

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЧАСТНЫХ ПРОБЛЕМ

Путило Наталья Васильевна

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации, Москва, Россия
300699@rambler.ru

Шуплецова Юлия Игоревна

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации, Москва, Россия
julshu@mail.ru

DOI: 10.19181/sntp.2019.1.1.3.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЧАСТНЫХ ПРОБЛЕМ

АННОТАЦИЯ.

Основное внимание в статье уделяется Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а именно: обозначенным в ней проблемам российской науки. Обобщая данные проблемы, авторы делают вывод о том, что главной проблемой является несоответствующее современным вызовам управление процессом получения научных знаний, следствием которого являются: отставание тематики научных исследований от актуальных требований, утечка научных кадров за рубеж, низкая эффективность организаций, занимающихся научными исследованиями и др.

Исходя из имеющихся нормативной базы и исследований по данному вопросу, в статье даётся авторское видение необходимых изменений в управлении наукой, в основу которых предлагается положить кардинальный пересмотр правового статуса физических лиц, занимающихся научной деятельностью.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

наука, научная деятельность, эффективность, учёный, федеральный закон о науке, утечка научных кадров

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Путило Н. В., Шуплецова Ю. И. Правовое регулирование научной деятельности в Российской Федерации: общие тенденции через призму частных проблем // Управление наукой: теория и практика. 2019. № 1. С. 96–109. DOI: 10.19181/smtp.2019.1.1.3.

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (далее — Стратегия), утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642¹, ставит задачу трансформации науки и технологий в ключевой фактор развития России.

Интересно, что в качестве условия для реализации этой Стратегии в самом документе названо создание благоприятных условий для применения достижений науки и технологий, но мало что предлагается для того, чтобы эти достижения появились. Нет, конечно, традиционные инструменты и послы, которые уже звучат более 10 лет, никуда не ушли: нужны научные программы, сотрудничество субъектов научной деятельности, развитие научного потенциала (подготовка кадров и их мобильность) и т.д.

Какие проблемы науки видит этот документ? Если отвлечься от красивых слов и обобщений, то этих проблем всего шесть:

1) устарелость направлений исследований и разработок (отставание более чем на 15 лет);

2) дифференциация научных и образовательных организаций по результативности и эффективности работы, концентрация исследовательского потенциала лишь в нескольких регионах страны;

3) Россия — донор человеческого капитала для мировой науки;

4) слабое взаимодействие сектора исследований и разработок с реальным сектором экономики, разомкнутость инновационного цикла, низкое практическое применение результатов исследований и разработок;

5) низкая эффективность российских исследовательских организаций;

6) несогласованность приоритетов и инструментов поддержки научно-технологического развития Российской Федерации на национальном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях.

Характерно, что все названные проблемы не связываются с такими объективными показателями, которые невозможно изменить и которые прямо соединены с генерированием научных знаний, а именно: уровень образованности населения, наличие исторически сформированных научных школ и коллективов, наличие научного и практического задела по тем или иным направлениям и др.

Анализ этих проблем показывает, что главная проблема российской науки — в плохом управлении, причем практически на всех уровнях.

Рассмотрим подробнее названные выше проблемы.

1. Проблемы, прямо демонстрирующие недостатки в управлении наукой:

а) проблема, связанная с устарелостью направлений исследований и разработок; б) проблема, состоящая в несогласованности приоритетов и инструментов поддержки научно-технологического развития Российской Федерации на национальном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях.

Кто определяет направления исследований? Как отмечалось в научных исследованиях, «в первые годы существования Федерального закона «О науке

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, С. 6887.

и государственной научно-технической политике» его базовым институтом был комплекс норм, регулирующих отношения в связи с государственным управлением научно-технической деятельностью» [1, с. 387].

Действительно, уже с момента принятия Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее также — ФЗ о науке) были известны субъекты, определяющие приоритетные направления развития науки и техники:

- 1) органы государственной власти Российской Федерации;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) научные и иные приравненные к ним организации. При этом следует учитывать, что учёные советы государственных научных организаций разрабатывают и утверждают планы научных работ и развития государственных научных организаций гласно, исходя прежде всего из государственных заданий, профиля государственных научных организаций, и уж затем — научных и экономических интересов;

- 4) Российская академия наук (совместно с Министерством науки и технической политики Российской Федерации) обеспечивает формирование и практическое осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения; принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет средств федерального бюджета, а с 2013 г.² государственные академии наук определяют соответствующие приоритетные направления развития науки, в том числе путем ежегодного представления в Правительство Российской Федерации предложений о приоритетных направлениях развития исследований в соответствующих отраслях науки и техники;

- 5) общественное мнение в силу принципа ст. 11 ФЗ о науке: гласность и использование различных форм общественных обсуждений при выборе приоритетных направлений развития науки и техники и экспертизе научных и научно-технических программ и проектов;

- 6) с 2011 г. — фонды³, а с 2015 г. — фонд поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности⁴, который формирует направления научных исследований и (или) экспериментальных разработок, поддерживаемых таким фондом.

² Федеральный закон от 27.09.2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 20.07.2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О науке и государственной научно-технической политике“ и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности».

⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О науке и государственной научно-технической политике“ в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации».

То есть беда в том, что «у семи нянек дитя без глазу»? Ведь и органы государственной власти (во всем их множестве и разнообразии) выбирают приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, и органы государственной власти субъектов РФ⁵, и фонды, и государственные академии. Подобная децентрализация должна была бы минимизировать риск глобальных ошибок, происходящих из одного центра, но в реальности привела к хаосу, формализму, ненужному лоббированию интересов «отдельных игроков на научном рынке» при выборе направлений научных исследований, дублированию тем в одних областях и множеству неисследованных зон в других и т. д.

2. Проблема, обусловленная дифференциацией научных и образовательных организаций по результативности и эффективности работы, концентрацией исследовательского потенциала в нескольких регионах страны.

Что касается неоправданной дифференциации научных и образовательных организаций по результативности и эффективности работы, то предлагаемые за последние годы решения способны либо зафиксировать уже сложившуюся дифференциацию, либо усилить её. Речь идет о появлении особых «каст»⁶ и категорий⁷ вузов, иных научно-образовательных организаций⁸, негативной тенденции обособления отдельных групп организаций⁹. Выделение «ведущих» вузов, научных школ¹⁰, научно-педагогических коллективов¹¹ и др. имеет длительную историю, тенденцию к расширению за счёт введения все новых видов «ведущих», но пока не привело к улучшению реального положения как в науке, так и в иных областях. Рейтинг-подход не способствует улучшению качества работы педагогов, учёных и медиков, а лишь добавляет бумажной и иной ненужной работы.

3. Проблема, состоящая в том, что Российская Федерация выступает в качестве донора человеческого капитала для мировой науки.

Несмотря на то, что статистические данные показывают негативную картину снижения числа занятых научными исследованиями (на 13 % в период

⁵ См. в качестве примера распоряжение Правительства МО от 26.12.2016 г. № 446-РП «О приоритетных для Московской области направлениях развития науки, технологий и техники».

⁶ Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2008 г. № 716 «О федеральных университетах».

⁸ Приказ Минобрнауки России от 22.09.2015 г. № 1038 «О перечне показателей, критерии и периодичности оценки эффективности реализации программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых установлена категория „национальный исследовательский университет“».

⁹ Постановление Правительства РФ от 16.03.2013 г. № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 27.04.2005 г. № 260 «О мерах по государственной поддержке молодых российских учёных — кандидатов наук и докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации».

¹¹ Приказ Минобрнауки РФ от 18.12.2000 г. № 3705 «Об утверждении Положения о грантах на проведение молодыми учеными научных исследований в ведущих научно-педагогических коллективах высших учебных заведений и научных организаций Министерства образования Российской Федерации»

с 2005 по 2017 гг. [2, с. 53.] вследствие различных причин (уход в иные отрасли российской экономики, естественная убыль, выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства и др.), в Стратегии дважды с разных ракурсов рассматривается лишь проблема утечки кадров, причём наибольший акцент делается на её экономической обусловленности: государственные инвестиции в человеческий капитал в Российской Федерации фактически обеспечивают рост конкурентоспособности экономик иных государств, и эти их экономические преимущества не позволяют удержать в России наиболее эффективных учёных, инженеров, предпринимателей.

Проблема, связанная с оттоком учёных за рубеж, не замыкается рамками науки, поскольку является частью более глобальной проблемы — выезд за рубеж значительного количества наиболее образованной, коммерчески и творчески активной части российского общества. Несмотря на то, что это проблема признана на самом высоком официальном уровне уже более 25 лет назад¹², а ответственные за сферу федеральные органы исполнительной власти используют красивую оболочку¹³ для описания предпринимаемых мер, ситуация коренным образом не изменилась: из огромного числа уехавших полностью практически никто не вернулся¹⁴, а привлечённые обратно всё равно основные лаборатории (места работы) имеют за рубежом, несмотря на многочисленные пряники и обещания¹⁵.

Более того, относительное финансовое благополучие отдельных исследователей, групп исследователей и отдельных организаций никак не отмечает низких показателей объёма внутренних затрат на одного исследователя (а именно эти показатели сегодня являются наглядным свидетельством эффективности управления наукой), которые в 2035 г. в России составят 218,6 тыс. дол. США, в Германии — 436,6 (при том, что количество исследователей будет в 1,6 раз больше, чем в России), в Китае — 457,3 (при численности исследователей в 13 раз больше, чем в России) [2, с. 157-158]. Как

¹² Постановление Правительства РФ от 17.11.1994 г. № 1261 «О Межведомственной программе мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров».

¹³ Согласно письму Минобрнауки России от 26.09.2017 г. № МОН-П-4472 «О направлении ответов на вопросы» есть 3 основных блока мер поддержки молодых учёных: 1) «посевное финансирование»; 2) «становление» и 3) самостоятельная карьера. Первый из них включает: стипендии Президента Российской Федерации студентам, аспирантам и молодым учёным (4 тыс. чел., 550,8 млн руб. ежегодно); стипендии Правительства Российской Федерации студентам и аспирантам (5 тыс. чел., 330 млн руб. ежегодно); гранты Президента Российской Федерации молодым кандидатам и докторам наук (920 чел., 600 млн руб. ежегодно). «Становление» предполагает: «мегагранты» (около 3 тыс. молодых исследователей в составе коллективов лабораторий, 323, 657 млн руб. в год); гранты Российского фонда фундаментальных исследований (4 тыс. чел., объём финансирования — 2 млрд руб. в год); гранты Российского научного фонда на поддержку постдоков в составе коллективов лабораторий под руководством ведущих учёных (100 постдоков) и др. «Самостоятельная карьера» — это поддержка самостоятельной карьеры молодых учёных в качестве руководителей научных коллективов в рамках Президентской программы Российского научного фонда (960 чел., 3,4 млрд руб. ежегодно).

¹⁴ Так, например, более 77 % российских выпускников технических и естественно-научных специальностей, продолживших обучение в США, в Россию не возвращаются. Цит. по: Ресурсное обеспечение российской науки: проблемы и решения. Ук. соч. С. 5.

¹⁵ Может быть и потому, что получить российское гражданство ранее его утратившим крупным учёным российского происхождения гораздо сложнее, чем звездам кино и спорта?

ни печально осознавать, но такая замечательная с точки зрения экономии государственных средств идея индивидуальной раздачи пряников (в виде грантов) и т. п., вполне реально действующая за рубежом, в российских условиях обрастает массой «субъективных» и бюрократических факторов и не даёт должного эффекта.

Почему? Да именно потому, что, во-первых, не является поддержкой науки вообще (а лишь ее отдельных представителей, будь то категории вузов или конкретных грантополучателей), а во-вторых, ориентирует учёных и организации не на развитие навыков научной деятельности, углубление исследований, собственно генерирование новых знаний, а на выработку весьма сомнительных умений лавировать в конкурсной документации, изобретать десятки никому не нужных подвидов работ в рамках одного заявленного вида, демпинговать, делать объёмные и внешне впечатляющие, но пустые с точки зрения новых знаний отчёты, заниматься подготовкой все новых и новых отчётов и планов¹⁶ (о существовании которых зарубежные коллеги и понятия не имеют) и т. д.

Более того, весьма настораживает развернувшееся в последнее время¹⁷ обсуждение приказа Минобрнауки России, которым устанавливаются такие параметры взаимодействия с иностранными учёными, включая наших соотечественников, которые не только не способствуют интеграции российской науки в мировое пространство, но и затрудняют научное сотрудничество в традиционных формах, препятствуют обмену знаниями и опытом.

Важнейшими мерами, связанными с устранением недостатков правового статуса лица, видится изменение юридического, а затем и фактического (социального) статуса физического лица, осуществляющего научные исследования. Действительно, «вместо „творца науки“ мы имеем научного работника, которым может быть лишь физическое лицо, находящееся в юридической связи с той или иной организацией» [1, с. 389], поэтому вполне заслуживает обсуждения идея [1, с. 391], о выделении нового, самостоятельного субъекта правоотношений в сфере науки и инноваций — учёного, в качестве которого выступает физическое лицо, занимающееся деятельностью, квалифицируемой федеральным законом как научная (научно-техническая) деятельность, которое может находиться в формальных отношениях с научной организацией либо инициативно, самостоятельно заниматься научным творчеством, при условии, что научное сообщество признает научный характер (значение) такого творчества.

Более четкое определение юридически значимых признаков лиц, занимающихся научной деятельностью, позволит избежать таких негативных

¹⁶ Сколько статей в «Скопусе» должен опубликовать профессор любого вуза Германии, Австрии, Франции? Сколько денег по договорам или грантам должен привлечь в организацию учёный из Великобритании, Австралии, США? И не исключат ли известного всей стране учёного из состава диссертационного совета потому, что в текущем году он не опубликовал ни одной статьи по своей специальности, а занимался проблематикой совсем из иной сферы знаний или просто преподавал?

¹⁷ В РАН считают приказ Минобрнауки о международном сотрудничестве противоречащим нацпроектам [Электронный ресурс] // ТАСС: [веб-сайт]. URL: <https://tass.ru/nacionalnyeproekty/6761793> (дата обращения: 31.08.2019).

ситуаций, когда, согласно приказу Минобрнауки России от 02.09.2015 г. № 937 «Об утверждении перечня должностей научных работников, подлежащих замещению по конкурсу, и порядка проведения указанного конкурса», научными являются такие должности как: заместитель директора (заведующего, начальника) по научной работе; главный (генеральный) конструктор; директор (заведующий, начальник) отделения (института, центра), находящегося в структуре организации; руководитель научного и (или) научно-технического проекта; заведующий (начальник) научно-исследовательского отдела (лаборатории); заведующий (начальник) конструкторского отдела (лаборатории); заведующий (начальник) центра (отдела) (патентования, научной и/или научно-технической информации, коллективного пользования научным оборудованием, коммерциализации результатов научной и/или научно-технической деятельности) и др. Но, как показывает практика [3], лица, замещающие данные должности, если речь идет о размере их заработной платы, научными работниками не признаются.

В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» была поставлена задача повышения к 2018 г. средней заработной платы научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе. При этом в тексте Указа не содержится пояснений относительно того, кого считать научными сотрудниками, и логично было бы предположить, что ответ на этот вопрос дан в упомянутом приказе Минобрнауки.

Но нет, оказывается, есть более компетентный орган в этом вопросе. Так, из года в год Росстат в своем документе с примерным наименованием «Об утверждении статистического инструментария для проведения федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 „О мероприятиях по реализации государственной социальной политики“»¹⁸ требует считать научными сотрудниками работников, осуществляющих научное руководство проведением исследований и разработок по научным проблемам фундаментального и прикладного характера и (или) непосредственно участвующих в их проведении, включая следующих: главный научный сотрудник, ведущий научный сотрудник, старший научный сотрудник, научный сотрудник, младший научный сотрудник. Перечень не закрыт, но из дальнейшего текста данных приказов следует только одно: иных должностей научных сотрудников, кроме главного научного сотрудника, ведущего научного сотрудника, старшего научного сотрудника, научного сотрудника и младшего научного сотрудника, **не существует**.

¹⁸ Приказ Росстата от 19.11.2014 г. № 671 «Об утверждении статистического инструментария для проведения федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в отношении которых предусмотрены мероприятия по повышению средней заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Сделанная в недавнем приказе Росстата от 15.07.2019 г. № 404 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, потребностью организаций в работниках по профессиональным группам, составом кадров государственной гражданской и муниципальной службы» оговорка относительно того, что «значение понятия¹⁹ приведено исключительно в целях заполнения настоящей формы федерального статистического наблюдения № ЗП-образование „Сведения о численности и оплате труда работников сферы образования по категориям персонала“» ситуацию не исправляет, ведь рапорты об успешной реализации майских указов готовятся с использованием именно этой формы.

Усугубляет ситуацию и позиция Минтруда России²⁰, согласно которой проводят научные исследования и разработки **только научные сотрудники и младшие научные сотрудники**, и если **старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник и главный научный сотрудник** еще как-то связаны с непосредственной наукой, так как осуществляют **научное** руководство, то заведующие отделами (отделениями, лабораториями и т. п.), учёные секретари, заместители руководителей и сами руководители лишь руководят процессом, но участия в научных исследованиях не принимают, а в то же время научные труды (за исключением руководителя организации) иметь должны и иными навыками научной работы тоже должны обладать.

И если Росстат в статистическую отчётность не включает заведующих научных лабораторий, Минтруд весьма специфически проводит различия между научными исследованиями, научным руководством и организацией научной деятельности, а Миннауки никак не возражает по этому вопросу, означает ли это, что федеральные органы исполнительной власти имеют весьма поверхностное представление об организации научной деятельности в современной России, где, с учётом пока ещё сохраняющегося советского опыта, руководитель научных отделов был не эффективным менеджером, а авторитетным (ведущим) специалистом в рамках того или иного научного направления?

Попытка исключить ряд категорий научных работников из перечня должностей научных сотрудников никак не затрагивает проблему, о которой мало где говорят, но которая имеет место быть: необоснованный рост вспомогательного персонала по отношению к числу лиц, непосредственно занятых научными исследованиями [4, с.194].

Некомпетентность в отношении ключевой фигуры науки — учёного, нежелание учитывать все аспекты его деятельности во взаимосвязи может считаться одной из причин того, что поставленные в Стратегии проблемы, связанные с низким интересом молодых к науке, оттоком учёных за рубеж,

¹⁹ Здесь уже все максимально четко: к научным сотрудникам относятся главные научные сотрудники, ведущие научные сотрудники, старшие научные сотрудники, научные сотрудники, младшие научные сотрудники.

²⁰ Согласно «Квалификационному справочнику должностей руководителей, специалистов и других служащих» (утв. постановлением Минтруда России от 21.08.1998 г. № 37).

будут и дальше возникать на страницах программных документов, но не получать должного и своевременного практического решения.

4. Проблема, состоящая в слабом взаимодействии сектора исследований и разработок с реальным сектором экономики, разомкнутости инновационного цикла, низким практическим применением результатов исследований и разработок.

Данная постановка вопроса фактически не учитывает ни наличие такого блока, как фундаментальные исследования, ни сферы гуманитарных наук, связь которых с реальным сектором экономики проследить проблематично, а о практическом применении результатов научных исследований говорить затруднительно. И это при том, что никто не отменяет необходимость и значимость филологической, исторической, юридической и т. п. областей науки.

Более того, именно на прикладные исследования и внедрение их результатов и нацелено большинство решений и программ последних лет. Свидетельством тому являются данные, связанные с тенденцией снижения объёмов финансирования фундаментальной науки, перенаправление финансовых потоков на прикладные исследования, удовлетворение потребностей промышленности: расходы на фундаментальные исследования сократились за период 2008–2013 гг. с 26 до 17 % от суммы валовых расходов [5].

5. Проблема низкой эффективности научных организаций в России

в Стратегии связывается с несколькими факторами: 1) по объёму расходов на исследования и разработки (в 2014 г. Россия заняла девятое место в мире по объёму внутренних затрат на исследования и разработки, четвёртое место в мире по объёму бюджетных ассигнований на науку гражданского назначения) и численности исследователей Российская Федерация входит во вторую группу стран-лидеров (страны Европейского союза, Австралия, Республика Сингапур, Республика Чили); 2) по результативности (объёму публикаций в высокорейтинговых журналах, количеству выданных международных патентов на результаты исследований и разработок, объёму доходов от экспорта технологий и высокотехнологичной продукции) Россия попадает лишь в третью группу стран (ряд стран Восточной Европы и Латинской Америки).

Рассмотрение данной проблемы и особенно предлагаемых путей её решения невозможно без констатации факта несовершенства системы критериев (инструментов) оценки эффективности (результативности и т. п.).

Основополагающим в области оценки научной деятельности (с позиций эффективности и государственных расходов на соответствующее финансирование) является постановление Правительства РФ от 08.04.2009 г. № 312 «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения», которым были утверждены Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения.

Этим актом было дано поручение Министерству образования и науки Российской Федерации разработать и утвердить: 1) типовое положение о комиссии по оценке результативности деятельности научных организа-

ций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения; 2) типовую методику оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения.

Как следовало из приказа Минобрнауки от 14.10.2009 г. № 406 «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения», целью проведения оценки результативности деятельности научных организаций являлось формирование эффективной системы научных организаций, увеличение их вклада в социально-экономическое развитие страны и повышение эффективности принятия управленческих решений в сфере науки. Показателем публикационной активности (один из критериев для оценки научного потенциала и эффективности научных исследований) были:

- 1) число публикаций работников научной организации в Web of Science;
- 2) цитируемость работников научной организации в Web of Science;
- 3) импакт-фактор публикаций работников научной организации в Web of Science.

Приказ Минобрнауки России от 05.03.2014 г. № 161 «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения», пришедший на смену приказу Минобрнауки РФ от 14.10.2009 г. № 406, не содержит упоминания ни о базе Scopus, ни о базе Web of Science.

Однако в настоящее время более чем в 500 нормативных правовых и иных актах в той или иной форме содержится указание на опубликование результатов научных исследований в базе Scopus и базе Web of Science. Эти ссылки, появившиеся после 2009 г., имеют уровень регуляции намного более высокий, чем нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти.

Полагаем, что для системного решения проблемы необходим пересмотр ряда концептуальных идей, лежащих в основе имеющейся системы направлений, критериев и показателей, используемых при оценке эффективности деятельности научной организации. И прежде всего потому, что **имеющаяся система оценки не учитывает как всего установленного законом многообразия научных организаций, так и существенных отличий в видах научной (научно-исследовательской) деятельности.**

В настоящее время на уровне Федерального закона выделяются фундаментальные научные исследования (деятельность, направленная на

получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды); прикладные научные исследования (направлены преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач); научно-техническая деятельность (направлена на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы); экспериментальные разработки (деятельность, которая основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований или на основе практического опыта, и направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование).

Анализ закреплённых направлений, критериев и показателей, используемых при оценке эффективности деятельности научной организации, показывает, что большинство из них ориентировано на количественные показатели, которые не могут быть использованы для оценки фундаментальных исследований.

Поэтому система оценки должна быть дифференцирована в зависимости от того, какую именно деятельность (или сочетание видов деятельности) осуществляет конкретная научная организация или учёный.

Необходимо отказаться от таких критериев, как «инновации» и «коммерциализация» в отношении фундаментальных исследований, поскольку для гуманитарных наук и фундаментальных исследований коммерциализация в значительном количестве случаев невозможна, а выявить прикладное значение глобальных теорий либо невозможно вовсе, либо затруднительно в условиях ограниченного временного отрезка. Вместо этого следует установить, что прикладное значение фундаментальной науки состоит в *распространении и популяризации новых знаний* (конечно, имея в виду главную цель — их получение).

Процесс оценивания должен быть намного более индивидуальным, чем он имеет место быть сегодня, поэтому при проведении оценки результативности деятельности научной организации нужно анализировать её основные задачи, направления научной деятельности организации в целом и её отдельных подразделений.

Для гуманитарных исследований и отдельных видов исследований в рамках естественных наук (например, по организации медицины в России, истории тех или иных естественных наук в России и др.) необходимо если не отказаться от такого критерия, как публикации в журналах, входящих в систему Web of Science, то считать его второстепенным по отношению к публикациям в российских рецензируемых журналах.

Важное значение для оценки результативности должно иметь участие научной организации в тех направлениях исследований, которые: а) признаны приоритетными как на государственном, так и на международном уровнях; б) являются уникальными или проводящимися лишь в отдельных странах; в) являются актуальными с позиций научного сообщества и т. п.

ЛИТЕРАТУРА

1. Габов А. В., Путило Н. В., Гутников О. В. Проект федерального закона о науке — новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 38. С. 385–399. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-385-399.
2. Ресурсное обеспечение российской науки: проблемы и решения / (Л. Э. Миндели, С. И. Черных и др.). М.: Ин-т. проблем развития науки РАН, 2019. 160 с.
3. Постников А. Больше не ученый? [Электронный ресурс] // Российская газета-Федеральный выпуск № 49 (7807). 05.03. 2019. URL: <https://rg.ru/2019/03/05/situaciia-pochemu-u-rukovoditelia-zarplata-menshe-chem-u-nauchnogo-sotrudnika.html/> (дата обращения: 29.08.2019).
4. Миндели Л. Э. Ресурсное обеспечение российской науки: состояние и проблемы // Наука России. От настоящего к будущему / Под ред. В. С. Арутюнова, Г. В. Лисичкина, Г. Г. Малинецкого. М., 2009. 512 с.
5. Доклад ЮНЕСКО по науке «На пути к 2030 году» [Электронный ресурс] // UNESCO Science Report: towards 2030 – Executive Summary. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407r.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

Статья поступила в редакцию 01.09.19

LEGAL REGULATION OF SCIENTIFIC ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: GENERAL TRENDS THROUGH PRISM OF PRIVATE PROBLEMS

Natalia V. Putilo

The Institute of Legislation and
Comparative Law under the
Government of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
300699@rambler.ru

Yulia I. Shupletsova

The Institute of Legislation and
Comparative Law under the
Government of the Russian
Federation, Moscow, Russian
Federation

julshu@mail.ru

DOI: 10.19181/sntp.2019.1.1.3.

Abstract. The main attention in the article is paid to the Strategy of scientific and technological development of the Russian Federation, namely: the problems of Russian science outlined in it. Summarizing these problems, the authors conclude that the main problem is the management of the process of obtaining scientific knowledge that is inadequate to modern challenges, the result of which is: lagging of research topics from current requirements, leakage of scientific personnel abroad, low efficiency of organizations involved in scientific research, etc.

Based on the existing regulatory framework and research on this issue, the article gives an author's vision of the necessary changes in the management of science, which are based on a radical review of the legal status of individuals engaged in scientific activities.

Keywords: science, scientific activity, efficiency, scientist, federal law on science, scientific personnel leak

For **citation:** Putilo, V., Shupletsova, Yu. (2019). Legal regulation of scientific activity in the Russian Federation: general trends through prism of private problems. *Upravlenie naukoj: teoriya i praktika*. No 1. P. 96–109. DOI: 10.19181/sntp.2019.1.1.3.

REFERENCES

1. Gabov, A., Putilo, N. and Gutnikov, O. (2017). The draft federal law on science — a new format for the legal regulation of scientific and innovative activities. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*. Vol. 38. P. 385–399. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-385-399. (In Russ.).
2. Mindeli, L., S. I. Chernykh, S., i dr. (2019). *Resursnoe obespechenie rossiiskoi nauki: problemy i resheniya* [Resource support of Russian science: problems and solutions]. Moscow: Institute of Problems of the Development of Science RAS. 160 p. (In Russ.).
3. *Rossiiskaya gazeta*. [Russian newspaper]. 6.03 2019. URL: <https://rg.ru/2019/03/05/situaciia-pochemu-u-rukovoditelia-zarplata-menshe-chem-u-nauchnogo-sotrudnika.html> / Accessed — 29. 08.2019.
4. Mindeli, L. (2009). Resource support of Russian science: state and problems. *Nauka RossiI. Ot nastoyashchego k budushchemu*. Moscow. 512 p. (In Russ.).
5. *Doklad YUNESKO po nauke «Na puti k 2030»*. UNESCO Science Report: towards 2030 — Executive Summary // URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407r.pdf>. / Accessed — 29. 08.2019

The paper was submitted 01. 09. 19