

УДК: 001.893
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-22-31>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Научная и научно-техническая экспертиза: проблемы формирования системы¹

**Черных С. И.*,
Фролова Н. Д.,**
Институт экономики РАН,
Институт проблем развития
науки РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский проспект, д. 32

Аннотация

Нормативные правовые основы проведения экспертизы в научной сфере заложены в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике», где сказано, что органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета. На необходимость экспертной оценки результатов проводимых исследований и разработок обращается внимание и в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Вопросы организации и проведения экспертиз в отдельных сферах деятельности решаются на основании целого ряда «отраслевых» федеральных законов, подзаконных актов, методических рекомендаций. Несмотря на обилие нормативно-правовых документов, многие принципиальные вопросы, связанные с научной и научно-технической экспертной деятельностью, до настоящего времени остаются нерешенными. Так, в федеральном законодательстве не определены порядок организации и проведения научной и научно-технической экспертизы, отношения между участниками, их права и обязанности. Между тем от качественной и непредвзятой экспертизы в научной сфере зависит очень многое, в том числе и развитие добросовестной конкуренции в борьбе за ресурсы. Авторы ставят перед собой цель проанализировать с теоретических, правовых и практических позиций нерешенные проблемы в области научной и научно-технической экспертизы, ее конкурентной составляющей и дать соответствующие рекомендации, в том числе в части, касающейся экспертной деятельности на уровне органов государственной власти и в государственных фондах поддержки науки. Предлагается также вернуться к вопросу о принятии базового закона о научной и научно-технической экспертизе, отразив в нем ведущую роль Российской академии наук в независимой экспертизе научных, научно-технических и инновационных проектов.

Ключевые слова: научная и научно-техническая экспертиза, сфера экспертных услуг, конкуренция, органы государственной власти, Российская академия наук, государственные фонды поддержки науки.

Для цитирования: Черных С. И., Фролова Н. Д. Научная и научно-техническая экспертиза: проблемы формирования системы // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 3 (27). С. 22—31, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-22-31>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ — проект № 19-010-00864.

Scientific and Scientific and Technical Expertise: Problems of System Formation²

Sergey I. Chernykh*,
Nadezhda D. Frolova,
Institute of Economics of the
RAS,
Institute for the Study of Science
of the RAS,
Nakhimovskiy Avenue, 32,
Moscow, 117218, Russia

Abstract

The legal grounds for expertise in the scientific sphere are laid in the Federal Law “About Science and State Scientific and Technical Policy”, which states that public authorities of the Russian Federation and public authorities of the subjects of the Russian Federation organize the expertise of scientific and technical programs and projects financed by the corresponding budget. It is pointed out that there is a need for expert evaluation of the results of ongoing research and development in The Strategy for Scientific and Technological Development of the Russian Federation. The issues of organizing and conducting expert evaluations in certain areas of activity are sorted out on the basis of a number of “sectoral” federal laws, by-laws and methodological recommendations. Despite the abundance of normative-legal documents, many fundamental issues related to scientific and scientific-technical expert activity remain unresolved yet. For example, the federal legislation does not define the procedure of organizing and conducting scientific and scientific-technical expertise, the relations between the participants, their rights and obligations. Meanwhile, much depends on quality and unbiased expertise in the scientific sphere, including the development of fair competition for resources. The authors seek to analyze from theoretical, legal and practical point of view the unresolved problems in the areas of scientific and scientific-technical expertise and its competitive component, and to make up appropriate recommendations, including those related to expert activity at the level of public authorities and in state funds supporting science. It is also proposed to come back to the issue of adopting a basic law on scientific and scientific-technical expertise, stipulating the leading role of the Russian Academy of Sciences in the independent expertise of scientific, scientific-technical and innovative projects.

Keywords: *scientific and scientific-technical expertise, sphere of expert services, competition, public authorities, Russian Academy of Sciences, state funds supporting science.*

For citation: Chernykh S. I., Frolova N. D. Scientific and scientific and technical expertise: problems of system formation // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 3 (27). P. 22–31, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-22-31>

The authors declare no conflict of interest.

² This article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (Project No. 19-010-00864).

Экспертная деятельность — научная, научно-техническая и другая деятельность, связанная с проведением экспертами исследований, анализа и оценки объектов экспертизы по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в данной области, и подготовкой и оформлением экспертных заключений по этим вопросам. Данная деятельность включает в себя организационные, материально-технические, информационные компоненты и непосредственное проведение исследований и оценок объектов экспертизы. Лицо, проводящее экспертизу (эксперт), должно иметь специальные познания в какой-либо науке или области практической деятельности. Рынок научно-технологической экспертизы непрозрачен: заказчиками экспертизы могут выступать как органы государственной и муниципальной власти, фонды поддержки науки, научные учреждения, так и частные компании, широк круг и исполнителей экспертизы (научно-исследовательские организации, университеты, консалтинговые компании, корпорации и т. д.). По оценкам экспертов Российской венчурной компании, «прямо или опосредованно связанный с государством спрос в области научно-технической и технологической экспертизы составляет не менее 80% от общего числа всех проводимых в год экспертиз» [1, с. 10].

Экспертиза является неотъемлемой частью механизма реализации научных и научно-технических проектов (программ), она позволяет осуществлять отбор наиболее перспективных из них для последующего финансирования. Проведение независимой экспертизы конкурсных заявок делает возможным выявить исполнителей, предложивших лучшие условия выполнения контрактов, а также осуществить проверку качества полученных результатов. На проведение научной, научно-технической и других видов экспертиз сформировался устойчивый спрос, что позволяет говорить о формировании в стране сферы экспертных услуг, основанной в том числе и на рыночных отношениях.

Объем экспертиз в России растет, сфера экспертных услуг расширяется, но, несмотря на это, здесь пока практически не существует каких-либо признанных формальных или неформальных «правил игры». В существенной мере такая ситуация обусловлена тем, что как заказчики, так и потребители услуг экспертизы не осознают рыночную природу своих отношений, а также возможность и необходимость конкуренции на рынке, которая сможет привести к росту качества экспертизы [1, с. 5]. Кроме того, в части научной сферы нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что развитые страны фактически монополизировали мировой рынок экспертизы первичных результатов научных исследований (точно так же, как и мировые рынки их сбора, хранения, обработки и опубликования) [2, с. 28].

Современное состояние сферы экспертных услуг характеризуется следующими проблемными чертами:

- отсутствие единых стандартов проведения экспертизы (единых подходов и требований, технических заданий,

формы отчетов, базы выполненных проектов), из-за чего ее качество полностью зависит от профессионализма и добросовестности организаторов и исполнителей;

- высокая закрытость/низкая прозрачность подбора экспертов (отбор экспертов зачастую проводится на основании «самоописания» и по набору формальных критериев; слабо развита репутационная модель оценки экспертов);
- независимые организаторы экспертизы и экспертные сети недостаточно представлены на рынке, как по их количеству, так и по числу проводимых экспертиз;
- институты развития/фонды, как правило, имеют внутренние экспертные службы, формирующие собственные экспертные пулы;
- совпадение в большинстве случаев заказчика и организатора экспертизы несет высокие риски.

При отсутствии принимаемых экспертным сообществом единых «правил игры» обеспечение качества и объективности экспертизы целиком зависит от квалификации и добросовестности организаторов экспертизы, что в условиях указанного совпадения заказчика и организатора экспертизы несет высокие риски, в том числе в плане недостаточного обеспечения справедливой конкуренции на уровне объектов экспертизы при конкурсном распределении финансовых средств. Последнее также невозможно без использования прогрессивных критериев и подходов к оценке проектов и достигнутых результатов. Экспертные количественные оценки в научной сфере на основе числа публикаций или импакт-фактора журналов снижают качество и объективность экспертизы, дают необоснованные конкурентные преимущества крупным участникам конкурсов в ущерб небольшим творческим коллективам.

Еще один немаловажный момент. Как известно, главный итог идущего с 2013 г. государственного реформирования научной сферы в России — генерация избыточного бюрократизма в управлении наукой, что не может не найти отражения и в экспертной деятельности. Согласно М. Портеру, одним из основных факторов, влияющих на силу барьеров входа в какую-либо отрасль, является политика правительства — чем выше ограничения, накладываемые государством в отрасли, чем жестче регламентируются требования к ее продукту, чем выше участие государства в отрасли, тем ниже ее привлекательность для новых игроков [3, с. 433]. Именно через жесткую бюрократическую экспертизу с большим числом чрезмерных количественных индикаторов можно установить такие высокие барьеры на входе, которые смогут преодолеть только самые достойные с точки зрения государственных заказчиков соискатели. Например, руководство Российского научного фонда (РНФ) не скрывает, что поддержку через фонд получает «самая сильная часть научного сообщества» [4]. А как быть тем, кто с точки зрения РНФ не такой «сильный», кто пока только идет к исследовательским вершинам, тем паче что более демократичный

и популярный конкурс «а» Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) переходит под управление РНФ? Думается, при такой ситуации снижения привлекательности научной сферы для «новых игроков» никак не избежать, что, естественно, негативно скажется на развитии добросовестной конкуренции в научной сфере.

Нормативно-правовая база

Институт научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации пока недостаточно обеспечен в правовом плане. Речь идет о качестве, а не о количестве. Вопросы организации и проведения экспертиз в отдельных сферах деятельности решаются на основании «отраслевых» федеральных законов, подзаконных актов, методических рекомендаций. Так, экологическая экспертиза регулируется Федеральным законом «Об экологической экспертизе»³, судебно-экспертная — Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁴, экспертиза правовых актов на предмет коррупционной компоненты — Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵. Постановлениями Правительства РФ регламентируются проведение негосударственной экспертизы проектной документации, проведение экспертизы и контроль за вывозом культурных ценностей, проведение экспертизы землеустройства и т. д. На необходимость экспертных оценок при проведении проверок антимонопольным органом указывается в Федеральном законе «О защите конкуренции» (ст. 25)⁶.

Нормативно-правовые основы проведения экспертизы в научной и научно-технической сферах заложены в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»⁷, где сказано, что органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Феде-

рации организуют проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета (ст. 14). Что касается фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, то они проводят экспертизу научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, финансовое обеспечение реализации которых полностью или частично будет осуществляться или осуществляется за счет средств таких фондов, при проведении конкурсного отбора и на всех стадиях реализации указанных программ и проектов (ст. 15¹). На необходимость экспертной оценки результатов проводимых исследований и разработок обращается внимание и в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (п. 18, 34, 46)⁸.

Федеральным законом «О Российской академии наук...»⁹ и Уставом РАН¹⁰ реализация экспертных функций Академией в целях экспертного научного обеспечения деятельности государственных органов и организаций определена как одна из основных задач деятельности. На РАН возложена функция главного экспертного органа страны. Последующие принятые законодательные и нормативные акты подтверждают головную роль РАН в проведении научной и научно-технической экспертизы по запросу государственных органов, научных организаций, образовательных организаций высшего образования. Следует отметить, что и в дореформенный период Академия всегда являлась высшим экспертным органом страны. Большинство ответственных решений на государственном уровне принималось с учетом экспертного мнения РАН. Экспертное мнение Академии должно быть решающим при оценке научных и (или) научно-технических результатов, созданных за счет средств федерального бюджета, и оценке результатов деятельности государственных научных организаций независимо от их ведомственной принадлежности, что также определено Федеральным законом № 253-ФЗ и Уставом РАН.

К сожалению, экспертные функции Академии, во-первых, не используются на полную мощность, а, во-вторых, подвергаются серьезному редактированию.

В 2020 г. РАН провела немногим более 14 тыс. экспертиз, в том числе 6 тыс. экспертиз тематик научных

³ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/

⁴ Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (ограниченный режим доступа). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31871/

⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/

⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/

⁷ Федеральный закон от 27.09.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/

⁸ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (ограниченный режим доступа). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/

⁹ Федеральный закон от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152351/

¹⁰ Устав Российской академии наук. Утвержден постановлением Правительства РФ от 27.06.2014 № 589 // РАН. URL: <http://www.ras.ru/about/rascharter.aspx>

исследований и 7,8 тыс. экспертиз отчетов научных организаций. По мнению руководства Академии, это «все равно что стрелять из пушки по воробьям» [5]. Кроме того, согласно постановлению Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1659 были внесены изменения в Правила осуществления Российской академией наук научного и научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования, а также экспертизы научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями. Согласно этим изменениям, во-первых, действие настоящих Правил не распространяется на научные исследования, проводимые организациями, подведомственными «особо значимым» министерствам и ведомствам (в большинстве своем силовым), а также на экспертизу научных и научно-технических результатов, полученных этими организациями по указанным исследованиям. Во-вторых, из-под академической экспертизы выводятся научные и научно-технические результаты, полученные в ходе исследований в рамках государственного оборонного заказа.

Принятое правительственное постановление существенно сузило и без того еще недостаточно развитые функции РАН как главной экспертной организации страны. Более того, эти «исключения из правил» напрямую противоречат перечню поручений Президента РФ по итогам заседания президентского Совета по науке и образованию, состоявшегося 27 ноября 2018 г., в которых ставится задача «разработать единые критерии проведения экспертизы и оценки результатов фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований...»¹¹. По нашему мнению, ликвидация единого экспертного подхода посредством исключения из объектов экспертизы РАН крупных и значимых организаций, осуществляющих научные исследования за счет бюджетных средств, не только исказит реальную картину состояния науки в стране, но и нанесет серьезный удар по развитию добросовестных конкурентных отношений в научной сфере.

Несмотря на обилие нормативно-правовых документов, многие принципиальные вопросы, связанные с научной и научно-технической экспертной деятельностью, до настоящего времени остаются нерешенными, и, более того, по некоторым направлениям мы можем наблюдать регресс.

Еще в 2016 г. группой депутатов Государственной Думы был подготовлен проект Федерального закона «О научной и научно-технической экспертизе». Данный законопроект был направлен на решение задачи установления базовых правовых отношений между субъектами научной и научно-технической экспертизы. В проекте даны толкования основных понятий, используемых

при описании научной и научно-технической экспертизы (научная и научно-техническая экспертиза, объект и субъект научной и научно-технической экспертизы, заказчик научной и научно-технической экспертизы, исполнитель (эксперт) научной и научно-технической экспертизы), а также определены права и обязанности субъектов экспертного процесса [6, с. 78—79]. В 2017 г. законопроект при рассмотрении в первом чтении был отклонен из-за отсутствия заключения Правительства РФ (необходимого, поскольку проект, по мнению профильного комитета, предусматривал расходы из федерального бюджета)¹².

Экспертиза в органах государственной власти

Декларируя все большую свою открытость, государство сегодня выражает готовность, правда пока по большей части декларативно, расширить доступ гражданского общества к процессу принятия решений органами государственной власти на принципах демократического этатизма, среди которых открытость, доступность и коллективность [7]. Составной частью этого процесса могла бы стать независимая экспертиза правительственных проектов, осуществляемая прежде всего научным сообществом. Пока же научная и научно-техническая экспертиза в органах власти осуществляется спонтанно и на формальной основе.

Как известно, постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 было принято решение об образовании Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, одной из задач которого является участие в обсуждении перечней консультационных и научно-исследовательских работ, осуществляемых в интересах федеральных органов исполнительной власти, государственных органов, а также обобщение и анализ результатов указанных работ. Распоряжением Правительства РФ от 10 декабря 2019 г. № 2971-р был сформирован состав президиума Экспертного совета и определен его координатор. В настоящее время данный совет не функционирует. По нашему мнению, необходимо законодательно «реанимировать» его работу. Экспертный совет при Правительстве РФ должен возглавлять, на наш взгляд, первый заместитель Председателя Правительства, а его заместителем должен стать президент РАН.

Что касается уровня федеральных министерств и ведомств, то здесь пока не существует «унифицированного» экспертного органа: при ФОИВ функционируют как экспертные советы (ЭС), так и научно-технические, консультативные и методические советы. «Чистые» экспертные советы работают лишь при девяти ФОИВах (6,8% из общего числа). Информация по деятельности экспертных сове-

¹¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию от 29.12.2018. № Пр-2558. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59632/print>

¹² Государственная Дума. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1075772-6>

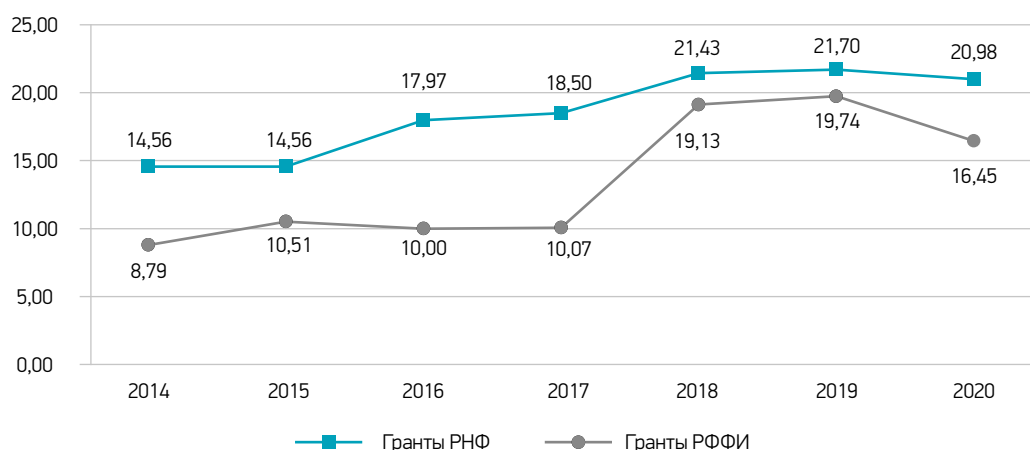


Рисунок. Объем грантового финансирования, предоставляемого РНФ и РФФИ, млрд руб.

Figure. Volume of grant funding provided by the RSF and the RFBR, billion rubles

Источник: годовые отчеты РНФ и РФФИ, <https://rscf.ru>, <https://www.rfbr.ru/>

тов тех или иных форм крайне скудная, и поэтому сложно установить актуальность и эффективность их работы.

Проблемы с экспертизой на уровне министерств и ведомств следующие:

- уровень регулирования и унификация — вопросы создания и деятельности ЭС при ФОИВ оставлены на полное усмотрение каждого из них;
- смешение функций — функции профессиональной экспертизы смешиваются с функциями общественного контроля и поддержки имиджа ведомства;
- зависимость — ЭС при ФОИВ, как правило, лишены независимости от своего министерства (ведомства);
- непрозрачность — прозрачность деятельности ЭС при большинстве ФОИВ оставляет желать лучшего;
- необязательность реагирования — как правило, реакция органов власти на выводы своих ЭС достаточно слабая или совсем отсутствует.

Участие только чиновников в деятельности экспертных советов делает последние обычными подразделениями ведомств, частью бюрократического аппарата и лишает смысла саму идею объективной экспертизы, независимой от ведомственных интересов. То же самое можно сказать и по поводу госкорпораций и госкомпаний. Именно широкое представительство от научного сообщества в связке с определенным самоуправлением позволит экспертным советам вырабатывать максимально объективную оценку по вопросам их компетенции. Тренд на большую открытость и публичность работы экспертных советов при органах государственной власти можно будет с полным правом отнести к организационным инновациям в сфере государственного управления¹³.

Научная экспертиза в государственных фондах поддержки науки

Анализ российской системы грантовой поддержки научной деятельности через соответствующие государственные фонды, исследование их влияния на развитие конкуренции в научной сфере представлены в статье [8]. В частности, в данной работе отмечается, что грантовое финансирование у нас в стране еще находится на этапе становления, объемы выделяемых фондами финансовых средств пока не позволяют говорить о значимой роли грантов в развитии российской науки. Однако очевидно, что потенциал этой формы финансирования велик и ее развитие необходимо для повышения эффективности использования ресурсов, привлечения к исследованиям наиболее активных и перспективных ученых, для эффективного отбора исследовательских проектов [9, с. 50]. На рисунке показана динамика за 2014—2020 гг. объемов грантового финансирования, предоставляемого государственными фондами поддержки науки.

В работе РНФ и РФФИ, безусловно, первостепенную роль играет объективная и квалифицированная экспертиза как на стадии конкурсного отбора проектов, так и на стадии их реализации. Рассмотрим, как идет данный процесс.

В соответствии с Федеральным законом «О Российском научном фонде...»¹⁴ коллегиальный исполнительный орган — Правление РНФ разрабатывает Проект порядка проведения экспертизы научных проектов и программ исследования, представляемых на конкурс. Утверждение данного Проекта относится к компетенции

¹³ Анализ организационных инноваций в сфере государственного управления представлен в статье [18].

¹⁴ Федеральный закон от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153905/

высшего органа управления фондом — Попечительского совета. Непосредственно экспертизу проводят Экспертные советы с привлечением специалистов в той области науки и техники, к которой относится рассматриваемый исследовательский проект. Окончательное решение на основании решений экспертных советов принимает Правление РФФ. В РФФ действуют два экспертных совета: первый рассматривает заявки, поступившие по Президентской программе исследовательских проектов (в 2020 г. в данный совет поступило 3,3 тыс. заявок, поддержано 624 проекта), а второй — заявки, поступившие по другим конкурсам РФФ (в 2020 г. в данный совет поступило 4,9 тыс. заявок, поддержано 738 проектов). Экспертные советы работают на общественных началах.

Экспертиза включает в себя четыре этапа:

- формальная проверка;
- индивидуальная экспертиза;
- рассмотрение на заседании секции Экспертного совета по соответствующему научному направлению;
- рассмотрение на заседании Экспертного совета.

Формальная проверка на соответствие оформленной заявки и квалификации исполнителей осуществляется с помощью информационно-аналитической системы РФФ (ИАС). Далее проект отправляется на индивидуальную экспертизу специалистам соответствующей научной области (как правило, по заявке проводится от 2 до 5 независимых индивидуальных экспертиз). Распределение заявок между экспертами может осуществляться как в автоматическом режиме с помощью ИАС с учетом классификаторов научных направлений, выбранных составителями заявки, так и в ручном режиме административным персоналом фонда (координаторами секций Экспертного совета). Индивидуальную экспертизу проводят независимые эксперты, не являющиеся сотрудниками РФФ. Привлекаются как российские ученые, так и зарубежные, имеющие высокую репутацию и результативность. При распределении заявок соблюдается принцип недопущения конфликта интересов, эксперт не должен иметь личной заинтересованности в продвижении или прекращении проекта.

Эксперт, получивший заявку на рецензирование, должен в течение трех дней подтвердить свое согласие на проведение экспертизы или предоставить мотивированный отказ, в случае отказа РФФ направляет заявку на экспертизу другому специалисту. Сведения о том, какому эксперту направляется заявка, не разглашаются, в ИАС эксперт имеет индивидуальный код, его личные данные в заключении не указываются. На подготовку экспертного заключения отводится не более 14 календарных дней, к нему предъявляются строгие требования по структуре и содержанию: оно должно включать несколько разделов, содержащих оценку проекта по 5-балльной шкале, адекватность запрашиваемого финансирования, общую характеристику научной состоятельности представленного проекта исследования

с указанием возможных рисков невыполнения, его научную и общественную значимость. Заключение может быть подготовлено как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Заключения индивидуальных экспертов рассматриваются на заседании секции экспертного совета, по итогам которого составляется рейтинговый список рассмотренных на заседании заявок, а также особого мнения секции экспертного совета. Заключительным этапом экспертизы является рассмотрение решений и рекомендаций секций Экспертных советов на соответствующем Экспертном совете РФФ. Протокол, отражающий рекомендации Экспертного совета, а также заключения экспертов передаются в Правление Фонда, которое принимает окончательное решение. Данное решение не пересматривается, однако при этом предусмотрена возможность подачи жалобы на проведение экспертизы.

Экспертиза проектов в РФФИ построена по тем же принципам и алгоритмам, что и в РФФ. Экспертиза также проходит в несколько этапов: формальная проверка, индивидуальная экспертиза, рассмотрение заключений экспертов на заседаниях секций экспертных советов, рассмотрение на тематическом Экспертном совете (в настоящий момент их 19). Решение Экспертного совета оформляется протоколом и передается в Совет РФФИ (бюро Совета), который и принимает окончательное решение по поддержанию проектов и объему их финансирования. Имеются и некоторые различия: в соответствии с решением бюро Совета РФФИ от 16 апреля 2021 г. предусмотрены конкурсы, по которым достаточно 1 экспертного заключения; в РФФИ ограничен срок непрерывной работы членов Экспертного совета (не более 6 лет).

Экспертиза играет важную роль не только при конкурсном отборе исследовательских проектов, но и на этапе контроля (экспертиза отчетов о проведенных исследованиях): на основании результатов экспертизы принимается решение о продолжении или прекращении исследований по каждому рецензируемому проекту.

В РФФИ экспертиза отчетов проводится по тем же принципам, что и экспертиза проектов, представленных на конкурс, отличие заключается лишь в том, что на данном этапе в большинстве случаев фонду достаточно одного экспертного заключения для принятия решения о продлении/прекращении исследований, однако «Порядком проведения экспертизы научных проектов на всех стадиях их выполнения»¹⁵ предусматривается возможность проведения дополнительной экспертизы. Отметим также, что РФФИ может не принять экспертное заключение только в том случае, если оно оформлено

¹⁵ Порядок проведения экспертизы научных проектов на всех стадиях их выполнения. Утвержден решением Совета РФФИ от 29 декабря 2020 г. // РФФИ. URL: https://www.rfbr.ru/rffi/ru/documents/n_751

с нарушением требований фонда, в случае корректного оформления экспертного заключения его содержание обязательно принимается во внимание.

В нормативных документах РНФ, опубликованных на официальном сайте фонда, вопросы экспертизы отчетов о результатах исследований не освещаются. Возможно, существенные положения, касающиеся данного вопроса, включаются в индивидуальные договоры между фондом и исследователями, на официальном сайте РНФ представлены лишь документы, регулирующие порядок конкурсного отбора. Такая ситуация противоречит декларируемым РНФ принципам открытости и прозрачности и, на наш взгляд, требует внимания со стороны фонда.

Как известно, в начале декабря 2020 г. руководителями РНФ и РФФИ было подписано соглашение об основных принципах объединения фондов, фактически же речь идет о поглощении РФФИ со стороны РНФ. Реализация данного соглашения приведет к упрощению управленческой ситуации в системе государственных фондов поддержки науки и, естественно, повысит влияние руководства РНФ, ставшего фондом-монополистом, который будет продолжать ориентироваться на выдачу серьезных даже по западным меркам грантов так называемым лидерам, определяемых не по признанному научному вкладу, а по другим, не имеющим отношения к науке, критериям. Большинство ученых от этого, конечно, не выиграет. Правильной стратегией является все же наличие нескольких государственных фондов поддержки науки — ведь последняя многообразна и требует разных форм ресурсного обеспечения. Наличие целого ряда каналов финансирования делает работу ученых более стабильной, а конкуренция между фондами стимулирует их быть более эффективными [10, с. 34].

По официальной версии ученые, сотрудничающие с РФФИ, от новой оптимизации не пострадают. Что это не так, можно показать на примере экспертизы. По последним данным, опубликованным на сайтах фондов, РНФ за год проводит примерно 25 тыс. экспертиз (примерно по 3 экспертизы на заявку), а РФФИ — 60 тыс. экспертиз (примерно по 2 экспертизы на заявку). Как утверждает руководство РНФ, прибавка экспертиз у них ожидается примерно на 8 тыс. в год [4]. «Сжатие» по экспертизам в нише РФФИ, как мы видим, планируется в 7,5 раза, что не может не сказаться и на количестве рассматриваемых заявок, по которым будет производиться фильтрация с помощью высоких библиометрических и других входных барьеров. Мы согласны с точкой зрения И. Дежиной, что в отношении грантовых конкурсов «неверной представляется тенденция последних лет вводить требования по числу всего и вся: чтобы было не меньше определенного числа публикаций, числа молодых исследователей в проекте, которым надо заплатить не менее определенного процента от фонда оплаты труда. Молодые, как и научные

сотрудники остальных возрастов, очень разные по способностям и продуктивности, и поэтому выставление подобных требований совсем не гарантирует качества научных результатов» [11, с. 30].

Экспертиза в научных фондах является важнейшим инструментом развития конкуренции в науке: в условиях ограниченности финансовых ресурсов к задачам экспертизы поступающих заявок относится не столько отбор перспективных проектов, сколько отбор лучших из лучших. По результатам экспертизы отбираются направления исследований, которые могут определить развитие отечественной науки как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе — особенно это актуально в случае распределения крупных грантов. Несмотря на то что в России грантовое финансирование не столь существенно в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки, нельзя принижать его роль и недооценивать значение «грантовой» экспертизы научных проектов. К проведению экспертизы привлекаются активные ученые с заслуженной репутацией, однако нельзя однозначно утверждать, что определение направлений развития российской науки на средства грантов осуществляется исключительно представителями научного сообщества. Заключение экспертов и решения экспертных советов РНФ и РФФИ не являются окончательными — последнее, самое веское слово остается за высшим органом управления фондов: в РНФ — это Правление, в РФФИ — Совет фонда. И если Совет РФФИ сформирован исключительно из российских ученых, представителей различных направлений научной деятельности (всего 41 человек), то Правление РНФ состоит лишь из 5 человек, которые однозначно не могут быть экспертами во всех областях научного знания и которые уже не столько ученые, сколько чиновники, обязанные следовать определенной «политике правительства» (вспомним о барьерах входа в отрасль по М. Портеру).

Принимая во внимание тот факт, что в условиях проведенной оптимизации основной объем грантовых ресурсов будет распределяться через РНФ, ситуация, при которой полномочия по принятию окончательное решения по распределению грантов принадлежат Правлению РНФ, представляется неблагоприятной с точки зрения эффективности экспертной деятельности как инструмента развития конкуренции в науке. Целесообразным представляется передача полномочий по принятию окончательного решения по конкурсным заявкам соответствующим экспертным советам, членство в которых должно быть ограничено по сроку (например, не более 3 или 5 лет). Таким образом, вопрос распределения грантов между наиболее перспективными инициативными проектами действительно будет передан научному сообществу. Ротация экспертов будет дополнительной гарантией объективности оценки, а также инструментом, сдерживающим излишний консерватизм, который мог бы препятствовать развитию новых научных идей

и направлений исследований. Высшие органы управления фондов могут представлять свои рекомендации, контролировать объективность решений, в особых случаях принимать мотивированные решения о досрочном прекращении полномочий участников экспертных советов, однако, на наш взгляд, они не должны иметь полномочий для принятия окончательных решений по распределению грантов. С учетом сказанного потребуются внесение изменений в ст. 12 и 15 профильного Федерального закона¹⁶ в части перераспределения экспертных функций между Правлением РНФ и его экспертными советами в пользу последних. В частности, в ст. 15 (п. 1) предлагается изменить статус экспертных советов с постоянно действующих консультативных органов Фонда на постоянно действующие экспертные органы Фонда.

Заключение

Согласно перечню поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию при Президенте РФ, состоявшегося 8 февраля 2021 г., Правительство РФ к концу сентября 2021 г. должно обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих определение понятия «научная (научно-техническая) экспертиза», установление критериев и механизмов проведения этой экспертизы, а также правил мониторинга и оценки эффективности расходования ассигнований федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку НИР гражданского назначения [12]. Такое поручение Правительству можно только приветствовать, однако, на наш взгляд, этого недостаточно.

Требуется вернуться к вопросу о принятии базового закона о научной и научно-технической экспертизе (далее — Закон), отразив в нем ведущую роль Российской академии наук в независимой экспертизе научных, научно-технических и инновационных проектов, осуществляемых за счет бюджетных средств всеми хозяйствующими субъектами. В Законе должен быть отражен порядок формирования системы научной и научно-технической экспертизы в Российской Федерации, предусматривающий создание экспертных советов по всей управленческой вертикали, начиная с Правительства РФ. Представляется, что такие экспертные советы должны возглавляться заместителем руководителя ведомства (организации), а его «правой рукой» должен быть ученый — специалист в данной области, рекомендованный президиумом РАН (в первую очередь из числа членов, профессоров и экспертов РАН).

В Законе должны быть прописаны все участники экспертного процесса и их роль в осуществлении эксперти-

зы (эксперты, экспертные советы, органы государственной власти, компании с государственным участием, государственные корпорации, институты развития и т. д.), их функции, установлены права и обязанности субъектов научно-технической экспертизы, исходя из необходимости совершенствования экспертной деятельности, эффективности принятия управленческих решений в научно-технологической сфере. При этом должны быть установлены единые критерии экспертизы и оценки результатов исследований, разработок и проектных работ, выполняемых за счет федерального бюджета всеми научными и образовательными организациями высшего образования независимо от их статуса и ведомственной принадлежности, с целью сопоставления эффективности расходования выделяемых на эти цели бюджетных средств.

Необходимо также изложить критерии отбора экспертов, акцентировав внимание на принципах компетентности, прозрачности, объективности, культуры эксперта (возможно, принципов «Кодекса эксперта»), исключения конфликта интересов, раскрыв подробнее данное понятие, показав возможные варианты личной заинтересованности эксперта. Действие норм Закона должно распространяться на широкий круг юридических и физических лиц, осуществляющих экспертную деятельность. Таким образом будет сделан серьезный шаг к формированию четкой системы научной и научно-технической экспертизы в стране, созданию единых конкурентных «правил игры» в сфере экспертных услуг. ■

Литература [References]

1. Научно-техническая и технологическая экспертиза проектов. Анализ российского рынка. Отчет. М.: РБК, 2016. 61 с. [Scientific, technical and technological expertise projects. Analysis of the Russian market. Report. MOSCOW: RVC, 2016. 61 p. (In Russ.)]
2. Клеева Л. П., Максимов С. В. «Открытая» наука: критический анализ нового проекта ЮНЕСКО // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 22—29. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-22-29> [Kleeva L. P., Maksimov S. V. Open science: a critique of a new UNESCO project // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 1 (25). P. 22—29 (In Russ.) <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-22-29>]
3. Портер М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов. 4-е изд. М.: Альпина Паблишер, 2011. 453 с. [Competitive strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors / Michael Porter; Translated from English. 4th ed. M.: Alpina Publisher, 2011. 453 p. (In Russ.)]
4. Волчкова Н. Гранты первой свежести. РНФ проведет новые конкурсы по своим стандартам // Поиск. 2021. № 16. С. 4. [Volchkova N. Grants of the First Freshness.

¹⁶ Федеральный закон от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153905/

- RSF will organize new competitions by its standards // Poisk. 2021. No. 16. P. 4 (In Russ.)]
5. Волчкова Н. Дорожа доверием. Академия наук не устает гнуть свою линию // Поиск. 2021. № 17. С. 2. [Volchkova N. Valuing trust. The Academy of Sciences never gets tired of bending its line // Poisk. 2021. No. 17. P. 2 (In Russ.)]
 6. Миндели Л. Э., Фетисов В. П. Основы российского законодательства о науке: проблемы и перспективы. М.: ИПРАН РАН, 2017. 96 с. [Mindeli L. E., Fetisov V. P. Grounds for Russian science: problems and perspectives. Moscow: ISS RAS. 2017. 97 p. (In Russ.)]
 7. Черных С. И. Государственный капитализм в России: теория, практика и современные тенденции // Общество и экономика. 2021. № 2. С. 5—17. DOI: 10.31857/S020736760013633-5 [Chernykh S. I. State capitalism in Russia: theory, practice and modern trends // Society And Economy. 2021. No. 2. P. 5—17 (In Russ.) DOI: 10.31857/S020736760013633-5]
 8. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 1. С. 9—25. DOI: 10.24412/2073-6487-2021-1-9-25 [Smotritskaya I. I., Chernykh S. I. Organizational Innovations in the Sphere of Public Administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2021. No. 1. P. 9—25 (In Russ.) DOI: 10.24412/2073-6487-2021-1-9-25]
 9. Фролова Н. Д. Российская система грантового финансирования науки: текущее состояние и направления ее совершенствования как механизма развития конкуренции в науке // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 2 (18). С. 44—51. [Frolova N. D. Russian system of grant financing of science: current state and directions of its improvement as a mechanism of competition development in science // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 2 (18). P. 44—51 (In Russ.)]
 10. Черных С. И. Государственное управление российской наукой в условиях больших вызовов // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 29—36. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.004 [Chernykh S. I. State management of Russian science in the face of great challenges // Innovations. 2020. No. 2 (256). P. 29—36 (In Russ.) DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.004]
 11. Ученые записки ФНИСЦ РАН / Отв. ред. М. К. Горшков. Выпуск 4. О критериях оценки результативности деятельности ученых в области общественных наук. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. 60 с. [Scientific Notes of FCTAS RAS / Ed. by Chief. M. K. Gorshkov. Issue 4. About the criteria for evaluating the performance of scientists in the social sciences. M.: FCTAS RAS, 2019. 60 p. (In Russ.)]
 12. В разработку! Гражданские исследования будут финансировать в рамках новой госпрограммы // Поиск. 2021. № 17. С. 4. [Into development! Civilian research will be financed under the new state program // Poisk. 2021. No. 17. P. 4 (In Russ.)]

Сведения об авторах

Черных Сергей Иннокентьевич: доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором исследований финансового обеспечения науки ИПРАН РАН, главный научный сотрудник Института экономики РАН
E-mail: serge-chemn@yandex.ru

Фролова Надежда Дмитриевна: научный сотрудник Института экономики РАН, научный сотрудник Института проблем развития науки РАН (ИПРАН РАН)
E-mail: nrasskazikhina@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 29.06.2021

Принята к публикации: 17.08.2021

Дата публикации: 29.09.2021

The paper was submitted: 29.06.2021

Accepted for publication: 17.08.2021

Date of publication: 29.09.2021