

**А.С. Попович**

Центр исследований научно-технического потенциала и истории науки им. Г.М. Доброва НАН Украины, Киев

## **ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО РЕШИТЬ В НОВОЙ РЕДАКЦИИ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»\***



Недавно созданное Государственное агентство Украины по вопросам науки, инноваций и информатизации образовало рабочую группу по подготовке проекта закона «О внесении изменений в Закон Украины «О научной и научно-технической деятельности»» [1]. О том, что ныне действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере научной и научно-технической деятельности, нуждается в совершенствовании, говорится давно. Не раз обсуждался этот вопрос и на Алуштинских конференциях по проблемам инновационного развития (см., напр. [2]). Тем более, на наш взгляд, следует вынести этот вопрос на обсуждение сейчас, когда предпринимается реальная попытка перевести пожелания научной общественности в конструктивную плоскость.

Итак, что же мы хотели бы видеть в новой редакции закона.

В первую очередь — отточенность и ясность формулировок основных понятий, их соответствие европейским и мировым стандартам. Некоторые считают, что это дело второстепен-

ное — чуть ли не бюрократическое крючкотворство. Дескать, стоит ли тратить время и силы на уточнение названий — мол, какая разница: назови хоть горшком, только в печь не суй! Но когда, к примеру, в акте проверки Контрольно-ревизионным управлением деятельности Национальной академии наук Украины обнаруживаем серьезную критику того, что «только 40 % результатов фундаментальных научных исследований находит свое применение на практике», то поневоле возникает мысль, что говорим мы с уважаемыми контролерами на разных языках и не исключено, что и о разных вещах. Ведь по разным оценкам во всем мире, в том числе в странах с по-настоящему развитой и эффективной инновационной системой, непосредственное «применение» в ближайшие годы «находит» от **долей процента до нескольких процентов** результатов фундаментальной науки. Если же верить нашим контролерам, НАН Украины может претендовать на рекорд, достойный книги Гиннеса, как самая эффективная в мире научная организация, по практическому использованию результатов выполняющихся ее институтами фундаментальных исследований. А они еще и считают эту эффективность недостаточной и достойной критики!

Одно из определений, которые предлагается включить в новую редакцию закона, звучит

\* Статья подготовлена на основе доклада, сделанного автором на XVI Международной конференции «Проблемы и перспективы инновационного развития экономики» (Алушта, 12—17 сентября 2011 г.)

следующим образом: «*фундаментальные исследования — обстоятельные, многоаспектные экспериментальные или теоретические исследования, направленные на получение новых знаний о первопричинных, основоположных закономерностях развития природы, общества, человека, их взаимосвязи. Результатом их выполнения являются гипотезы, теории, законы, методы и т.п., оформленные как научные публикации, и не направленные на непосредственное получение социальных или экономических выгод, но могут предполагать широкую сферу применения в будущем*». Возможно, оно несколько громоздко, и еще подлежит редактированию, но сущность данного понятия отражает, на наш взгляд, верно.

Анализ свидетельствует, что совершенно различный смысл вкладывают в понятие *приоритетное направление развития науки и техники* или *приоритетные направления инновационной деятельности в Украине* не только отдельные люди, но и разные ведомства, разные ветви нашей исполнительной власти. Быть может, именно поэтому процесс **определения приоритетных направлений**, который по замыслу должен быть ключевым моментом научно-технологической и инновационной политики, превратился у нас в пустую формальность, которая никакого влияния на реальное перераспределение ресурсов не оказывает [3, 4]. В свое время В.П. Александрова подсчитала, что на один проект, отнесенный к утвержденным Верховной Радой Украины приоритетным направлениям развития науки и техники, в нашей стране в среднем выделялось даже меньше средств, чем на проекты, формально не являющиеся приоритетными. Чтобы внести ясность в этот вопрос, предлагается дать следующее определение: «*приоритетные направления развития науки и техники — научно, экономически и социально обоснованные направления исследований и разработок, которые определяют главные ориентиры научно-технологического развития и получают особую поддержку государства в интересах достижения или удержания*

*высокого уровня научных разработок и обеспечения конкурентоспособности отечественной экономики*».

В связи с усиливающимися в последнее время попытками трактовать науку как сферу услуг есть необходимость дать в законе **определение научно-технических услуг**, вкладывая в него содержание, соответствующее европейской традиции и записанное в международно признанных рекомендациях, поскольку некоторые подразделения казначейства даже отказываются признавать и давать добро на оплату договоров на выполнение научных работ, требуя, чтобы в договоре было записано: «исполнитель обязывается *«предоставить услугу»* по выполнению работы».

Они не признают такие услуги научной работой, а называют научно-техническими услугами *деятельность, прямо или опосредованно связанная с научными исследованиями и разработками как через информационные ресурсы, так и благодаря привлеченным учреждениям или персоналу, которые содействуют созданию, распространению и применению научно-технических знаний и, как правило, не носят характера инноваций*. Это, в частности, научно-технические услуги библиотек, архивов, научных центров, банков данных и отделов обработки информации; услуги музеев и других научно-технических коллекций; работа по переводу и редактированию научно-технических книг и периодических изданий; топографические, геологические и гидрологические съемки; метеорологические и сейсмологические наблюдения; сбор информации о человеческих, социальных, экономических и культурных явлениях, как правило, для формирования текущих статистических данных; тестирование, стандартизация, метрология и контроль качества; консультации, касающиеся использования научной, технической и управленческой информации при разработке технико-экономических обоснований, подготовке и реализации конкретных проектов; мероприятия, связанные с патентами и лицензиями.

На наш взгляд, следует несколько уточнить **определения понятий *ученый* и *научный ра-ботник***. В свое время, когда разрабатывался ныне действующий закон, необходимость их разграничения диктовалась введением научных пенсий. В первоначальной редакции определение ученого было следующим — *это физическое лицо, которое получает новые научные знания, признанные научным сообществом*. Но некоторым депутатам оно показалось слишком простым и недостаточно уважительным, и они настояли на включении в определение ограничений по образованию, некоторые предлагали даже не признавать учеными исследователей, не имеющих научной степени. Они забыли, что весь мир, к примеру, признает выдающимся ученым академика *Н. Боголюбова*, который не имел диплома о высшем образовании. В результате редактирования определение понятия *уче-ный* стало слишком громоздким, в известной степени даже затемняющим суть вопроса и противоречащим положению Конституции Украины о свободе научного творчества. Поэтому предлагается вернуться к приведенной выше первоначальной формулировке.

В ныне действующей редакции закона имеется норма, предписывающая, что на научные исследования и разработки ежегодно в государственном бюджете страны должно быть выделено не менее 1,7 % ВВП. Несмотря на то, что речь идет отнюдь не о каких-то фантастических средствах, норма эта за время существования закона ни разу не выполнялась. Предпринимались только попытки уйти от этого не очень приятного факта, попросту изъяв эту раздражающую Минфин статью из текста закона. Депутаты Верховной Рады Украины не пошли на это, оставив этот показатель как цель, к которой следует стремиться. Тем не менее доля ВВП, выделяемая государством на науку, продолжает падать и в 2010 году достигла 0,34 % ВВП (0,76 % ВВП — из всех источников). В этой связи предлагается все же зафиксировать в законе конкретные сроки выхода на предписанное законом значение данного

показателя (например, в течение 2—3 лет), а также темпы его последующего наращивания.

Понятно, что подлинно инновационное развитие экономики немислимо, если наука будет рассчитывать только на средства государственного бюджета: в финансировании научных исследований и разработок должно занять подобающее место производство, как это происходит во всем мире. И думается, что настало время избавить нашу страну от сомнительной славы единственного в Европе государства, не поощряющего и не стимулирующего инвестиции в исследования и разработки. Предлагается включить в новую редакцию закона статью, предусматривающую уменьшение базы налогообложения всех организаций, независимо от формы собственности, на сумму их затрат на исследования и разработки.

Необходимо также узаконить и всячески стимулировать государственно-частное партнерство в решении научно-технологических проблем. По нашему мнению, в ряде случаев оно должно играть ведущую роль при финансировании инновационных проектов, в реализации которых заинтересован частный бизнес. Что же касается крупных, ориентированных на промышленное производство, инновационных программ, то представляется, что выделение на них средств из государственного бюджета следует обусловить обязательным финансовым участием заинтересованных производственных предприятий (независимо от формы собственности). Только в этом случае можно гарантировать, что не будет проблем с внедрением результатов разработок, выполненных в рамках соответствующей программы: вложившее в них средства предприятие постарается извлечь из них реальную пользу.

С учетом структурной неполноты отечественной инновационной системы принципиальное значение имеет развитие государственно-частного партнерства при создании инновационной инфраструктуры. В частности, следовало бы предоставить право научно-исследовательским институтам **создавать малые и**

**средние внедренческие и консалтинговые предприятия** со смешанной формой собственности. Собственно, даже взаимоотношения с созданными ими предприятиями опытно-промышленной базы, принадлежащими, как и сами институты, к государственной форме собственности, эволюция нормативно-правовой базы привела в крайне запутанное состояние.

Существующее законодательство и формируемая ныне структура органов исполнительной власти практически совсем не учитывает заведомо межотраслевую специфику научно-технологической политики государства, необходимость ее последовательного скоординированного проведения во всех без исключения секторах экономики. В этой связи есть необходимость разработки и легитимизации правовых норм для освоения современных механизмов формирования и реализации такой политики. В частности, **представляется необходимым четко выписать в новой редакции Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» заведомо межотраслевые полномочия ответственного за научно-технологическую и инновационную политику органа исполнительной власти.** Ведь его принципиальное отличие от других министерств и ведомств состоит в том, что сфера его влияния не может распространяться только на непосредственно подведомственные ему учреждения и организации, а должна охватывать практически все отрасли экономики. Для этого необходимы свои специфические управленческие механизмы, как правило, не предусмотренные существующими законами. Они существуют в мире и получили название механизмов функционального управления, но в отечественной практике они не в чести.

Если говорить о системе государственных научно-технических и инновационных приоритетов, то кроме упомянутого выше четкого определения, что же мы понимаем под такими? По нашему глубокому убеждению, новый закон должен обеспечить нормативно-правовую базу для перехода к иерархической

системе научно-технологических приоритетов со специфическими для каждого ее уровня механизмами их реализации [4, 6]. Без этого превращение их в реальный рычаг государственной политики крайне проблематично.

Следует заметить, что существующее законодательство оказалось не в состоянии предотвратить деградацию программно-целевого подхода — одного из самых эффективных методов управления научно-технологическим развитием. Принятие в свое время предельно забюрократизированного закона о государственных целевых программах [7] не только не помешало этому, но даже ускорило этот процесс. Фактически государственные научно-технические программы у нас давно перестали быть ключевым механизмом реализации политики государства в научно-технологической сфере, они не являются целевыми, их руководители лишены реальных возможностей управления ходом выполнения программы. А после того как на формирование научно-технических программ распространили действие закона о государственных закупках, эта процедура стала одной из самых громоздких и лишенных здравого смысла из всех бюрократических процедур, которыми так богата практика деятельности органов исполнительной власти в нашей стране. Если прибавить к этому совершенно недостаточное и крайне ненадежное финансирование, непрофессионализм и незнание особенностей программно-целевого метода многими разработчиками программ, то становится понятным, что по сути мы имеем дело лишь с бюрократической имитацией этого метода и принципиально не имеем возможности воспользоваться его преимуществами.

Убежден, что в обновленный закон должны быть включены нормы, которые обеспечили бы реанимацию программно-целевого метода управления наукой и научно-технологическим развитием.

По единодушному признанию научной общественности совершенно неприемлемая ситуация сложилась с организацией **конкурсов**

**на финансирование научных исследований и разработок.** Огульное распространение на науку конкурсных процедур и подходов, предусмотренных законом «Об осуществлении государственных закупок», фактически разрушило систему проведения конкурсов, которая сформировалась в первые годы независимости Украины. Ныне действующая система организации конкурсов, абсолютно игнорирующая специфику науки и исследовательского процесса, превратилась в своеобразную, лишённую здравого смысла игру, которая стала мощным тормозом научно-технологического развития. Этим обусловлена необходимость разработать и включить в новый вариант закона [1] нормативно-правовую базу организации конкурсов на проведение научных исследований и разработок.

Предлагается включить в новую редакцию закона статью, предусматривающую **уменьшение базы налогообложения всех организаций, независимо от формы собственности, на сумму их затрат на исследования и разработки.** Что же касается крупных, ориентированных на промышленное производство, инновационных программ, то представляется, что выделение на них средств из государственного бюджета следует обусловить обязательным финансовым участием заинтересованных производственных предприятий

В рабочей группе обсуждаются также предложения закрепить в законе право и реальную возможность для государственных научных учреждений создавать малые и средние внедренческие и консалтинговые предприятия со смешанной формой собственности на началах государственно-частного партнерства. Более определенно предлагается сформулировать преимущества, которые получает институт,

получив статус национального научного центра. По нашему мнению, необходимо разработать правовые нормы, позволяющие расширить масштабы и спектр форм госбюджетной поддержки отраслевой науки, которая находится сегодня в очень тяжелом положении.

***Приглашаем читателей журнала «Наука и инновации» включиться в творческий процесс формирования новой редакции Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» и внести свои предложения. Предложения направлять в адрес редакции журнала.***

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» від 1 грудня 1998 р. № 285 — XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. — № 23. — С. 20.
2. Попович А.С. О необходимости придания системности законодательству Украины, регулиющему научно-технологическую и инновационную деятельность // Проблемы и перспективы инновационного развития экономики. Материалы XIII международной научно-практической конференции по инновационной деятельности, Киев—Симферополь—Севастополь, 2008. — С. 54—58.
3. Попович О.С., Червінська Т.М. Оцінка реальних пріоритетів у фінансуванні української науки // Економіка України. 2009. — № 12. — С. 41—49.
4. Попович О.С., Велентейчик Т.М. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм // Наука та наукознавство. — 2009. — № 2. — С. 38—47.
5. Александрова В.П. Пріоритети науково-технічного розвитку та їх роль у визначенні стратегічних орієнтирів інноваційної політики // Наука та наукознавство. — 2006. — № 4(54). — С. 15—21.
6. Малицький Б.А., Попович А.С., Онопрієнко М.В. Обоснование системы научно-технологических и инновационных приоритетов на основе «форсайтных» исследований. — К.: Фенікс, 2008. — 86 с.
7. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. N 1621-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004. — N 25. — С. 352.