



04.04.2013

Замечания и предложения по проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизмов регулирования труда научных работников, а также финансовых инструментов и механизмов поддержки научной деятельности в Российской Федерации», опубликованному на сайте Минобрнауки 21.03.2013 г.

Данный законопроект предполагает внесение изменений в несколько законодательных актов: Трудовой кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке). Законопроект разработан в целях реализации перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по науке и образованию 29 октября 2012 года, предусматривающего развитие системы научных фондов и финансирование исследовательских работ за счет грантов, создание системы адресного финансирования и содержания научного оборудования, находящегося в центрах коллективного пользования, и уникальных установок, а также совершенствование механизма регулирования труда научных работников.

Наиболее масштабные изменения предлагается внести в Трудовой кодекс РФ (статья 1 законопроекта) и Закон о науке (статья 3 законопроекта), и ниже будут рассмотрены эти предложения. Предлагаемые изменения носят в ряде случаев достаточно принципиальный характер и, соответственно, требуется особая тщательность проработки формулировок, их непротиворечивость. По мнению Общества научных работников, предлагаемый законопроект в текущем виде этим условиям не удовлетворяет и нуждается в существенной переработке.

Статья 1 предлагает дополнить раздел XII Трудового кодекса РФ главой 52.1 «Особенности регулирования труда научных работников». Предложенная редакция этой статьи содержит ряд существенных противоречий в принципиальных вопросах. Так, статья 336.1. «Особенности заключения и прекращения трудового договора с научными работниками» устанавливает, что «Трудовые договоры на замещение должностей научных работников в научных организациях могут заключаться как на неопределенный срок, так и на срок, определенный сторонами трудового договора». Далее устанавливается, что «Конкурс на замещение должности научного работника, занимаемой работником, с которым заключен трудовой договор на неопределенный срок, проводится один раз в пять лет» и указывается, что «При избрании работника по конкурсу на замещение ранее занимаемой им по срочному трудовому договору должности научного работника новый трудовой договор может не заключаться. В этом случае действие срочного трудового договора с работником продлевается по соглашению сторон, заключаемому в письменной форме, на определенный срок не более пяти лет или на неопределенный срок.» Такая формулировка делает неопределенный срок заключения трудового договора фактически фиктивным: на практике различие между заключенными на определенный и неопределенный срок трудовыми договорами исчезает.

Соответствие занимаемой должности работника, с которым заключен трудовой договор на неопределенный срок, должно устанавливаться в ходе аттестации, а не конкурса, как устанавливается статьей 81 Трудового кодекса РФ, которая предусматривает, что трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае «несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации» (пункт 3 первой части данной статьи). Подобные же положения логично применять и к научно-педагогическим работникам (глава 52, статья 332), можно рекомендовать внести соответствующие изменения и в эту статью, зафиксировав **необходимость проведения аттестации для**



Межрегиональное Общество научных работников (ОНР)



E-mail: onr@onr-russia.ru <http://onr-russia.ru/>

научных и научно-педагогических работников, с которыми заключены трудовые договора на неопределенный срок, не реже, чем раз в пять лет.

Необходимо отметить существенные различия в подходе к научно-педагогическим и научным работникам, для которых не видно достаточных оснований. Так, статья 332 Трудового кодекса РФ устанавливает, что не проводится конкурса на замещение, в т.ч.:

- должностей научно-педагогических работников, занимаемых беременными женщинами;
- должностей научно-педагогических работников, занимаемых по трудовому договору, заключенному на неопределенный срок, женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет.

Общество научных работников предлагает ввести аналогичные нормы и для научных работников и установить, что **научные и научно-педагогические работники, относящиеся к указанным выше категориям, не подлежат аттестации.**

Другим важным отличием требований к научным и научно-педагогическим работникам, которое также сложно счесть обоснованным, являются более строгие ограничения по возрасту. Статья 332 Трудового кодекса РФ устанавливает, что «В государственных и муниципальных высших учебных заведениях должности ректора, проректоров, руководителей филиалов (институтов) замещаются лицами в возрасте не старше шестидесяти пяти лет независимо от времени заключения трудовых договоров. Лица, занимающие указанные должности и достигшие возраста шестидесяти пяти лет, переводятся с их письменного согласия на иные должности, соответствующие их квалификации.

По представлению ученого совета государственного или муниципального высшего учебного заведения учредитель имеет право продлить срок пребывания ректора в своей должности до достижения им возраста семидесяти лет, если иное не предусмотрено федеральным законом.»

При этом статья 336.1 рассматриваемого законопроекта устанавливает: «Должности руководителей и заместителей руководителей государственных и муниципальных научных организаций, руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений этих научных организаций, замещаются лицами в возрасте не старше шестидесяти лет независимо от времени заключения трудовых договоров. Лица, занимающие указанные должности и достигшие возраста шестидесяти лет, переводятся с их письменного согласия на иные должности, соответствующие их квалификации.

По представлению трудового коллектива государственной или муниципальной научной организации учредитель имеет право продлить срок пребывания в должности работников, указанных в части девятой настоящей статьи, до достижения ими возраста шестидесяти пяти лет.»

Представляется необоснованным (и чреватым негативными последствиями) – особенно в настоящее время, когда число высококвалифицированных научных работников среднего возраста относительно невелико, – введение более жестких возрастных ограничений для руководителей и заместителей руководителей научных организаций и их подразделений по сравнению с руководящими работниками высших учебных заведений.

Также неясно, каким образом будет оформляться представление трудового коллектива и почему для научно-педагогических работников установлено, что представление дает ученый совет, а для научных работников – трудовой коллектив.

Общество научных работников считает, что необходима **серьезная переработка предлагаемых положений Трудового кодекса РФ и согласование их с положениями для научно-педагогических работников, в т.ч., следует рассмотреть вопрос о внесении указанных выше изменений и в действующую статью 332 Трудового кодекса РФ. Необходимо также предусмотреть двух- или трехлетний переходный период в случае введения возрастных ограничений для руководителей научных организаций и их структурных подразделений.**

Статья 3 предлагает внести ряд изменений в Закон о науке, в частности, ввести определения различных понятий («поисковые научные исследования», «научные разработки», «центры коллективного пользования», «уникальные научные установки» и т.д.), и дать новую редакцию статей 15 и 15.1 Закона о науке, касающихся финансового обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также фондов поддержки научной, научно-технической и



Межрегиональное Общество научных работников (ОНР)



E-mail: onr@onr-russia.ru <http://onr-russia.ru/>

инновационной деятельности, соответственно. Необходимость определения ряда понятий в Законе о науке в целях совершенствования нормативно-правовой базы существует, однако ряд ключевых определений вызывает вопросы.

Вдобавок к зафиксированным в Законе о науке (статья 2) определениям фундаментальных научных исследований и прикладных научных исследований рассматриваемым проектом закона вводятся понятия поисковых научных исследований и научных разработок:

«поисковые научные исследования – это деятельность, направленная на разработку возможных методов и путей достижения научных решений, направленных на дальнейшее развитие исследований, обобщение решений и задач, систематизацию ранее известных подходов и изысканий путей использования теории и концепций в практике;

научные разработки – научное исследование, внедряющее в практику результаты конкретных фундаментальных и прикладных научных исследований;»

Представляется, что деление научных исследований на фундаментальные, поисковые и прикладные является условным. При принятии такой схемы определение поисковых научных исследований, как промежуточного этапа между фундаментальными и прикладными исследованиями, должно согласоваться как с определением фундаментальных исследований, так и с определением прикладных исследований, и формулироваться схожим образом. Выбранный вариант определения «поисковые научные исследования» через разработку возможных методов и путей достижения научных решений с акцентом на обобщение и систематизацию представляется утяжеленным и надуманным, не отвечающим реалиям научной работы. При этом неоправданным выглядит и определение научных разработок как «научного исследования, внедряющего в практику результаты»: исследование не может внедрять в практику результаты.

Поскольку данные определения в дальнейшем могут существенно повлиять на возможность поддержки различных видов научных исследований и разработок через систему научных фондов и федеральные целевые программы, требуется особая тщательность при формулировке определений, и данные в проекте закона определения следует переработать. Кроме того, в предлагаемой редакции под понятие «поисковые научные исследования» подпадает составление методических указаний и аналогичная вспомогательная деятельность, не являющаяся научной. Практика избыточного финансирования такого рода «деятельности» в рамках ФЦП «Исследования и разработки» многократно критиковалась научной общественностью и должна быть прекращена.

Учитывая проблемы, возникающие у научных фондов в финансировании некоторых видов деятельности, являющихся естественной и неотъемлемой частью научной работы (поездки на конференции, публикация научных изданий и т.д.), следует внести в законопроект изменения, обеспечивающие возможность поддержки фондами публикации научных изданий, участия в научных конференциях и школах-семинарах, организации научных конференций и школ-семинаров, подписки на научные журналы, существенных для развития науки интернет-проектов и т.д.

Возможным вариантом решения этой задачи является изменение формулировок ряда понятий в статье 2 Закона о науке. Часть первую этой статьи можно дать в редакции:

«Научная (научно-исследовательская) деятельность (далее – научная деятельность) – деятельность, направленная на получение, **распространение** и применение новых знаний, в том числе:» (далее по тексту)...

При этом данную в рассматриваемом законопроекте формулировку понятия «научный и (или) научно-технический проект» можно дать в следующей редакции:

«Научный и (или) научно-технический проект – это ограниченный по времени, задачам и привлекаемым ресурсам комплекс мероприятий, направленных на получение научного и (или) научно-технического результата, научной и (или) научно-технической продукции, в том числе получение информации, необходимой для достижения научного и (или) научно-технического результата и (или) продукции, и распространение информации о полученных результатах или изготовленной продукции.»



Межрегиональное Общество научных работников (ОНР)



E-mail: onr@onr-russia.ru <http://onr-russia.ru/>

Другая важная новация – предлагаемая новая формулировка статей 15 и 15.1. В действующем Законе о науке статья 15.1 (первая часть) определяет цель создания фондов следующим образом: «Государственные фонды создаются в целях поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности посредством финансового обеспечения такой деятельности». Это определение соответствует представлениям научной общественности и сложившейся практике работы ведущих научных фондов России – Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Данные фонды – единственный в нашей стране системный механизм массовой конкурсной поддержки научных исследований по всему спектру фундаментальных исследований в области естественных, точных, гуманитарных и общественных наук, предусматривающий отбор проектов только на основании высокого научного уровня заявок и квалификации заявителей. Отбор и финансирование лучших заявок по широкому спектру областей науки и есть основная функция ведущих научных фондов, внесших огромный вклад в сохранение в стране фундаментальной науки. Подобная система позволяет естественным образом поддерживать бурно развивающиеся направления научных исследований за счет повышенного внимания к ним заявителей и, при этом позволяет также поддерживать исследования наиболее высокого уровня в других областях.

Проект закона устанавливает существенно иную цель работы фондов (статья 15.1, часть 1): «Фонды создаются в целях организации научных исследований, включая поиск и выбор приоритетных направлений научных исследований, финансирование конкретных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе на условиях софинансирования из других источников». Причем акцент делается на выборе приоритетных направлений (статья 15.1, часть 2):

«Для достижения поставленных целей фонд:
осуществляет поиск и выбор приоритетных направлений научных исследований».

Подобная постановка вопроса выглядит неоправданной по нескольким причинам. Во-первых, приоритетные направления развития науки, технологий и техники утверждаются на высшем уровне (Указом Президента РФ) и не реже раза в четыре года обновляются. Статус, а также уровень проработки и объективность выбранных «приоритетных направлений» на уровне отдельных фондов в таких условиях не вполне ясны. Во-вторых, основная масса конкурсного финансирования исследований и разработок идет с учетом утвержденных на высшем уровне приоритетных направлений через федеральные целевые программы. Ориентация всей системы научных и научно-технических фондов на поиск и выбор приоритетных направлений приведет к тому, что исчезнет или резко сократится финансирование тех направлений в науке, которые не вошли в текущий перечень утвержденных на разном уровне «сиюминутных» приоритетов. Это приведет если не к прекращению научных исследований, то к резкому сокращению объема и спектра научных исследований как во многих «классических» направлениях науки (в области, к примеру, чистой математики, астрономии, зоологии), так и в тех направлениях, значимость и перспективность которых станут ясны «завтра». Следствием будет утрата экспертного потенциала, снижение уровня высшего образования и утрата задела в «неприоритетных» направлениях науки, что приведет к углублению «колеи», обрекающей российскую науку и технологии на «догоняющее развитие». Поиск и выбор приоритетных направлений научных исследований осуществляет не узкая группа руководителей какого-либо фонда, а все научное сообщество, причем не только российское, а мировое: в прорывные приоритетные области устремляется большее число исследователей, пионерские работы лучше цитируются и т.д. Выбор таких направлений происходит именно на уровне инициативных научных проектов, а не по велению «свыше».

Общество научных работников считает, что следует сохранить преемственность в целях создания фондов с действующей редакцией Закона о науке. Для расширения возможностей фондов (включая поддержку научной инфраструктуры), можно сформулировать часть первую пункта 1 статьи 15.1 в следующем виде: **«Фонды создаются в целях финансового обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, создания и развития научной инфраструктуры, в том числе на условиях софинансирования из других источников».**



Межрегиональное Общество научных работников (ОНР)



E-mail: onr@onr-russia.ru <http://onr-russia.ru/>

Безусловно, Правительство РФ может создавать фонд или фонды, перед которыми будет поставлена задача финансирования исследований в выбранных приоритетных направлениях, однако не следует ставить такие задачи перед всеми фондами. К примеру, основная часть финансирования грантовых программ РФФИ и РГНФ должна направляться на инициативные проекты областям знания типа «а», как было задумано и реализовано при создании РФФИ и РГНФ 20 лет назад. Поэтому начало пункта 2 статьи 15.1. целесообразно дать в редакции

«2. Для достижения поставленных целей фонд:

проводит экспертизу и отбор научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов при проведении конкурса;

обеспечивает мониторинг и контроль результативности на всех стадиях реализации таких проектов;

вправе осуществлять поиск и выбор перспективных направлений научных исследований;

» (далее по тексту)

Часть 9 статьи 15.1. устанавливает, что «Фонды, получающие финансирование из средств федерального бюджета, обязаны разрабатывать краткосрочные (на год), среднесрочные (на три года) и долгосрочные (на пять лет и более лет) программы организации научных исследований, которые должны быть скоординированы с государственными программами, федеральными целевыми программами, предусматривающими финансирование научных исследований.»

Общество научных работников полагает, что требование по регулярной подготовке нескольких программ такого типа, особенно, требование подготовки краткосрочных программ, является нерациональной бюрократической нагрузкой. Тем более, что в случае двух ведущих научных фондов, о которых говорилось выше, основной задачей является отбор лучших заявок по направлениям науки, что требует не подготовки масштабных программ организации исследований, а, в первую очередь, совершенствования процедур экспертизы и формирования корпуса экспертов фондов. **Предлагается исключить данное требование из законопроекта** и требовать от фондов разработки программ деятельности «в индивидуальном порядке» (с учетом целей и задач, поставленных перед конкретным фондом) исключительно по решению Правительства РФ.

Приветствуя усилия Минобрнауки по совершенствованию правовой базы для грантового финансирования науки и считая, что решение о переводе конкурсного финансирования научных исследований на грантовый механизм является полностью оправданным, Общество научных работников полагает, что обсуждаемый документ нуждается в существенной доработке и в этой части.

В целом, Общество научных работников полагает, что рассмотренный законопроект страдает системными недостатками и не может быть направлен в Государственную думу в опубликованном на сайте Минобрнауки виде. Его необходимо существенно переработать с учетом перечисленных выше замечаний и вновь вынести на обсуждение научной общественности.

Со-председатели Совета ОНР

Доктор технических наук,

А.Л.Фрадков

Зав. лабораторией Института проблем машиноведения РАН

Доктор физико-математических наук,

А.К.Цатурян

Институт механики МГУ

Контактный адрес: 199178, С.-Петербург, Большой пр.В.О., д.61, ИПМаш РАН, Фрадкову А.Л.