говорить такое перед научными работниками, но вот сегодня научному работнику пришло в голову одно, а завтра — другое. Я считаю, что в конкретных вещах, когда научный сотрудник предлагает, например, проект закона, надо отвечать за качество текста, за то, что сделано.

Теперь простой вопрос: а что делать? Можно направлять предложения в министерство, но мне кажется, того, что здесь было сказано, достаточно, чтобы этот проект не обсуждался далее и не был принят до тех пор, пока не появится новый вариант. Но появление этого нового варианта должно быть обосновано. В практике законодательной деятельности в ФРГ есть правило, которое содержится в методических рекомендациях министерства юстиции: если проблема может быть решена другими методами, принятие закона категорически запрещается. Потому что это огромные вложения, причем тех субъектов, которые к закону не очень-то имеют отношение. Если представители министерства попытаются сформировать на основе обсуждения новый текст, — видимо, такая попытка возможна. Но мой опыт почти 25-летнего участия в законодательной работе на разных этапах и в разном качестве свидетельствует о безнадёжности таких попыток. Для обсуждения должен быть представлен хотя бы качественный, непротиворечивый текст.

Может быть, какие-то частные замечания направлять и стоит, но я буду ждать, когда новый вариант законопроекта появится в Правительстве. И будет направлен в качестве законодательной инициативы в Государственную думу вместе с пояснительной запиской и необходимыми документами. Когда можно будет соотнести постановку проблем, которые предполагается решить принятием этого закона, цель подготовки проекта с текстом проекта, существующим законодательством Российской Федерации, стратегическими директивными правовыми актами.

А если он будет принят в таком виде, то ничего серьёзного не произойдёт, потому что в тексте огромное количество диспозитивных и отсылочных норм. Потребуется согласование текста с правительственными структурами. Такое согласование вряд ли удастся провести, потому что почти в каждой статье — противоречие Гражданскому кодексу Российской Федерации и другим федеральным законам.

**СЕМЁНОВ Е. В.** Сегодня идет поразительный разговор. Я свою позицию сформулировал очень мягко. А все выступления оказались очень жёсткие, гораздо более жёсткие, чем мое вступительное слово. Я сам воспринимаю этот законопроект как какой-то странный документ. Он больше похож на инструкцию по управлению наукой. Чиновничий внутренний документ, а не законодательный акт.

Мне симпатичны позиции, которые вы излагаете, очень критические позиции, это для меня приемлемо.

**ЛАПАЕВА В. В.**<sup>2</sup> Я, честно говоря, не ожидала от коллег-юристов такой пассионарности, хотя на самом деле проблема, конечно же, того заслуживает. И не только потому, что она самым непосредственным образом затрагивает нас как научных работников: развитие науки и технологий (что касается инноваций, то это отдельная тема, включение которой в данный закон вряд ли уместно) является сейчас ключевой проблемой для всей страны, без решения которой ни о какой модернизации социально-экономического развития России всерьёз говорить невозможно. А без такой модернизации страна в XXI в. не только не выберется из сырьевой зависимости, но будет полностью отброшена на обочину общецивилизационного развития.

Я уже давно не занимаюсь законодательством о науке, поэтому первоначально планировала выступить по одному вопросу, который меня особенно «зацепил» при беглом прочтении законопроекта. Однако, почитав внимательнее, я поняла, что есть смысл сделать ряд замечаний общего характера. Готовясь к этому выступлению, я посмотрела стенограмму состоявшегося год назад (2.06.2018) Круглого стола: «Правовое обеспечение научной и научно-технологической деятельности в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы развития»<sup>3</sup>, организованного Комитетом по образованию и науке Государственной думы совместно в руководством РАН. Первое, что было вынесено на обсуждение председателем Комитета В. А. Никоновым, — это вопрос о том, должны ли мы иметь один закон о науке, или это по-прежнему будет множество специализированных законов, «касающихся Российской академии наук, Московского, Санкт-Петербургского государственных университетов, технологических долин, научно-технологических центров и так далее»<sup>4</sup>. Ведь «если законов множество, тогда зачем, собственно, закон о науке, просто повторяющий положения, которые уже содержатся в разных действующих законодательных актах». В этой связи В. А. Никонов отметил один любопытный факт: когда к Комитету по образованию, который он возглавлял ранее, добавилась наука, он попытался понять, каков объём финансирования науки. Оказалось, что понять это невозможно: в бюджете есть раздел «образование», но там нет раздела о науке, и финансирование науки разбросано по разным сферам. Получается, что органы власти не могут даже провести инвентаризацию государственных финансовых ресурсов, выделяемых на развитие науки!

Докладчик переадресовал вопрос о возможности сведения законодательства о науке в один нормативный документ первому заместителю министра науки и высшего образования РФ Г. В. Трубникову, однако последний не стал на него отвечать, заметив лишь, что речь идёт об обсуждении «проекта Федерального Закона или, может быть, проекта комплекса законов

<sup>2</sup> Тема выступления разработана при поддержке РФФИ, проект № 18-29-14009.

<sup>3</sup> Правовое обеспечение науки // URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=b52c5fb4-cfc6-4f62-8c89-94a708008eb7&print=1>.

<sup>4</sup> Круглый стол: «Правовое обеспечение научной и научно-технологической деятельности в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы развития», организованный Комитетом по образованию и науке Государственной Думы РФ 22.06.2018. URL: <http://duma.gov.ru/news/27416>.

о научной, научно-технической и инновационной деятельности». Затем этой проблемы коснулся член-корреспондент РАН В. В. Иванов, призвавший «сделать базовый закон и дальше всё остальное регулировать специальными законами». При этом докладчик подчеркнул, что «ликвидация технологического отставания сейчас находится на уровне обеспечения национальной безопасности. Иначе рискуем в стратегической перспективе потерять не только наш научно-технологический сектор как самостоятельную структуру, но и вообще встанет вопрос обеспечения обороны и безопасности». Однако в подобных ситуациях (а с такой оценкой ситуации следует согласиться) в России всегда было принято действовать по принципу: мы за цену не постоим, мобилизуя все имеющиеся ресурсы. Но почему-то в сфере правового обеспечения научно-технологического прорыва, заявленного Президентом РФ в качестве стратегической задачи развития страны на ближайшую историческую перспективу, не наблюдается даже намёка на какую-либо мобилизацию.

Ведь предлагаемый «базовый» закон оставляет сферу правового регулирования в её нынешнем состоянии правовой раздробленности. А между тем суть дела, как известно, кроется в деталях, в данном случае — в деталях, регулируемых не только специальным законодательством, остающимся за рамками закона о науке, но и целым рядом отраслевых нормативных актов, которые не входят в систему законодательства о науке и технологиях (это гражданский, бюджетный, налоговый, таможенный, трудовой кодексы и т. д.). На мой взгляд, в перспективе, причём, в хорошо обозримой перспективе, речь должна идти не просто о едином законе о науке и технологиях, аккумулирующем в себе и увязывающем в непротиворечивый системный комплекс всё специальное законодательство о науке и технологиях, но о кодифицированном нормативном акте, который вобрал бы в себя то, что относится к науке и технологиям, из различных отраслей права. Ведь именно в дефектах общеотраслевого (т. е. не специального) регулирования скрыты очень многие существенные проблемы нашей науки.

Так, если просмотреть под таким углом зрения те выступления на Круглом столе, в которых речь шла о конкретных, особенно наболевших проблемах науки, то мы увидим, что это прежде всего проблемы финансирования (об этом говорили: председатель Комитета по экономике, предпринимательству и инвестиционной политике Московской областной думы В. Б. Крымов — в связи с наукоградами; первый заместитель генерального директора Всероссийского НИИ авиационных материалов О. Г. Оспенникова — в связи с ГНЦ; первый заместитель генерального директора НИЦ «Институт имени Н. Е. Жуковского — связи с НИЦ; заместитель председателя профсоюза работников РАН Е. Е. Онищенко — в связи с госзаданиями и др.), таможенного законодательства и законодательства о госзаказе (на что обратила внимание депутат Государственной думы Т. В. Соломатина), законодательства об интеллектуальной собственности (О. Г. Оспенникова; председатель Центрального совета Всероссийского общества изобретателей и рационализаторов А. А. Ищенко, сделавший акцент на патентном законодательстве и правовом обеспечении изобретательства; директор Федерального института

промышленной собственности Ю. С. Зубов, посвятивший выступление вопросам охраны результатов интеллектуальной деятельности) и т. д. Очевидно, что без внесения изменений, касающихся науки и технологий, в соответствующие отраслевые нормативные акты новый закон не станет фактором научно-технологического развития даже при условии его существенного совершенствования. А поскольку таких изменений (т.е. изъятий из общепромышленного регулирования) надо сделать много, то целесообразнее ставить вопрос о самостоятельном кодифицированном нормативном акте, в котором было бы аккумулировано всё, что относится к науке и технологиям.

При разработке такого кодекса надо инвентаризировать и мобилизовать все ресурсы правового регулирования научно-технологической сферы, снять внутренние противоречия, отбросить лишнее, посмотреть, что можно использовать как стимулы. Это непростая задача, но она вполне решается на юридико-догматическом уровне. Далее, конечно, начнётся сложный процесс согласования интересов, лоббирования и т. п. Но для начала надо подготовить хороший нормативный материал и отстаивать его правовое содержание как в научных дискуссиях, так и в рамках открытых согласительных процедур на уровне исполнительных и законодательных органов власти. Если мы не в состоянии сделать даже этого, то о каком научно-технологическом рывке можно тогда говорить?

Противники идеи кодекса законодательства о науке и технологиях обычно ссылаются на то, что такой подход противоречит сложившейся системе отраслей права и т. п. Однако стабильность системы права как доктринальной юридико-логической конструкции, отражающей закономерности правового регулирования общественных отношений, хороша в условиях стабильного, эволюционного развития самих общественных отношений. Но если вы ждёте от этих отношений каких-то резких качественных изменений, то не надо ссылаться на преимущества стабильности. Надо создать условия для такого рода изменений, в том числе и путем соответствующей перенастройки системы законодательства. Современное законодательное регулирование развивается именно в этом направлении: в стране уже действует около двадцати кодексов, к которым, помимо широко известных гражданского, уголовного, административного, трудового и т. д., относятся, например, лесной, водный, внутреннего водного транспорта, торгового мореплавания, градостроительный и иные подобные кодексы. Неужели же сфера науки и технологий, обозначенная руководством страны в качестве приоритетной, не заслуживает столь же серьёзного отношения со стороны законодателя?

В ответ на предложения о том, чтобы вывести научно-технологическую сферу из-под общего правового регулирования и создать для неё особый правовой (таможенный, налоговый, финансовый, трудовой и т. д.) режим, обычно говорят ещё и так: этого нельзя делать, потому что будут злоупотребления. Т. е. мы не можем, говорят нам чиновники, избавить научные организации от многомесячных ожиданий на таможне, вывести процедуру госзакупок для нужд развития сферы науки и технологий из-под губительного для неё закона о госзакупках, дать учёным возможность свободно распоряжаться своим рабочим временем при условии достижения стоящих перед

ними задач, обеспечить для научно-технологической сферы эффективное льготное налогообложение<sup>5</sup> и т. д. Но это очень порочная логика: государство признаётся, что оно не в состоянии оградить данные сферы отношений от злоупотреблений, при этом последствия своей несостоятельности оно перекладывает на науку, от которой в то же время ждёт какого-то нереального прорыва.

Посмотрим для сравнения закон «О фонде перспективных исследований»<sup>6</sup>, регламентирующий деятельность фонда, созданного для содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства. Этот закон прописан совсем в иной логике. Здесь, например, сказано, что на Фонд не распространяется перечень статей о коммерческих организациях, регламентирующих порядок осуществления контроля за этими организациями; на Фонд не распространяются положения о несостоятельности и о банкротстве; Фонд распоряжается правами на результаты интеллектуальной деятельности путем совершения одного из следующих действий, и далее чётко перечисляются все возможные действия и т. п. Т. е. здесь продемонстрирован иной, более конструктивный, подход к законотворчеству. Почему бы не применить аналогичный подход ко всей научно-технологической сфере, исходя из понимания того, что ликвидация отставания в этой сфере по всем её направлениям сейчас находится, как было верно замечено, «на уровне обеспечения национальной безопасности»?

Поскольку предложенный законопроект не решает наиболее насущных юридических проблем, тормозящих развитие науки и технологий, то он превращается, скорее, в некий научный трактат, главное внимание в котором уделено не созданию чётких юридических дефиниций и конструкций, направленных на правовое регулирование, а изложению понятийного аппарата. В итоге мы получили огромный и трудно читаемый документ с большим числом не имеющих регулятивного смысла тщательно расписанных банальностей (типа определения того, что есть инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности, что такое научно-экспертная деятельность и т. п.) и пустых придумок, типа «национальная технологическая инициатива» в ст. 14 (которая при ближайшем рассмотрении оказывается обычным списком необходимых мероприятий), «общественный заказ» в ст. 15 (почему он общественный, когда контролирует его государственный орган, и почему он лишь «соответствует приоритетам научно-технологического развития страны», а не формирует эти приоритеты?) и т. д. К этому же перечню следует добавить обозначение в законопроекте неких новых органов управления наукой без какого-либо намёка

<sup>5</sup> Имевшее место «точечное» реформирование налогового законодательства относительно научно-технической деятельности, по мнению специалистов, «не соответствует масштабам бедственного положения, в котором оказались организации, деятельность которых направлена на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем» (Голикова Е. Налоговые льготы для организаций, осуществляющих научно-техническую и внедренческую деятельность // Финансовая газета. 2008. № 17). URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/47020-lgoty-niokr>.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований».

на порядок их формирования и без конкретизации их полномочий: речь идёт о Координационном совете программы фундаментальных научных исследований (ст. 11) и Совете по приоритетам научно-технологического развития (ст. 12). При этом, как уже было здесь отмечено, ничего не говорится о статусе учёных советов исследовательских институтов, их месте в системе управления наукой.

Некорректно и опасно с точки зрения прав человека прописаны ключевые моменты правового статуса субъектов отношений, подлежащих регулированию предлагаемым законом (что, собственно, и является главным в любом нормативно-правовом акте). Так, полномочия государственных органов, которые изложены в 5-й статье, не даны исчерпывающим образом. А между прочим, для государственных органов действует принцип, согласно которому им запрещено все, что прямо не указано в законе. Это значит, что у государственных органов, управляющих сферой науки и технологий, не может быть таких полномочий, которые не определены или не указаны (с отсылкой на возможность их регламентации в ином законе или подзаконном нормативном акте) в рассматриваемом законе. Здесь же мы имеем какой-то перечень довольно-таки общих формулировок, а в конце написано: «и иные полномочия в соответствии с настоящим законом и иными федеральными законами». А ведь полномочия органов государственной власти — это те направления, по которым могут быть ограничены права других субъектов. При таком расплывчатом подходе к определению компетенции государственных органов права остальных субъектов соответствующих отношений оказываются в подвешенном состоянии.

Когда же мы дальше переходим к правовому статусу учёного, закреплённому в ст. 29, то ситуация становится ещё интереснее. В интернете есть информация о позиции по данному вопросу профсоюза работников РАН<sup>7</sup>. Представителями профсоюза предложены, в частности, «меры по совершенствованию самоуправления научных организаций, конкретизации социальных гарантий и мер социальной поддержки работников», а также предложения «изменить понятие госзадания с учётом множественности источников государственного финансирования, упростить правила закупок для научных организаций». Основная проблема нового закона, считают в профсоюзе, — это плохо прописанные по сравнению с существующим законом о науке статусы научного работника, научной организации и её структурных подразделений. При этом статьи «Правовой статус учёного» и «Государственные гарантии деятельности ученого» оценены как «фактически пустые». Между тем статья 29 «Правовой статус учёного» не так пуста, как может показаться. Более того, она весьма опасна.

В ч. 4 данной статьи сказано, что учёный обязан: «соблюдать научную этику, придерживаться этических норм научного сообщества, не наносить вреда здоровью человека, его жизни, окружающей среде, национальным интересам государства». Таким образом, учёный обязан не просто соблюдать законы государства, а блюсти его неизвестно где, кем и как сформулированные

<sup>7</sup> Чем хорош и чем плох новый закон о науке? // URL: <http://www.sib-science.info/ru/ras/khorosh-i-chem-plokh-novyy-11082017>.

«национальные интересы». Эта совершенно недопустимая в правовом акте формулировка открывает самый широкий простор для нарушений прав учёных. Показательно также, что здесь дважды говорится о соблюдении этики и почти ничего не сказано о соблюдении прав человека. Однако защита прав и достоинства человека (а категория достоинства, как известно, лежит в основе всей системы прав человека) далеко не сводится лишь к ненанесению вреда его здоровью и жизни.

И ещё один момент, который заслуживает самого серьёзного внимания. Я недавно была на конгрессе генетиков и попыталась понять, какие проблемы развития своей области науки они считают наиболее значимыми. Оказалось, что главные проблемы — общие для всех. Самые большие наши трудности, сказал один из ведущих докладчиков, — это так называемые «эффективные менеджеры». В этой связи хочу обратить внимание на то, что известный в академическом сообществе Комитет 1-го июля, включающий в себя членов РАН, которые объединились в своё время на волне противостояния идеям ликвидации РАН, недавно опубликовал информацию об инициативе Министерства науки и высшего образования по формированию кадрового резерва молодых учёных. Итак, они хотят отбирать молодых учёных, из числа тех, кто сам себя туда предлагает, потом их немного чему-то будут учить, а затем сформируют из них кадровый резерв, представители которого в скорой перспективе будут управлять наукой. Во-первых, это в чистом виде дискриминация по возрасту, по поводу которой Конституционный суд уже высказал свою отрицательную правовую позицию. Но главное, конечно же, в том, что здесь ясно просматривается стремление заменить авторитетных в научном сообществе самодостаточных и самостоятельных лидеров, способных возражать чиновникам от науки, на так называемых эффективных менеджеров, являющихся креатурой исполнительной власти. «Это неправильно изначально, — говорит историк, член-корреспондент РАН Аскольд Иванчик. — Руководителя научного учреждения невозможно подготовить за три недели. Нынешняя система, которая при всех недостатках позволяет выдвигать в директора людей, зарекомендовавших себя в науке, будет заменена на продвижение тех, кто прошёл специальные министерские курсы по странным методикам независимо от их научных достижений. Это будут люди покорные, готовые выслушивать от людей, чуждых науке, поучения по поводу формирования научных задач и научной этики. Курсы для «кадрового резерва» имеют строгое ограничение по возрасту — до 49 лет, что приведёт к экспансии тех, кто сделал из своего статуса «молодого учёного» профессию в ущерб настоящим учёным разного возраста»<sup>8</sup>. Можно как угодно относиться к товарищу Сталину, но его бессмертная фраза «кадры решают все» — очень верная. Я бываю в разных институтах и могу с уверенностью сказать, что психологический климат в институте, а главное — возможность научной работы в существенной степени зависят от личности руководителя. При этом никогда раньше (в том числе и в советское время) научный работник не был в такой прямой личной

<sup>8</sup> Веденева Н. Ученые в недоумении: «Разрушение российской науки ускорится благодаря кадровому резерву». Клуб «1 июля» в открытом письме раскритиковал предложения Министерства высшего образования // Московский комсомолец. 18.06.2019.

зависимости от руководителя. А ведь такого рода зависимость называется крепостной. Поэтому от личности людей, которые будут нами руководить, будет зависеть не только судьба российской науки, но и наши судьбы. В этой связи я хочу поддержать Наталью Васильевну Путило с её идеей статуса независимого учёного (на некоторых конференциях я уже встречала участников, которые не связаны ни с какой научной организацией и позиционируют себя как независимых исследователей). Если человек признан научным сообществом в качестве учёного-исследователя, он должен иметь право участвовать в этом качестве в научной жизни страны и мира.

В завершение хочу сказать, что в рассматриваемом законопроекте есть, конечно, и позитивные моменты. Например, такая новелла, как запрет на преследования за обоснованный риск в научной и научно-технической деятельности (ст.4). Однако и эта новелла не доработана: остаётся неясным, кто будет определять степень обоснованности риска. Как раз здесь и было бы уместно вспомнить об учёных советах применительно к исследовательским организациям и предложить аналогичные институты применительно к иным субъектам научно-технической деятельности (в этой связи представляет интерес опыт медико-биологического сообщества по созданию этических комитетов). В противном случае, т.е. если решение данной проблемы будет отнесено к полномочиям исполнительной власти, то у неё появится ещё один инструмент давления на научное сообщество. Поэтому, подводя итоги, можно сделать вывод, что принятие закона в таком виде несёт в себе гораздо больше минусов, чем плюсов для развития сферы науки и технологий.

**БОРИНСКАЯ С. А.** Я генетик. И, кроме содержания в обсуждении закона, мне кажется, надо еще думать о том, как донести свое мнение, которое здесь так консолидировано было высказано, до людей, принимающих решения. Насколько мне известно, если мнение высказано многими людьми, а не отдельным круглым столом, то оно становится более весомым, и есть больше шансов, что к нему прислушаются.

На прошедшем съезде генетиков я провела анкетирование участников, и у меня есть теперь мнение не десяти исследователей или экспертов, а мнение трехсот исследователей. У меня 300 человек из тысячи ответили на анкету.

У меня есть предложение, может быть, организовать такой опрос среди ученых. Общество научных сотрудников в Питере организует такие опросы, но это, наверное, не очень много. Можно подумать о том, чтобы обсуждение это расширить, потому что, насколько мне известно, большинство ученых ничего не знает об этом. Услышали, что какой-то закон рассматривается, но считают, что их это не касается.

**СЕМЁНОВ. Е. В.** Я тоже считаю, что надо подумать, как это сделать, а не то, что я против. Конечно, нужна какая-то мобилизация научной среды. С моей точки зрения, на нашем поле вообще есть четыре субъекта. Это — производительно работающие ученые, которые вообще не организованы.

Второй субъект — это академическая корпорация, и она единственная организована. Но она не совпадает с научным сообществом, и там есть свои специальные интересы. Т. е. она не является прямым выразителем интересов научного сообщества. Есть государственные чиновники, у которых есть интересы в нашей сфере, потому что какая-то часть из них здесь работает. И есть бизнес, который совсем слабо участвует, и по моим впечатлениям, за последние три года, когда я как раз пытался сделать этот журнал, этот бизнес настолько напуган, что никакие непрофильные активы больше не создаёт и ничем не занимается. Т. е. три с половиной субъекта, которые действуют. Самый ценный и важный, которого это больше всего касается, на котором все едет, это и есть учёные. Но организация у них чрезвычайно слабая, хотя есть какие-то структуры вроде «Троицкого варианта», «Диссернета», которые какую-то субъектность придают. Но ясно, что это не организация научного сообщества. Здесь, конечно, нужно думать, вписываться в это, на это нужно работать. Потому что никакой другой из названных субъектов на это не способен. Может быть, вы знаете еще каких-то субъектов. Я не знаю. Марсиане вот еще есть, может быть, они придут и все решат. Я исхожу из фантастического: что надо пытаться что-то делать. Нас это касается. Это наша страна, это наша наука, это наша жизнь, которая на самом деле обесценивается и разрушается. И этот проект закона — это, конечно, вклад в то же разрушение.

**САЛИЦКАЯ Е. А.** Мне тоже закон показался очень пустым и длинным. Это ярко видно во фразе об условиях владения и пользования результатами научно-технической деятельности: «Они определяются действующим законодательством и договором сторон». Отлично. Если этот закон не примут, они (указанные условия) будут всё так же определяться действующим законодательством и договором сторон. При этом в законопроекте есть какие-то мелочи, которые даже в условиях действующей министерской политики остались неоговоренными.

В профессиональном сообществе давно обсуждается вопрос о критериях инновационной деятельности. В законопроекте они нигде не появились. Дальше: на практике часто возникают вопросы, связанные с формами министерского мониторинга. Существует проблема в различении результатов научно-технической и интеллектуальной деятельности. Для присутствующих здесь юристов это не проблема, но когда с этим вопросом сталкивается, например, технарь и ты пытаешься ему доказать, что опытно-конструкторская документация — это не охраняемый результат интеллектуальной деятельности, то здесь и возникает проблема. Поэтому, на мой взгляд, нужно было как-то четче прописать критерии разграничения понятий «результат научно-технической деятельности» и «результат интеллектуальной деятельности».

Сохранилась норма о хозяйственных обществах, создаваемых научными организациями. Сказано, что право использования результата интеллектуальной деятельности, которое вносится в качестве вклада в уставный капитал, оценивается независимым оценщиком, только если стоимость

превышает 500 000 руб. Однако в Гражданском кодексе сейчас есть норма, согласно которой любой неденежный вклад в уставный капитал должен оцениваться независимым оценщиком. И, например, у нас в университете правовой департамент не пропускает договоры о создании хозяйственных обществ (путем внесения права использования РИД в уставный капитал), где нет независимой оценки этого вклада. Поэтому, мне кажется, в законопроекте уже априори заложены какие-то ошибочные позиции. Я полностью поддерживаю выступление Натальи Васильевны. Я не увидела принципиальных различий в определении статуса учёного и научного работника. Главное, непонятно, зачем вообще это (определение статуса) нужно. Какие-то пустые слова о том, что есть права быть признанным автором своего результата, подать заявку и т. д. Но эти права есть у любого человека, живущего в Российской Федерации, в том числе право на доступ к научно-технической информации, если она не является государственной тайной. Получается, если ты не учёный, то ты не можешь получить доступ к этой информации? Все это пустые слова, которые создают ненужный объём.

Теперь перейду к тому, чего я не увидела, а это должно было быть. В законопроекте даются некоторые определения. Например, закреплена дефиниция гранта. Однако про другие формы финансирования, хотя бы про какие-то основные, подробно не говорится. А ведь нужно было бы обрисовать хотя бы какую-то базисную структуру финансирования науки. Это связано и с бюджетным законодательством (о котором уже шла речь), и с тем, что в действующем законе о науке нет отдельной статьи о субсидиях, о государственном задании, у которого всегда какой-то не до конца понятный статус. Здесь бы это и стоило определить.

И наконец, если говорить о целях законопроекта, то одна из ключевых проблем России (и не только) заключается в том, что создаваемый в вузах и научных организациях результат практически всегда не пригоден к внедрению. Даже если мы найдем представителей тех предприятий, которые готовы внедрить исследовательские результаты, окажется, что эти результаты ещё сырые. Когда мы заключаем договоры в отношении патентных прав, мы периодически сталкиваемся с тем, что даже при наличии потребителя речь идёт о минимальных или небольших суммах. Предприятия (их представители) справедливо говорят: «Представляете, сколько ещё нам нужно сделать?!». А в этом законопроекте ни слова нет про то, кто и как будет финансировать те этапы, на которых исследовательский результат доводится до промышленно применимой разработки, создающей инновации. Здесь говорится про взаимодействие с бизнесом, а на какой основе?

Этот этап — большая проблема, знаю по опыту биологов, химиков из МГУ. Прекрасная программа мегагрантов, которая прошла и продолжает идти. Пример: получен просто прорывной результат (в области медицины), но ни одна российская фармацевтическая компания не профинансировала клинические исследования. Всё ушло в США, потому что ведущий мировой учёный, который руководил мегагрантом, живёт в США. Т.е. вся команда наших химиков из МГУ осталась здесь, а препарат уехал в Америку, потому что никто не стал финансировать его доработку. В этом законе

ни слова об этом. Даже упоминавшиеся госзакупки для тех исследователей, кто работает с чем-то живым (расходные материалы для экспериментов) — это большая проблема, которая в проекте не решается.

**ВАГАНОВ А. Г.** Я очень рад, что мое внутреннее ощущение после прочтения и изучения этого законопроекта совпало с квалифицированным мнением правоведов, которые нам очень популярно объяснили «тектонику» этого закона. Если одним словом выразить свое личное впечатление от этого закона, то это будет — мозаичность. Причём мозаичность даже без отношения к содержанию. Просто по структуре. Поэтому я кратко опишу эту мозаику, которая меня больше всего поразила.

Как говорилось уже, в законопроекте введено большое количество каких-то новаций. Зачастую — весьма неочевидных. По действующему законодательству заведующий лабораторией в научном институте уже не может считаться учёным — он администратор. И предлагаемый законопроект подтверждает это положение. Зато в законе ни разу не употреблён термин «исследовательский институт». Нет там такого термина! Зато есть такие замечательные новеллы, как «большие вызовы» (ст. 2) и «общественный квалифицированный заказ» (ст. 17).

Мне очень понравились «большие вызовы». Вот, например, как определяет Миннауки, что это такое. Определение заслуживает того, чтобы вчитаться: «Большие вызовы — объективно требующая реакции со стороны государства совокупность проблем, угроз и возможностей, сложность и масштаб которых таковы, что они не могут быть решены, устранены или реализованы исключительно за счёт увеличения ресурсов»... А за счёт чего, спрашивается, государство может помочь исправить ситуацию, кроме как выделением ресурсов — финансовых, людских, материальных? Законопроект даёт ответ: когда нельзя «залить» проблему деньгами, нужно... обращаться к государству. Круг замкнулся. У меня какое-то шизофреническое ощущение возникает в связи с этим.

Впрямую ни разу не упоминается в законопроекте и само Министерство науки и высшего образования РФ. Правда, есть упоминание некоего федерального органа. Видимо, заложено, что Министерство науки будет меняться, «расслаиваться». Это нормальная ситуация для любой бюрократической структуры — размножаться почкованием.

Я хочу не согласиться с уважаемой Натальей Васильевной Путило: мол, учёный — это человек, имеющий патент или публикацию в рецензируемом журнале. Наверное, с юридической точки зрения это так и есть. И такого человека можно назвать учёным, но с практической точки зрения все мы, здесь присутствующие, понимаем, что такое иметь патент в России. Тем более опубликовать сейчас статью в рецензируемом журнале, который ещё и входит в индексируемые базы Scopus и WoS. Да это вообще ничего не стоит! Вернее, это стоит 30–40 тыс. руб. Легко представить, — когда этот закон будет принят, — сколько возникнет таких учёных, которые будут трясти книжечкой этого закона и требовать, как минимум, официального признания за ними статуса «учёный», а как максимум — бюджетного финансирования...

Кстати, любопытно, что, согласно обсуждаемому законопроекту, «научную деятельность вправе осуществлять любые граждане, научные коллективы, организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, в том числе организации, для которых научная и (или) научно-техническая, научно-экспертная деятельность не является основной» (ст. 19). А вот к научно-технической или инновационной деятельности допускаются законом только лица, работающие на «организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности...». То есть, скажем, опровергать Ньютона или Эйнштейна, создавать проекты спасения вселенной от тепловой смерти — пожалуйста, кто хочет — творите. Но как только дело доходит до воплощения в «железе» — это уже противозаконно: мало ли чего можно собрать в своем гараже?

Я уже упоминал еще одну чуждую новеллу законопроекта — «общественный квалифицированный заказ» (ст. 17). И я могу представить себе, какая лавина обрушится из этих «сумасшедших учёных» с улицы — «У меня публикация, у меня патент» и т. д. А ведь по закону они будут иметь право требовать бюджетного финансирования. Одна экспертиза этого «квалифицированного общественного заказа», пусть даже и формальная, потребует серьёзных, и никем не подсчитанных ещё, ресурсов. Это очень опасная ситуация. Это открывает такие ворота анти-, псевдо- и квазинауке, что — мама дорогая! — научное сообщество вздрогнет.

Затем: очень странная новация «научный коллектив». Это не научный институт имеется в виду. Это даже не Академия наук. Это, например, трое сотрудников из разных лабораторий (или даже — из разных институтов) собрались и решили: «О! Отличный объект исследования. Давайте займёмся его изучением». А они этого не смогут сделать, пока не заключат целый перечень договоров. Кто этим будет заниматься? Ни один нормальный учёный не будет подписывать эти договоры, взваливать на себя дополнительную бюрократическую нагрузку. Кстати, этот «научный коллектив» создаётся без права образования юридического лица. Это значит, что мы говорим о меж- и трансдисциплинарности науки и т. д., а эта статья полностью исключает реальную возможность осуществлять такую междисциплинарность. Даже внутри одного института! На мой взгляд, эта вещь тоже очень опасная.

И главное. Свобода творчества была заявлена в первых статьях законопроекта — «человек имеет право выбрать направление» и т. д. А основная статья в этом законопроекте — это гл. 2, ст. 13: «Особенности планирования» и т. д. Также полное противоречие, на мой взгляд.

Я бы не согласился с Александром Николаевичем Дементьевым, который говорил, что из закона выпало понятие о государственной научно-технической политике. Оно не выпало. Отсутствие этого понятия — это и есть нынешняя российская государственная научно-техническая политика.

Я согласен с Сергеем Викторовичем Егеревым. Что бы мы сейчас с вами здесь не говорили и не писали потом, закон будет принят, причем в виде очень близком к тому, который мы сегодня анализируем. Хороший пример — 2013 год, когда принимался закон «О Российской академии наук...»

Тоже все возмущались и говорили, что это невозможно. К сожалению, все возможно.

Действительно, законопроект, подготовленный Министерством науки и высшего образования РФ, подменяет сущностные критерии научной работы административными. Особенно чётко это проявилось в статьях, касающихся деятельности Российской академии наук.

РАН «участвует в разработке Государственной программы научно-технологического развития Российской Федерации...», «разрабатывает предложения...»; «осуществляет мониторинг реализации документов стратегического планирования...»; «осуществляет мониторинг и проводит оценку результатов...»; «осуществляет выявление, анализ и прогнозирование возможных способов перехода результатов фундаментальных и поисковых исследований в стадию прикладных исследований...»; «обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования...»...И ни слова о научной, исследовательской деятельности РАН. В общем — не Академия наук, но Академическая счётная палата.

И в качестве вишенки на торте. Закон устанавливает, что через два года после его вступления в силу РАН предстоит определить, какие организации могут использовать в своем названии слово «академическая», а какие нет. Дело важное, ведь «научным организациям, имеющим статус академических, предоставляются дополнительные меры государственной поддержки в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (ст. 39). Щедрость российского государства по отношению к финансированию науки хорошо известна. Если убрать всякие эвфемизмы, то речь идёт, очевидно, о сокращении числа этих самых «научных организаций».

И этот закон будет принят. Это и будет ещё одним проявлением государственной научно-технической политики в современной России.

**СЕМЁНОВ Е. В.** Закон должен побуждать к развитию, а не консервировать застой.

Признаться, я надеялся на выработку общего консолидированного мнения участников обсуждения законопроекта, но не ожидал такого единодушия в оценке буквально всех его сторон, от концептуальных основ до юридического качества документа. С ходу трудно подвести итоги такого ёмкого, глубокого и разностороннего анализа, который прозвучал буквально во всех выступлениях участников круглого стола. И всё же некоторые общие выводы можно сделать непосредственно по следам обсуждения.

Общая оценка законопроекта как крайне слабого в содержательном и юридическом отношении документа, в целом бессодержательного, скомпилированного из плохо осмысленных разнородных обрывков ранее подготовленных явно другими разработчиками текстов, разделяется всеми участниками обсуждения. Законопроект выглядит как испорченный вариант прежнего законопроекта, подготовленного сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Особое сомнение в целесообразности данного законопроекта возникает в связи с тем, что из него выпала инновационная деятельность, без связи

с которой в современном мире нет и самой науки. Категорические возражения вызывает законопроект также из-за разбалансированности федерального, регионального и муниципального уровней управления наукой, прежде всего из-за ослабления регионального уровня и раздутого муниципального уровня. Неприемлема антинаучная направленность законопроекта, что особенно видно из факта исключения учёных советов из системы управления научными организациями, а также из факта замены ученых чиновниками на должностях руководителей научных организаций. Для законопроекта характерны принижение статуса и роли научных работников и научных организаций, а также преувеличение роли отчётности и мониторинга отчётности, место которым скорее в каких-то инструкциях, а не в Федеральном законе.

Закон пустой, и в этом тоже скрыта опасность, поскольку такая его «рамочность» предполагает неоправданное делегирование чрезмерных полномочий, реального нормотворчества и реальной государственной политики какому-то субъекту исполнительной власти. Получается, что законопроект заранее «узаконивает» практически любые решения и действия такого органа, что превращает сам законопроект в своего рода индульгенцию. Из законопроекта выпала государственная политика в сфере науки и технологий, её принципы смешаны с принципами правового регулирования.

Законопроект отличается крайне низким юридическим качеством, его текст является причудливой смесью отчёта и инструкции. Он в принципе не настроен на развитие науки, на обеспечение необходимого стране и предусмотренного современной государственной политикой технологического рывка, жизненно необходимого стране для преодоления накопившегося технологического отставания от передовых экономик. Законопроект вообще не ориентирован на стимулирование получения результата, а лишь на создание отчёта о создании или даже о якобы создании результата. Вместо построения эффективной системы управления наукой законопроект консервирует систему мелочного давления на науку, существенно ограничивающего сами возможности её успешного развития и возможности повышения её роли в развитии страны.

Как показало обсуждение, нашим общим мнением является также вывод о бесполезности, а в некоторых отношениях даже вредности данного законопроекта, нуждающегося в глубокой, радикальной переработке, в качественно ином профессиональном уровне его подготовки. Необходимы качественная проработка самих его концептуальных основ, ответственное финансовое и экономическое обоснование, анализ того, как законопроект впишется в действующее законодательство. Требуется, в частности, чёткое указание в законопроекте тех действующих законов, в которые должны быть вноситься изменения, и тех подзаконных актов, которые должны быть отменены, изменены и подготовлены.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ УЧАСТНИКАХ КРУГЛОГО СТОЛА

### **Андриченко Людмила Васильевна**

доктор юридических наук, профессор, зав. центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

E-mail: lvandr@mail.ru

### **Боринская Светлана Александровна**

доктор биологических наук, зав. лабораторией генома Института общей генетики им. Н.И. Вавилова РАН.

E-mail: borinskaya@vigg.ru

### **Ваганов Андрей Геннадьевич**

научный сотрудник Института истории естествознания и техники им. С. И. Вавилова РАН; заместитель главного редактора «Независимой газеты»; ответственный редактор приложения «НГ-наука».

E-mail: andrew@ng.ru

### **Гутников Олег Валентинович**

доктор юридических наук, заместитель заведующего отделом гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

E-mail: oleg\_gutnikov@mail.ru

### **Дементьев Александр Николаевич**

доктор юридических наук, советник государственной службы Российской Федерации II класса.

E-mail: dahalex@mail.ru

### **Егерев Сергей Викторович**

доктор физ-мат. наук, зав. отделом Акустического института им. Н. Н. Андреева; главный научный сотрудник ИНИОН РАН; зам. гл. ред. журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: segerev@gmail.com

### **Лапаева Валентина Викторовна**

доктор юридических наук, гл. научный сотрудник Института государства и права РАН; член редколлегии журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: lapaeva07@mail.ru

### **Постников Александр Евгеньевич**

доктор юридических наук, профессор, зав. отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

E-mail: 6021027@mail.ru

### **Путило Наталья Васильевна**

кандидат юридических наук, зав. отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; член редколлегии журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: social2@izak.ru

### **Салицкая Елена Александровна**

кандидат юридических наук, начальник отдела правового сопровождения интеллектуальной собственности ЦИС МГТУ им. Н. Э. Баумана; член редколлегии журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: e.salitskaya@yandex.ru

### **Семёнов Евгений Васильевич**

доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН; главный редактор журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: eugen.semenov@inbox.ru

### **Тамбовцев Виталий Леонидович**

доктор экономических наук, профессор, профессор МГУ им. М. В. Ломоносова; зам. гл. ред. журнала «Управление наукой: теория и практика».

E-mail: vitaly\_tambovtsev@gmail.com