

УДК 001.89; 61.6:65.012.16

## ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗ

**А. Г. Шумилин,**

Председатель ГКНТ, канд. экон. наук, доцент

## THE MAIN APPROACHES TO THE CREATION OF A UNIFIED SYSTEM OF STATE SCIENTIFIC AND STATE SCIENTIFIC AND TECHNICAL EXPERTISES

**A. Shumilin,**

Chairman of the SCST, Candidate of Economics, associate professor

Дата поступления в редакцию — 04.03.2015 г.

Статья посвящена вопросам создания в Беларуси единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз. Изложены механизмы функционирования данной системы, в том числе порядок организации и проведения государственной научной и государственной научно-технической экспертиз.

The article is devoted to the creation of a unified system of the state scientific and state scientific and technical expertise in Belarus. The mechanisms of the system functioning are presented, including the procedure of organization and implementation of the state scientific and state scientific and technical expertises.

В настоящее время технологически развитые страны большое внимание уделяют государственной поддержке инновационной деятельности. Одной из острейших проблем при этом является определение и правовое обеспечение механизмов эффективного отбора конкретных проектов для финансовой поддержки государства.

Международный опыт показывает, что одним из эффективных инструментов государственного регулирования инновационного процесса является государственная экспертиза в сферах научной, научно-технической и инновационной деятельности, которая представляет собой анализ и оценку возможных социальных, экономических

и экологических последствий, потенциального экономического и (или) социального эффекта от их реализации. В целях обеспечения высококвалифицированной и независимой экспертизы государственного уровня создаются специальные научные органы (организации) и определяется орган государственного управления, который регулирует эту деятельность.

В Российской Федерации государственная экспертиза проводится соответствующими экспертными органами, функции которых определены федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также законодательными актами субъектов

Российской Федерации. Экспертный совет при правительстве Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет экспертизу крупных социально-экономических, научно-технических, инвестиционных проектов и программ, имеющих важное государственное значение и вносимых на рассмотрение Правительства.

В случае проведения конкурса на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ их научно-техническая экспертиза в Российской Федерации проводится в рамках процедуры закупок. Проведение экспертизы работ организуется заказчиком на конкурсной основе. Экспертиза проводится организациями, осуществляющими независимую экспертизу, другими организациями, а также экспертами. Принятый в 2013 г. Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» наделил Российскую академию наук полномочиями осуществлять научно-техническую экспертизу, а также экспертизу научных и (или) научно-технических результатов, созданных за счет средств федерального бюджета.

В Республике Казахстан для обеспечения единства администрирования, независимости, прозрачности и публичности экспертизы научных, научно-технических и инновационных проектов и программ создано АО «Национальный центр государственной научно-технической экспертизы».

В Украине научная и научно-техническая экспертиза в сфере научно-технических разработок и опытно-конструкторских работ, фундаментальных и прикладных исследований, в том числе на стадии их практического применения (внедрения, использования, последствия использования и т. д.), проводится научно-исследовательскими организациями и учреждениями, высшими учебными заведениями, другими организациями и отдельными юридическими и физическими лицами. Для получения права проводить научную и научно-техническую экспертизу физические лица и юридические лица должны пройти государственную аккредитацию и получить свидетельство, подтверждающее квалификацию его получателя по вопросу

организации и проведения научной и научно-технической экспертизы.

Анализ законодательств зарубежных стран показывает, что научной и научно-технической экспертизе подлежат, кроме планируемых проектов, также результаты научной и (или) научно-технической деятельности. Экспертиза проектов проводится на всех стадиях их выполнения (планирование, выполнение, освоение результатов и их коммерциализация) одной командой экспертов.

В США, например, каждая из научно-исследовательских программ раз в три года подлежит обязательной проверке внешними специалистами на предмет выяснения того, насколько эффективно и качественно осуществляется управление ею.

Общим аспектом, объединяющим опыт зарубежных стран, является:

- единство научной и научно-технической экспертизы;
- регулирование вопросов организации экспертизы и ее проведения осуществляется одним органом государственного управления либо специализированной структурой, посредством которой осуществляется проведение экспертизы научных и инновационных разработок;
- отсутствие разделения экспертизы на научную и научно-техническую — эксперты определяются по профилю проекта, а не по фундаментальному или прикладному его назначению;
- экспертиза проводится одной командой экспертов на всех этапах выполнения проектов (планирование НИОК(Т)Р, выполнение и оценка результата).

На постсоветском пространстве действует Соглашение о межгосударственной экспертизе проектов, представляющих взаимный интерес для государств — участников СНГ, основанное на совместном рассмотрении проектов государственными экспертами.

Модельным законом о научной и научно-технической экспертизе, принятым постановлением Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 15 ноября 2003 г. и рекомендованным для использования парламентами государств — участников Межпарламентской ассамблеи СНГ в национальном законодательстве, определено:

- государственная научная и научно-техническая экспертиза проводится по решению государственных органов и организаций, упол-

**Действующий порядок организации и проведения государственной научной и государственной научно-технической экспертизы**

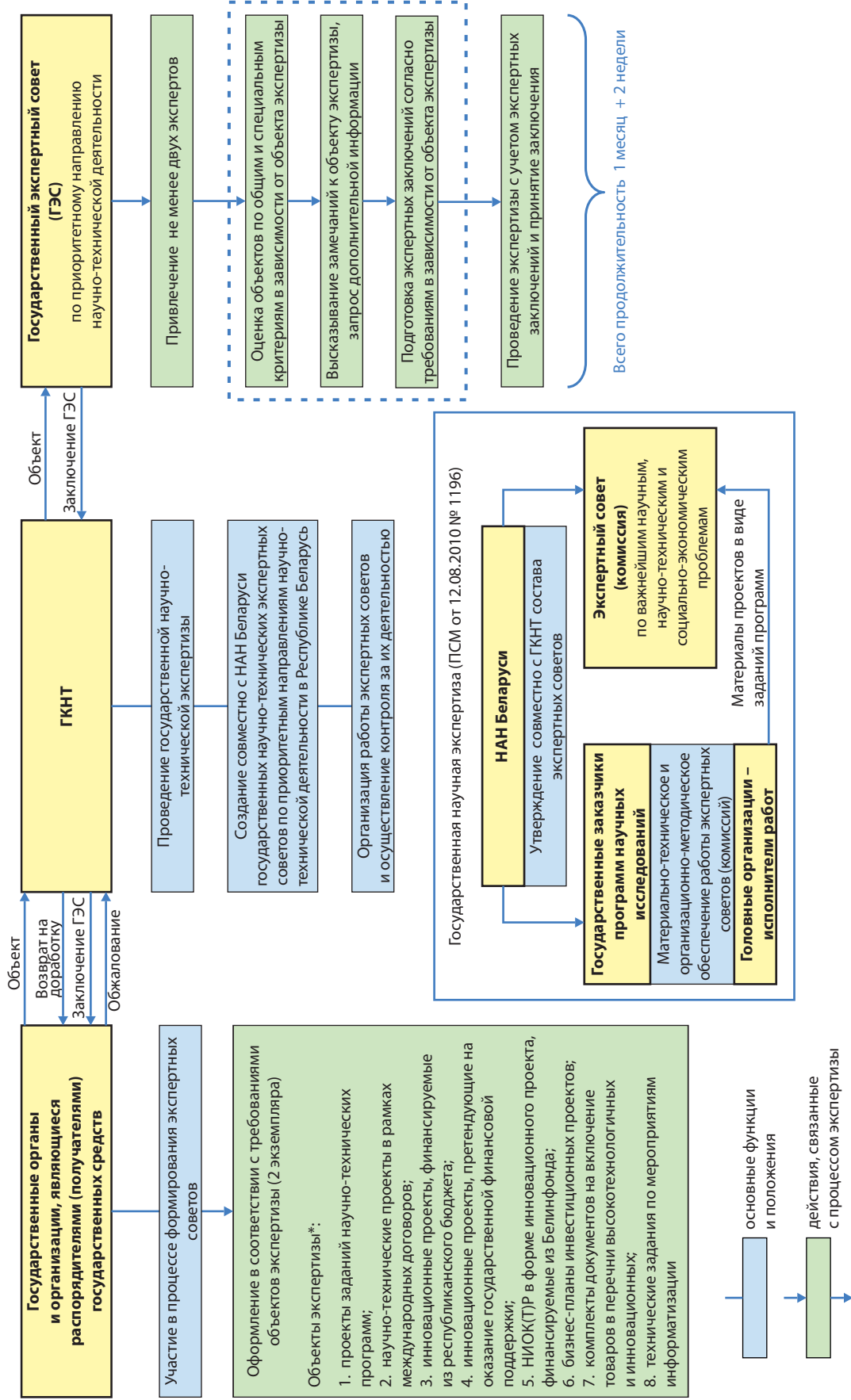


Рис. 1. Действующая система научной и научно-технической экспертизы

номоченных на организацию проведения государственной научной и научно-технической экспертизы;

– при проведении государственной научной и научно-технической экспертизы участники экспертного процесса руководствуются модельными законами «О государственной экспертизе» и «О научной и научно-технической экспертизе», законодательными и нормативными актами, регулирующими порядок проведения государственной экспертизы.

В Республике Беларусь сложилась своя система организации и проведения государственной научной и научно-технической экспертизы, правовое регулирование которой осуществляется:

– статьей 13 Закона Республики Беларусь от 19 января 1993 г. «Об основах государственной научно-технической политики»;

– статьей 5-3 Закона Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. «О научной деятельности»;

– статьей 24 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь».

В Беларуси также существует проводимая государственными органами самостоятельно, с учетом отраслевых (ведомственных) интересов, отраслевая (ведомственная) экспертиза проектов (НИОК(Т)Р, направленные на обеспечение деятельности государственных органов, НИОК(Т)Р, выполняемые за счет средств инновационных фондов, мероприятия, связанные с развитием системы научно-технической информации, проекты и мероприятия, включаемые в Государственную программу инновационного развития и др.).

В соответствии с действующим законодательством проведение государственной научно-технической экспертизы включает следующие этапы (рис. 1):

– материалы проектов, предлагаемых к реализации в виде заданий программ, представляются головными организациями — исполнителями работ в экспертные советы (комиссии) для проведения научной экспертизы;

– экспертные советы (комиссии) рассматривают поступившие материалы и отбирают проекты, оформленные с соблюдением установленных требований;

– к проведению экспертизы каждого проекта экспертный совет (комиссия) привлекает не менее двух экспертов;

– заключения экспертов рассматриваются на заседании экспертного совета (комиссии);

– объект экспертизы, получивший положительную или отрицательную оценку экспертов, может решением экспертного совета направляться третьему эксперту для подготовки дополнительного экспертного заключения;

– по результатам рассмотрения экспертный совет (комиссия) принимает решение о целесообразности (нецелесообразности) реализации рассматриваемого проекта, в том числе в рамках соответствующей программы, и его финансирования за счет средств республиканского бюджета.

Однако действующая система экспертизы в научной сфере имела ряд существенных недостатков.

Ведомственность экспертизы: государственные органы проводя экспертизу научных проектов не могут в полной мере быть объективными и не учитывать свои интересы, так как в их подчинении (ведении) находятся научные и другие организации, интересы которых они должны так или иначе отстаивать.

Наличие в стране разных видов экспертиз, которые продятся разными органами: научная экспертиза проводится НАН Беларуси, научно-техническая — Государственным комитетом по науке и технологиям Республики Беларусь (ГКНТ), экспертиза инновационных проектов, финансируемых за счет средств инновационных фондов, — отраслевыми министерствами.

В экспертные советы (комиссии) для проведения научной экспертизы материалы проектов, предлагаемых к реализации в виде заданий программ, представляются головными организациями — исполнителями работ минуя государственных заказчиков, которые являются распорядителями средств, получаемых из государственного бюджета на их финансирование.

В рамках действующего законодательства проведение научно-технической экспертизы осуществляет ГКНТ. Государственные заказчики, наделенные законодательством полномочиями финансирования объектов экспертизы, не могут направлять проекты напрямую в государственный экспертный совет, а представляют их в ГКНТ. Это позволяет государственным заказчикам и ГКНТ осуществлять контроль отбора объектов экспертизы для их финансирования полностью или частично за счет государственных средств.

Следует отметить, что проведение государственной научной и научно-технической экспертизы разными государственными органами приводит к дублированию их функций и созданию предпосылок для дублирования проектов, подлежащих экспертизе.

Учитывая сказанное и с учетом мировой практики было предложено создать в Беларуси единую систему государственной научной и государственной научно-технической экспертиз по принципу одного окна, обеспечение функционирования которой возложено на ГКНТ. Принцип простой: хочешь получить бюджетные ресурсы — пройди независимую экспертизу. Такой подход, ориентированный, в частности, на оптимизацию функций государственных органов, обусловлен тем, что ГКНТ объективно не имеет ведомственных интересов при распределении государственных средств на науку ввиду отсутствия в подчинении потенциальных исполнителей мероприятий, в обязательном порядке являющихся объектами государственной научной и государственной научно-технической экспертиз, и поэтому больше других государственных органов и организаций подходит на роль независимого регулятора и контролера в данном вопросе.

Основные подходы к созданию в стране единой государственной научной и государственной научно-технической экспертизы разработаны во исполнение Протокола поручений Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко (данных 31 марта 2014 г. на совещании с ведущими учеными по вопросу о перспективах развития науки в Республике Беларусь) от 3 июня 2014 г. № 15 в части усиления роли ГКНТ в вопросах развития связи науки с производством, в том числе путем создания государственной системы единой научной и научно-технической экспертизы отражены на рис. 2.

В целях создания в стране системы единой государственной научной и научно-технической экспертиз ГКНТ разработал, а Президентом Республики Беларусь 16 февраля 2015 г. подписал Декрет № 1, который вносит дополнения и изменения в Декрет № 7 от 5 марта 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере науки» и Указ № 57, который внес дополнения в Указ № 357 от 7 августа 2012 г. «О порядке формирования и использования средств инновационных фондов».

Нормами Декрета № 1 определяются субъекты, которые (каждый на своем уровне и участке ответственности) должны обеспечивать функционирование данной системы и участвовать в ее работе.

Функции распределены следующим образом:

- Совет Министров Республики Беларусь определяет порядок функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз;
- ГКНТ обеспечивает функционирование данной системы, в том числе организацию и проведение государственной научной и государственной научно-технической экспертиз;
- НАН Беларуси осуществляет организационно-техническое обеспечение проведения государственной научной экспертизы.
- Нормами Декрета № 1 даны поручения заинтересованным государственным органам в шестимесячный срок обеспечить приведение актов законодательства в соответствие с принятым Декретом и принять иные меры по его реализации.

Единый порядок проведения государственной научной и государственной научно-технической экспертиз будет определен в постановлении Совета Министров Республики Беларусь «О порядке функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз», проект которого разрабатывался одновременно с Декретом № 1 и предварительно прошел процедуру согласования на ведомственном уровне.

В данном постановлении, в частности, будет предусмотрено, что:

- государственная научная и государственная научно-техническая экспертизы проводятся профильными государственными экспертными советами, в рамках которых функционируют секции по видам экспертиз;
- государственная научная и научно-техническая экспертизы проводятся по одной процедуре, единым принципам и правилам, общим критериям оценки с учетом специфики отдельных объектов экспертизы;
- в единую систему экспертиз включена и ведомственная научно-техническая экспертиза проектов, выполняемых за счет средств республиканских и местных инновационных фондов.

Данная норма обеспечивает трехуровневый характер государственной экспертизы, а именно:

Предполагаемый порядок функционирования государственной системы единой экспертизы в сферах научной, научно-технической и инновационной деятельности

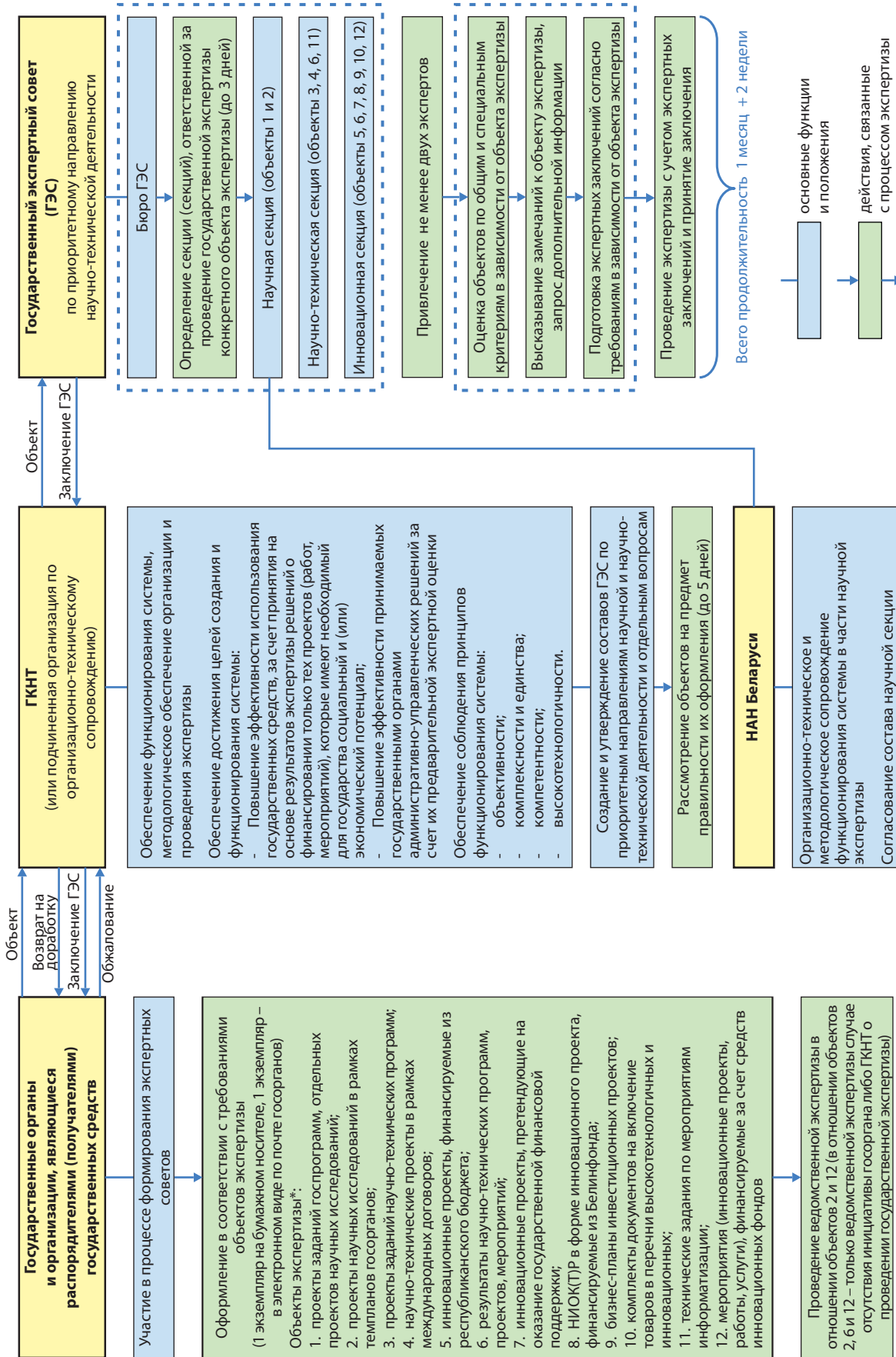


Рис. 2. Разрабатываемая система единой научной и научно-технической экспертизы

ведомственная экспертиза; экспертиза, проводимая секциями (научной, научно-технической, инновационной) экспертного совета; экспертиза, проводимая бюро экспертного совета.

В этой связи указ дополняет Положение о порядке формирования и использования средств инновационных фондов нормой о проведении ведомственной научно-технической экспертизы и при необходимости — государственной научно-технической экспертизы. Данное требование обеспечит единство подходов при проведении государственной и ведомственной экспертиз в сфере науки.

Государственная научная и государственная научно-техническая экспертизы будут проводиться по единым правилам, ведомственная научно-техническая экспертиза — с учетом общих принципов и критериев оценки.

Комплекс правовых и организационных мер, которые будут приниматься в целях реализации положений Декрета № 1, позволит обеспечить уже в этом году (с 1 июля 2015 г.) создание единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз, функционирование которой позволит повысить:

- эффективность и качество экспертиз, а также ответственность государственных заказчиков и экспертов за принятие решений о целесообразности финансирования проектов за счет государственных средств;

- эффективность организационно-правового механизма управления инновационным процессом — от научных исследований до освоения их результатов;

- эффективность контроля (на основании экспертных заключений) на всех этапах выполнения проектов;

- востребованность и преемственность результатов фундаментальных и прикладных научных исследований на этапе опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, в том числе и при формировании государственных программ всех уровней;

- контроль за ходом выполнения научно-технических программ, разделов научного обеспече-

ния государственных, отраслевых и региональных программ, инновационных и венчурных проектов, международных научно-технических проектов, а также освоения в производстве результатов завершенных НИОК(Т)Р.

Создание в стране единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз позволит обеспечить:

- целевое и эффективное выделение государственных средств, выделяемых на научную, научно-техническую и инновационную деятельность;

- исключение дублирования научных исследований в организациях отраслей, НАН Беларуси и вузовской науки;

- совершенствование технологии и процедурных вопросов проведения экспертизы, в том числе совершенствование критериев экспертной оценки и требований к объектам экспертизы, порядка выбора экспертов, принятия решений экспертным советом и др.;

- использование современных критериев оценки и привлечение, при необходимости, иностранных экспертов (экспертных организаций);

- активное использование при проведении экспертизы информационно-коммуникационных технологий, ресурсов государственного реестра НИОК(Т)Р и других информационных ресурсов, что будет способствовать повышению качества, обоснованности экспертизы и снижению трудозатрат на ее организацию и проведение.

Создание единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз позволит более эффективно распределять ресурсы на выполнение конкретных мероприятий, финансируемых полностью или частично за счет государственных средств.

ГКНТ планирует завершить работы по обеспечению функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз до 1 июля 2015 г., что позволит проводить экспертизу проектов государственных программ всех уровней на период 2016–2020 гг. уже по новым правилам.