

# О ситуации в российской науке

Концепция Закона о науке, подготовленная  
Конгрессом работников образования, науки,  
культуры и техники

© Бузгалин А. В., Миронов А. С., Эпштейн Д. Б.

© Buzgalin A., Mironov A., Epstein D.

О ситуации в российской науке.

Концепция Закона о науке, подготовленная Конгрессом работников  
образования, науки, культуры и техники

About the Situation in the Russian Science.

The concept of the Law on a Science, Prepared by the Congress of Workers  
of a Formation, Science, Culture and Technics

**Аннотация.** В статье дана развернутая критика политики по отношению к науке, проводимой Правительством РФ, а также проекта закона о науке, подготовленного Комитетом по науке и наукоёмким технологиям Государственной Думы РФ. Аргументируется необходимость разработки принципиально иного проекта закона. Предлагается концепция такого проекта, полный текст которой дан в приложении к статье.

**Annotation.** The article is devoted to the critics of the science politics of Russian Government and of the project of Law on science in the RF elaborated by the parliamentary Comity for Science and Science Technologies. The authors argue the necessity of the other project and propose the conception of this project, presented in the Appendix to the article.

**Ключевые слова.** наука и образование в РФ, Правительство РФ, Комитет по науке и наукоёмким технологиям Государственной Думы РФ, Конгресс работников образования, науки, культуры и техники РФ, Министерство науки и образования РФ, Российская Академия наук, импортозамещение, Военно-промышленный комплекс РФ, деиндустриализация, модернизация.

**Key words.** Science and education in the RF, Russian Government, Comity for Science and Science Technologies of the State Duma of the RF, Congress of scientists and educationalists of the RF, Ministry for Science and Education of the RF, Russian Academy of Science, import substitution industrialization, military-industrial complex of the RF, deindustrialization, modernization.

## Итоги 2014 года

Проанализируем кратко ситуацию в российской науке, сложившуюся после того, как по закону ФЗ-253 научные учреждения РАН, РАСХН и РАМН были выведены из-под ее подчинения и переданы под управление ФАНО — новой государственной структуры, призванной управлять имуществом этих прежних академий наук. Одновременно президентом

БУЗГАЛИН Александр Владимирович — профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, директор Института социэкономии МФЮА, доктор экономических наук.

МИРОНОВ Анатолий Степанович — председатель профобъединения «РКК-наука», кандидат технических наук.

ЭПШТЕЙН Давид Беркович — главный научный сотрудник Северо-Западного НИИ экономики и организации сельского хозяйства, профессор, доктор экономических наук.

страны был объявлен мораторий на изменения в отношении собственности и реструктуризации, — но штаты новой, объединенной РАН сократили в несколько раз.

На основной массе работников институтов это, к счастью, не отразилось. Деньги на зарплату поступали своевременно, новые планы на 2014 год были составлены и утверждены на основе ранее утвержденных академиями наук. Годовой мораторий на отъем собственности и реструктуризацию институтов действовал и был продлен на 2015 год. Но... Для руководства институтов и РАН этот год был очень сложным: во-первых, из-за неясности, что будет через год; а во-вторых, из ФАНО пошел колоссальный поток бюрократических запросов, на которые необходимо было отвечать срочно, хотя их заполнение требовало (и требует) больших затрат времени. Поток бумаг превзошел в десятки раз не только уровень предыдущих лет, но и советский период, когда научные учреждения были действительно вовлечены в реальную работу по планированию и прогнозированию экономики и когда функционировал ГКНТ, отвечавший за научно-технический прогресс.

Неопределенность же ведет к тому, что приток молодых людей, которые в 2010—2012 годах начали приходить в науку и в аспирантуру, существенно уменьшился.

## Планы «оптимизации» на основе упрощенных подходов

В ходе реформы РАН был остро поставлен вопрос об оценке научных учреждений и последующих «административных мерах» по отношению к более слабым институтам. Планы такой «оптимизации» озвучивались нередко, а в выступлениях некоторых представителей Министерства образования и науки речь шла о том, что все научные учреждения будут поделены на три группы по величине численных показателей их результативности, в первую очередь по числу публикаций в российских и зарубежных журналах. А те НИИ, которые по величине показателей окажутся на 25 процентов ниже среднего, будут закрываться или трансформироваться — например сливаться с другими и т. д.

Ученые РАН и других академий резко возражали против такого чисто количественного подхода, так как для многих отраслей науки число публикаций — непригодный показатель. И это правильно! Сравнительно мало публикуются математики, некоторые отрасли свои результаты вообще не могут и не должны публиковать, особенно за рубежом, — например оборонные и связанные с этой отраслью. А зарубежные журналы вовсе не раскрывают объятия нашим российским авторам, особенно в науках об обществе.

Нельзя сказать при этом, что руководство ФАНО не прислушивается к этим доводам и не понимает, что оценка научных учреждений и результативности ученых должна быть обязательно экспертной, не опираться только на численные показатели публикаций, что она должна быть разной для разных отраслей науки. Поэтому ФАНО за-

нимается составлением так называемых референтных групп научных учреждений, по каждой из которых будут выработаны свои критерии и созданы свои комиссии. Они будут работать, конечно, с привлечением ученых, но надо иметь в виду слабости нормотворчества. Так, по закону ФЗ-253 РАН «осуществляет... мониторинг и оценку результатов деятельности государственных научных организаций независимо от их ведомственной принадлежности». Однако, потеряв полномочия учредителя подведомственных научных организаций, РАН не приобрела закрепленных в законе возможностей по реализации возложенной функции, а также средств и штатов для мониторинга более чем тысячи научных учреждений.

Поэтому руководит этим процессом именно ФАНО. То есть научную оценку научных учреждений возглавляет чиновничья организация, что в принципе не может привести к позитивным результатам. К счастью, ФАНО собирается сначала провести оценку по специально отобраным пилотным проектам и лишь потом переходить к массовой оценке институтов.

Но угроза для науки все равно остается весьма серьезной. Никто не отменял известный майский (2012 года) указ президента о повышении ученым зарплаты к 2018 году до уровня 200 процентов от средней по экономике регионов; однако у многих профессоров и докторов наук из научных учреждений она не превышает 20 тысяч рублей, дополнительные же деньги практически не выделяются. Совершенно забыт другой майский указ — об увеличении к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 процента внутреннего валового продукта. Пока этот показатель не превышает 1,13 процента. В итоге для формального выполнения положений о росте зарплаты остается лишь путь сокращения числа институтов и ученых... Видимо, идеологи реформы ждут, что ФАНО найдет способы осуществить это сокращение.

С другой стороны, РАН активно объясняет ошибочность, тупиковость такого подхода, и ФАНО понимает, что вообще-то действовать так по отношению к науке неправильно. Поэтому пока идет достаточно осторожная, хотя и настойчивая, работа по подготовке к оценке. А вот какова она окажется на практике, предсказать трудно. Многое будет зависеть от активности и позиции именно научного сообщества.

### «Слияния и поглощения»

Другая нависшая проблема — это идея сокращения числа юридических лиц под управлением ФАНО путем перехода к системе следующих четырех типов научных учреждений, на которые надо якобы постепенно разделить научные учреждения:

- федеральные исследовательские центры, которые призваны обеспечить проведение прорывных исследований и практических разработок в областях, являющихся стратегически важными для страны;

- национальные исследовательские институты, ключевая задача которых — получение необходимого задела новых фундаментальных знаний в науке;

— федеральные научные центры, задача которых — разработка и научное сопровождение при внедрении новых критически важных технологий, прорывных технических решений;

— региональные научные центры, задача которых — разработка научных исследований, обеспечивающих развитие представленных в регионе отраслей народного хозяйства.

Видно, что авторы этой идеи хотели как лучше, стремились приблизить науку к производству, к инновациям и прорывным технологиям. А получилось — как всегда, потому что в этой классификации отсутствует понятный и обоснованный критерий, и четкое деление оказывается невозможным. Не говоря уже об отсутствии серьезного обоснования необходимости укрупнения. При этом прорывные научные исследования для получения прорывных технологий нужны всем типам научных учреждений; хотя, строго говоря, это задачи прикладной науки. И конечно, многие ученые и Президиум РАН выступили против непонятной спешки и необоснованной новой реструктуризации...

В этой классификации отсутствует понятный и обоснованный критерий, и четкое деление оказывается невозможным. Не говоря уже об отсутствии серьезного обоснования необходимости укрупнения. При этом прорывные научные исследования для получения прорывных технологий нужны всем типам научных учреждений; хотя, строго говоря, это задачи прикладной науки.

Правда, как всегда у нас, часть НИИ и директоров «взяли под козырек» и выразили согласие с планом реструктуризации, но из-за позиции большинства институтов и Президиума РАН активная фаза реструктуризации *всех* НИИ пока приостановлена: принято решение реализовать четыре пилотных проекта, проанализировать их и затем уж двигаться дальше с учетом результатов. Но немало институтов начали сами искать варианты объединений, полагая, что лучше уж объединяться самим, чем ждать, пока тебя «сверху» объединят.

## Проект нового закона о науке

С осени 2014 года в Госдуме под руководством академика Валерия Александровича Черешнева, председателя Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям, идет работа по созданию нового закона о науке. Поначалу подготовленный этой группой документ не совсем правильно был назван «Проект закона о науке»: на деле это

был скорее проект структуры такого закона. Он заключал в себе лишь перечень заголовков вопросов, которые должны в нем юридически решаться. Сколь-нибудь широкого общественного обсуждения этого перечня не было. В настоящее время уже идет заполнение этой структуры. Но каким будет новый закон, чьи интересы он будет отражать, пока никак сказать нельзя. Никакой прошедшей общественное обсуждение концепции нового закона ни РАН, ни научное сообщество не выдвигали<sup>1</sup>. В этих условиях новый проект закона может легко оказаться неким аморфным документом, услужливо фиксирующим сложившуюся ситуацию, с добавлением декларативных положений о «достойной зарплате», «необходимом финансировании», «свободе научного творчества» и «демократичности управления» наукой, который никаких гарантий реализации этих положений не создает. Так, доступный текст проекта нового закона содержит положение, обязывающее РАН осуществлять «научно-методическое руководство научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования» (ст. 32), но не содержит гарантий наличия соответствующих штатов и средств для решения этой задачи.

Прежде чем писать закон, необходимо иметь согласованную с общественностью концепцию этого закона, выражающую интересы науки и развития страны, отражающую позицию ученых. Нужна альтернативная концепция.

### Альтернативная концепция закона о науке

Концепция, которую мы здесь представляем, разработана рабочей группой Конгресса работников образования, науки, культуры и техники (КРОН) и принята второй сессией Конгресса 23 ноября 2014 года.

Задача Концепции состояла в том, чтобы сформулировать максимально четко позиции научного сообщества по основополагающим принципам функционирования науки в стране, ее целях и особенностях, о системе управления ею и путях ее реформирования, о роли самих ученых и их общественных организаций, о финансировании и т. д. В условиях, когда практика все время порождает те или иные компромиссы между, скажем так, чиновниками и учеными, необходимо сформулировать именно набор основных положений, которые важны для ученых и должны учитываться авторами любых законопроектов и решений в сфере науки.

Поскольку в Приложении дан текст этого документа, приведем лишь некоторые принципиальные его положения:

— данные науки должны быть положены в основу процесса принятия важнейших государственных решений, и поэтому гармоничное развитие науки крайне важно и необходимо обществу;

<sup>1</sup> Есть некоторые частичные наработки, не прошедшие широкого общественного обсуждения, — например Концепция развития науки в России В. В. Иванова. Профсоюз работников РАН подготовил и передал более двух лет назад в Комитет Госдумы по науке и наукоемким технологиям предложения по статусу ученого, которые не были использованы департаментом Министерства образования и науки при подготовке макета нового законопроекта для рабочей группы Комитета.

— система управления наукой и принятие изменений в этой системе должны основываться на приоритете решений научного сообщества и в частности — совместного собрания академий наук России и избранных прямым голосованием представителей научных учреждений, с последующим закреплением этих решений в законе;

— необходимо соблюдение принципов: автономии фундаментальной науки в стране, самоуправления научных организаций, наличия стабильной системы государственных гарантий поддержки фундаментальных исследований;

— государственная научно-техническая политика должна вырабатываться и осуществляться при обязательном участии государственных академий наук, собрания представителей работников научно-исследовательских учреждений, общественных организаций, объединяющих работников науки, и технических обществ, а также образовательного сообщества;

— необходимо создание Государственного комитета по науке и инновациям, который совместно с учеными, а также представителями бизнеса и прикладной науки должен разрабатывать программы и долгосрочные прогнозы научно-технического прогресса;

— финансирование науки со стороны государства необходимо осуществлять в размерах (в процентах от доли ВВП), превышающих наиболее передовые в научном отношении страны, в целях форсирования перехода к новому технологическому укладу и обеспечения безопасности;

— необходимо обеспечить сочетание базисного (сметного) и конкурсного (грантового) финансирования с учетом того, что базовое (сметное) финансирование государственных научных учреждений должно гарантировать выход российской науки на мировой уровень;

— обеспечение высокого уровня оплаты труда работникам науки должно достигаться не за счет сокращения численности научных работников, а за счет реального увеличения финансирования;

— необходимо введение в государственных научных учреждениях отраслевой системы оплаты труда, одобренной профсоюзами, а также общим собранием государственных академий наук и представителей научных учреждений;

— необходимо законодательно обеспечить ученым советам научных учреждений функции и статус высшего коллегиального органа управления, гарантирующего права научных работников на участие в управлении научной деятельностью учреждений, прозрачность всей финансовой и хозяйственной деятельности этих учреждений. Ведь речь идет не о «кухарках», управляющих государством<sup>2</sup>, а о работни-

<sup>2</sup> В. И. Ленин, как известно, говорил: «Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством. ...Но мы отличаемся... тем, что требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто управлять государством, нести будничную, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники» (**Ленин В. И.** Удержат ли большевики государственную власть? // **Он же.** Полное собрание сочинений. Т. 34. С. 315).

ках, постоянно доказывающих свою высокую квалификацию в вопросах науки и инноваций своими теоретическими работами и практическими разработками.

Этот последний пункт о самоуправлении научных учреждений важен как с точки зрения обоснованности принимаемых решений, так и в качестве гарантий от произвола администрации.

## Необходимые переменны: взгляд ученых

Что самое важное сегодня; что ученые должны требовать от органов власти? Прежде всего — устранения несуразного системного противоречия. У нас в стране нет единого органа, отвечающего за инновационную политику. При этом и у Министерства экономического развития, и у Министерства промышленного развития и торговли по три десятка приоритетных направлений. Но такого направления, как инновационное развитие, причем на базе отечественных инноваций, нет. Нет органа, который в советское время назывался Государственным комитетом по науке и технике. Заметим, что аналогичный орган есть в США — Национальный совет по науке и технологиям (NSTC)<sup>3</sup>. А отечественные инновации — это ядро, сердцевина модернизации и новой индустриализации, повышения эффективности, импортозамещения и т. д. В то же время виноватой и ответственной за слабость инновационного развития страны власти делают науку — причем фундаментальную; хотя инновационное развитие — это в первую очередь задача бизнеса и государственных органов управления экономикой, а уж потом — прикладной науки и учреждений инновационной инфраструктуры! Вот и достаются все шишки пока именно фундаментальной науке и РАН, которую нагружают все больше, но одновременно штаты которой сокращают и финансирование снижают.

Известны цифры: из 860 миллиардов рублей, выделенных на российскую науку, в систему институтов РАН — ФАНО ушло в 2014 году чуть больше 10 процентов, тогда как публикационная активность, то есть научная продуктивность академических институтов, — это почти 60 процентов от объема научных достижений во всех научных учреждениях страны. И вот эту курицу, несущую золотые яйца, готовы резать, прикрывая это самыми добрыми словами о самых добрых намерениях!

<sup>3</sup> Национальный совет по науке и технологиям создан в 1993 году с целью определения национальных приоритетов в области науки и технологий, выработки национальной стратегии в области исследований и разработок и координации действий федеральных ведомств, играющих первостепенную роль в финансировании исследований и разработок. Членами Совета являются директор Управления научно-технической политики, вице-президент США, высокопоставленные чиновники Белого дома и директора пяти федеральных ведомств. Национальный совет по науке и технологиям включает четыре комитета: Комитет по окружающей среде и природным ресурсам, Комитет по внутренней и национальной безопасности, Комитет по науке и Комитет по технологиям (см. **Рубальтер Д. А., Шувалов С. С.** Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1. — <http://np.tu-bryansk.ru/doc/any/14.pdf>).

Вот что говорят о ситуации в науке шесть членов Оргкомитета постоянно действующей конференции научных работников в Открытом письме Д. А. Медведеву<sup>4</sup>:

Уважаемый Дмитрий Анатольевич!

«Реформа» Российской академии наук нанесла сокрушительный удар по отечественной науке и образованию, едва начавшим приходить в себя после кризиса 90-х годов. Под угрозой уничтожения оказались ведущие российские научные центры и научные школы, резко изменилось настроение научной молодежи, не видящей более для себя возможности работать на Родине. К сожалению, это является результатом деятельности и отдельных членов Вашего Правительства.

...В этой связи мы полагаем, что научное сообщество приветствовало бы следующие серьезные шаги, которые Вы могли бы сделать ему навстречу:

1) Отложить утверждение подготовленных Минобрнауки РФ и ФАНО РФ документов:

– Проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период» (ID проекта на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru): 00/04-24029/03-15/58-13-12);

– Проект ведомственного приказа «Об утверждении методических рекомендаций по распределению субсидий, предоставляемых федеральным государственным учреждениям, выполняющим государственные работы в сфере научной (научно-исследовательской) и научно-технической деятельности» (ID проекта: 00/04-24988/04-15/58-14-5);

– Проект плана реструктуризации научных организаций (выставлен для обсуждения на сайте [fano.crowdexpert.ru](http://fano.crowdexpert.ru)).

2) Принять личное участие в работе третьей сессии постоянной конференции научных работников, которая состоится 29 мая в Москве.

3) Рассмотреть в качестве приоритетных подготовленные в ходе этой работы альтернативные концепции развития фундаментальных исследований в России, приемлемые для научного сообщества.

Наша настоятельная просьба не принимать скоропалительных и непродуманных решений, предлагаемых Минобрнауки и ФАНО, основана на убеждении, что России абсолютно необходима полная триада:

а) наличие во всех регионах страны научных центров, в совокупности охватывающих самый широкий спектр областей знания и являющихся не только инструментом получения научных результатов, но и источником национальной культуры и основой общего образования, а также базой для понимания процессов, происходящих в той или иной области знания, которая всегда может внезапно выдвинуться на первый план, в том числе в технике и в экономике;

б) развитие центров науки и научного образования высшего мирового класса, создание таких центров (в том числе функционирующих

<sup>4</sup> Текст публикуется в сокращении; полный текст Открытого письма можно найти по адресу доступа: [www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=0ffc4452-3d47-4867-a29d-bc6d9ba8df61&print=1](http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=0ffc4452-3d47-4867-a29d-bc6d9ba8df61&print=1)



по всемирно признанной системе институтов перспективных исследований) в областях, где мы еще имеем или способны быстро воссоздать соответствующие научные школы;

в) поддержка прикладных исследований и инноваций, восстановление отраслевой науки, научно-инженерного и высшего профессионального образования.

Элементы этой триады решают разные задачи, требуют разной системы управления, критериев оценки и финансирования. Но в условиях нашей страны, в том числе с учетом ее низкой инвестиционной и иммиграционной привлекательности в сфере высоких технологий, нам жизненно необходимо развитие во всех этих трех направлениях.

Для возрождения науки и повышения инженерно-технологического уровня страны необходимо кропотливое восстановление самой научно-технической среды, начиная от школьников и студентов. Эту среду невозможно купить, завезти и пересадить на отечественную почву, как нельзя рассчитывать и на массовое возвращение из-за рубежа ученых-соотечественников. Именно забота о научной среде, о сохранении и развитии интеллекта и культуры в обществе и должна была бы являться основой любой государственной концепции развития науки и образования.

Этому прямо противоречит господствующая сейчас стратегия перевода всей науки исключительно на конкурсное финансирование. Такая стратегия отстаивается чиновниками Минобрнауки во многом из-за непонимания того, как функционирует наука, какова роль научной среды и общественного просвещения. Наука — не спортивное состязание и не совокупность конкурирующих бизнес-проектов. Пытаться оставить только «самые лучшие» коллективы, руководствуясь принципами мифической «эффективности» — губительно. Такие коллективы, как разбросанные головешки костра, все равно погаснут, произойдет их деградация. Опыт, в том числе международный, показывает, что качественная фундаментальная наука может развиваться только в условиях регулярного «базового» финансирования, позволяющего вести исследовательскую работу достаточно широкому слою научных сотрудников, а не только отдельным «выдающимся ученым». Грантовое же финансирование является дополнением, решающим очень важные, но вспомогательные задачи дополнительной поддержки ученых и коллективов, выделяющихся на общем фоне. Если в нашей стране не станет «просто» ученых, то не будет и «выдающихся». Хуже того: не будет образования, не будет культуры, а скоро не будет и «человеческого капитала» — одного из основных конкурентных преимуществ страны.

...Надеемся на Ваше положительное решение и на плодотворное сотрудничество.

*По поручению Клуба 1 июля и Оргкомитета постоянно действующей конференции научных работников  
В. Е. Захаров, В. П. Калинушкин, А. П. Кулешов, В. А. Рубаков,  
С. М. Стишов, А. А. Щербина.*

## Концепция Закона о науке, представленная Конгрессом работников образования, науки, культуры и техники

Концепция, разработанная КРОН, утверждает, что выбором приоритетов научно-технического развития страны и прикладным целеполаганием для науки должно заниматься государство, что для этого целесообразно создать специальный орган, который организовывал бы взаимодействие чиновников, ответственных за развитие экономики, бизнеса, фундаментальной и прикладной науки, инновационной сферы. Эта же Концепция подчеркивает роль академий наук в прогнозировании научно-технического прогресса и в управлении наукой, важность стабильности системы управления ею, ее демократичности. Она показывает реальные пути решения проблем активизации как науки, так и бизнеса в деле инновационного развития. Мы считаем, что ряд положений Концепции должен быть закреплен в обновленной, недеklarативной доктрине развития российской науки.

Будем надеяться, что голос ученых будет услышан.