

F. Khadorkin*National Academy of Sciences of Belarus (Minsk)*

PROBLEMS OF SELECTION OF PERFORMERS OF SCIENTIFIC RESEARCH BASED ON THE LEGISLATION ON STATE PROCUREMENT AND THE LEGISLATION ON SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-TECHNICAL ACTIVITIES

The article reveals the problems that have arisen since 2019 with the selection of performers of fundamental scientific research, experimental design and experimental technological work, innovative projects within the framework of state-funded programs. The fundamental differences between the procedures for selecting these performers based on the legislation on public procurement and the legislation on scientific, scientific, technical and innovative activities are highlighted. The practice of selecting these performers in the countries of the Eurasian Economic Union is considered using the example of Russia and Kazakhstan. The Treaty on the Eurasian Economic Union is analyzed in terms of selecting the relevant performers. Solutions for resolving the current problem for the short and medium term are proposed.

Keywords: scientific research; scientific and technical programs; selection of research contractor; government procurement; legislation in the scientific and scientific and technical spheres; import substitution; Eurasian Economic Union.

Ф. Н. Ходоркин*Национальная академия наук Беларуси (Минск)*

ПРОБЛЕМАТИКА ВЫБОРА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ НА ОСНОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье раскрыты сложившиеся с 2019 г. проблемы с выбором исполнителей фундаментальных научных исследований, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, инновационных проектов в рамках программ, финансируемых государством. Выделены принципиальные различия между процедурами выбора данных исполнителей на основании законодательства о государственных закупках и законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности. Рассмотрена практика выбора указанных исполнителей в странах Евразийского экономического союза на примере России и Казахстана. Проанализирован Договор о Евразийском экономическом союзе в части выбора соответствующих исполнителей. Предложены решения для урегулирования сложившейся проблемы на краткосрочный и среднесрочный периоды.

Ключевые слова: научные исследования; научно-технические программы; выбор исполнителя исследований; государственные закупки; законодательство в научной и научно-технической сферах; импортозамещение; Евразийский экономический союз.

Хорошо развитая, мобильная и динамичная сфера науки – это признак сложившегося суверенного государства, гарант стабильности и национальной безопасности.

Белорусская наука практически полностью ориентирована на прикладное применение полученных знаний и имеет выраженный программно-целевой принцип развития. Этот принцип реализуется посредством участия ученых в выполнении исследований в рамках программ, предусматривающих разные меры государственной поддержки, в том числе бюджетное финансирование [1, с. 27].

Сформирована многоцелевая система, включающая академическую, вузовскую и отраслевую науку. В сфере исследований в 2023 г. работало 448 организаций, на статус научных аккредитовано 238 юридических лиц, в том числе в НАН Беларуси – 78, в Минобразования – 34, в Минздраве – 36, Минпроме – 18, Госкомвоенпроме – 12, Управлении делами Президента Республики Беларусь – 6, Минстройархитектуры – 6 и т. д. [2].

Развитая белорусская система научных организаций обусловлена современными требованиями к науке в условиях глобализации. В настоящее время на долю США, КНР, ЕС-27 и Японии приходится более 90 % всех глобальных затрат на науку [3].

Несмотря на эффективную систему бюджетного финансирования научных исследований путем выделения средств на программы, в рамках которых осуществляются исследовательские работы, с 2019 г. в республике не решена проблема с выбором исполнителя заданий данных программ по результатам профессионального конкурсного отбора в научной, научно-технической и инновационной сферах, а не через процедуры государственных закупок.

Ретроспектива данной проблемы относится к 2019 г., когда в соответствии с вступившими в силу 1 июля 2019 г. изменениями в Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» Министерство антимонопольного регулирования и торговли (далее – МАРТ) отменило ранее действовавшее разъяснение, согласно которому порядок проведения государственных закупок не распространялся на научные организации, которые могли бы участвовать в выполнении НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов на основании технического задания заказчика соответствующих работ с учетом нормативных правовых актов для научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Согласно последовавшим позднее разъяснениям МАРТ для государственных заказчиков программ, выполнение НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов полностью или частично за счет бюджетных средств должно осуществляться в соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)».

В данных вопросах белорусское законодательство основывается на Протоколе о порядке регулирования закупок, являющемся приложением № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор о ЕАЭС), определяющем под государственными закупками приобретение заказчиками товаров, работ, услуг и иные закупки за счет бюджетных, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством государства-члена о закупках, а также отношения, связанные с исполнением договоров о закупках [4].

Следует отметить, что позиция МАРТ (как регулятора государственных закупок) основывается на требованиях Договора о ЕАЭС.

В данном вопросе важно подчеркнуть, что законодательство о государственных закупках выбирает исполнителя НИР, НИОК(Т)Р и инновационного проекта не по профессиональной компетенции ученых, а по наиболее низкой стоимости соответствующих исследований. Это является серьезнейшим сдерживающим фактором для **создания** критически важных импортозамещающей продукции и технологий, т. к. процедура государственных закупок обуславливает предоставление бюджетного финансирования на наиболее дешевые и, следовательно, недостаточно наукоемкие и высокотехнологичные исследования.

Учитывая данные особенности выбора исполнителей научных и научно-технических исследований в Договоре о ЕАЭС, в национальном законодательстве стран – участников ЕАЭС присутствуют определенного рода исключения.

Так, например, в Российской Федерации финансирование научных исследовательских программ реализуется как через государственные закупки, так и через специализированные фонды для науки, государственные задания, гранты, конкурсы, федеральные программы и другие направления, не предусматривающие выбор научного исполнителя посредством процедур государственных закупок. При этом выделение основных бюджетных средств осуществляется федеральными органами управления, субъектами и муниципальными образованиями, а также федеральной территорией «Сириус».

В Республике Казахстан установлены ограничения по допуску к государственным закупкам на выполнение НИОК(Т)Р для исполнителей иностранного происхождения. Сформирован перечень квалифицированных потенциальных поставщиков, имеющих возможность участвовать в закупках, что создает препятствия для иностранцев. Предусмотрено базовое бюджетное финансирование на науку, которое выделяется организациям. Кроме того, в Казахстане для организаций высшего и послевузовского образования предоставляются государственные задания и заказы на важные научные исследования.

Таким образом, выбор научных организаций в данных странах осуществляется как через процедуры госзакупок, так и с применением национальных особенностей выбора исполнителя без проведения процедуры госзакупки.

Для сущностного понимания сложившегося вопроса важно определить принципиальные отличия выбора исполнителя НИР, НИОК(Т)Р, инновационных проектов и процедуры государственной закупки и предложить оптимальное решение данного вопроса.

1. В случае государственной закупки инициатива исходит от заказчика, который ясно понимает цель и предмет работы, которые зачастую являются стандартными и рутинными, и формулирует соответствующие задачи научной организации.

Статьей 1 Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» предусматривается, что государственная закупка – это приобретение товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств [5]. Эти товары (работы, услуги) и их характеристики хорошо известны заказчику ввиду их массового потребления (например, серийно выпускаемые офисная мебель, автомобили, компьютеры, канцелярские товары).

В случае выбора исполнителя НИОК(Т)Р инициатива может исходить как от заказчика, так и от исполнителя или от них обоих (например, по результатам ранее проведенных исследований и разработок).

2. Основным критерием выбора исполнителя по процедуре государственной закупки служит минимальная стоимость.

При выполнении НИР, НИОК(Т)Р и инновационного проекта может возникнуть необходимость проведения дополнительных исследований, в т. ч. с увеличением стоимости работ, что после проведения процедуры госзакупки невозможно.

Необходимо отметить, что, например, техническое задание на НИОК(Т)Р в соответствии с п. 5 СТБ 1080–2011 разрабатывается заказчиком совместно с исполнителем. При этом, как правило, техническое задание является объектом интеллектуальной собственности исполнителя, и его публикация в процессе процедуры госзакупки может привести к раскрытию ноу-хау будущей разработки. Это в свою очередь приведет к ущемлению законных прав на интеллектуальную собственность исполнителя-разработчика, особенно в случае победы на конкурсе других исполнителей.

В техническом задании на НИОК(Т)Р зачастую невозможно корректно указать требования к разрабатываемому образцу. Поэтому перед проведением НИОК(Т)Р результат спрогнозировать практически невозможно, т. к. он может быть отрицательным.

При выборе исполнителя НИР и НИОК(Т)Р одним из основных критериев является наличие научного потенциала и опыта проведения исследований и разработок в соответствующих областях. Потенциал и опыт исполнителя НИР и НИОК(Т)Р оцениваются при проведении ведомственной и государственной научной и государственной научно-технической экспертиз.

Реализация процедуры госзакупки при выборе исполнителя НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов может привести к ценовому демпингу со стороны недобросовестных участников процедуры, которые не имеют необходимых потенциала и опыта для выполнения работ.

Применение процедуры госзакупки к выбору исполнителя НИОК(Т)Р с учетом обозначенных рисков может привести к ликвидации государственных научных организаций. Кроме того, процедура закупки при выборе исполнителя НИР и НИОК(Т)Р не позволит формировать сборные научно-технические коллективы для оперативного решения критических для государства задач, таких, например, как создание отечественных вакцин при инфекционных эпидемиях.

3. Руководствуясь законодательством о научной, научно-технической деятельности, заказчик проводит специализированный научный конкурсный отбор НИР, НИОК(Т)Р и их государственную экспертизу. В этом случае научная организация, которая планирует выполнить соответствующую работу, становится известной.

Важно отметить, что данные вопросы предметно регулируются постановлением Государственного комитета по науке и технологиям от 30 ноября 2005 г. № 18 «Об утверждении Положения о научно-технических советах по государственным, региональным и отраслевым научно-техническим программам и проводимом ими конкурсе проектов заданий указанных программ» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 мая 2015 г. № 431 «О порядке функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз». В соответствии с данными постановлениями конкурс проектов заданий программ проводится на основании утвержденных в установленном порядке перечней программ.

Организатором конкурса выступает государственный заказчик (заказчик) программы. В качестве конкурсной комиссии выступает научно-технический совет. Участниками конкурса могут быть юридические лица независимо от форм организации и собственности, зарегистрированные в установленном порядке и имеющие научно-технический и кадровый потенциал, соответствующее материально-техническое обеспечение, необходимое для разработки требуемой научно-технической продукции [6; 7]. При этом государственная научная и государственная научно-техническая экспертизы дают заключение с учетом технического задания, разработанного совместно с исполнителем, не только по объекту государственной экспертизы и обоснованности планируемого финансирования, но и по его исполнителю в части достаточности его компетентности, а также наличия у него необходимой материально-технической базы для выполнения мероприятия.

Положительные результаты экспертизы в итоге определяют потенциальную научную организацию, которая будет выполнять необходимые научные исследования. Аналогичные процедуры предусмотрены для НИР и инновационных проектов.

Для решения сложившихся вышеуказанных противоречий МАРТ разрабатывает проект Указа Президента Республики Беларусь «О совершенствовании порядка осуществления закупок» (далее – проект Указа), который предусматривает норму о временном нераспространении законодательства о государственных закупках на выбор исполнителей НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов.

Для принципиального урегулирования сложившегося вопроса выбора исполнителя НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов без проведения процедур госзакупок целесообразно рассмотреть следующие решения данной проблемы:

- 1) принятие каждые два года Указа Президента Республики Беларусь, содержащего норму о нераспространении законодательства о государственных закупках на выбор исполнителей НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов;
- 2) инициирование белорусской стороной внесения изменений в Договор о ЕАЭС, определяющих особый порядок осуществления закупок за счет бюджетных средств, связанных с выбором исполнителей НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов.

При этом, анализируя Договор о ЕАЭС, можно отметить следующее. Договор о ЕАЭС предусматривает более 60 случаев упрощенной процедуры закупок, среди которых приобретение услуг по подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников за рубежом, приобретение финансовых услуг, услуг по анализу статистических данных и многое другое;

3) принятие законодательного акта о выборе исполнителя НИР, НИОК(Т)Р и инновационных проектов исключительно на основе результатов государственной научной и государственной научно-технической экспертиз. Однако данный документ не в полной мере соответствует Договору о ЕАЭС. Но в данном случае есть ранее отмеченные соответствующие примеры России, Казахстана и Армении.

Важно отметить, что в этой части реализации необходимых решений уже имеется определенный юридический прецедент. Так, с 4 января 2021 г. согласно 14 Закона Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики» выбор юридических и физических лиц для осуществления научной и научно-технической деятельности,

финансируемой полностью или частично за счет бюджетных средств, а также лиц, осуществляющих изготовление продукции (выполнение работ, оказание услуг) в ходе выполнения заданий научно-технических программ, мероприятий по научному обеспечению государственных программ (подпрограмм), осуществляется с учетом результатов государственной научной и государственной научно-технической экспертиз (в том числе ведомственной научно-технической экспертизы), если планируемые к реализации этими лицами мероприятия (задания, проекты, планы, работы, услуги) в сферах научной и научно-технической деятельности в соответствии с порядком функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз являются объектами таких экспертиз [8].

На основании обозначенных решений в части государственных закупок целесообразно на первоначальном этапе реализовать временное исключение (на два года) из требований Договора о ЕАЭС в части нераспространения процедур государственных закупок на выбор исполнителя заданий и мероприятий государственных программ, научных и научно-технических программ посредством указанного нормативного правового акта Президента Республики Беларусь. В дальнейшем в течение двух лет отработать и согласовать со странами – участниками ЕАЭС особый единый порядок осуществления закупок за счет бюджетных средств, связанных с выбором исполнителей НИР и НИОК(Т)Р с учетом национальных законодательств.

Решение обозначенной проблемы устранил не только существующие существенные противоречия в реализации законодательства о государственных закупках и законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности в части выбора соответствующей организации-исполнителя, но и в условиях внешних ограничительных мер позволит сформировать адаптивную государственную поддержку ученым для создания отечественных разработок, направленных на импортозамещение критически важных для страны технологий и продукции.

Источники

1. Ходоркин, Ф. Н. Научные и правовые подходы к определению понятия исследовательских программ в научной и научно-технической деятельности / Ф. Н. Ходоркин / Вестник Института экономики НАН Беларуси. – 2024. – № 8. – С. 26–36.

Khadorkin, F. N. Scientific and legal approaches to the definition of the concept of research programs in scientific and scientific and technical activity / F. N. Khadorkin / Bulletin of the Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus. – 2024. – № 8. – P. 26–36.

2. Гурский, В. Л. Место науки в развитии экономики и общества / В. Л. Гурский, Ф. Н. Ходоркин // Наука и инновации. – 2024. – № 1 (251). – С. 22–29.

Gursky, V. L. The place of science in the development of economy and society / V. L. Gursky, F. N. Khodorkin / Science and innovations. – 2024. – № 1 (251). – P. 22–29.

3. Гусаков, В. Г. Особенности и перспективы развития социально-экономической модели Беларуси / В. Г. Гусаков, В. Л. Гурский // Наука и инновации. – 2024. – № 11 (261). – С. 4–11.

Gusakov, V. G. Features and prospects of development of the socio-economic model of Belarus / V. G. Gusakov, V. L. Gursky / Science and Innovation. – 2024. – № 11 (261). – P. 4–11.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=f01400176> (дата обращения: 14.11.2024).

Treaty on the Eurasian Economic Union // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=f01400176> (date of access: 14.11.2024).

5. О государственных закупках товаров (работ, услуг) : Закон Респ. Беларусь от 13 июня 2012 г. № 419-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11200419> (дата обращения: 14.11.2024).

On public procurement of goods (works, services) : Law of the Republic of Belarus of 13 June 2012 № 419-З // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11200419> (date of access: 14.11.2024).

6. Об утверждении Положения о научно-технических советах по государственным, региональным и отраслевым научно-техническим программам и проводимом ими конкурсе проектов заданий указанных программ и признании утратившим силу приказа Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 : постановление Гос. ком. по науке и технологиям Респ. Беларусь от 30 нояб. 2005 г. № 18 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=W20513712> (дата обращения: 14.11.2024).

On approval of the Regulation on scientific and technical councils on state, regional and industry scientific and technical programs and the competition of draft tasks of these programs and recognition of the order of the State Committee for Science and Technology of the Republic of Belarus of January 1999 as invalid. No 1 : Resolution of the State Committee for Science and Technology of the Republic of Belarus of November 30, 2005 № 18 // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=W20513712> (date of access: 14.11.2024).

7. О порядке функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 22 мая 2015 г. № 431 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21500431> (дата обращения: 14.11.2024).

On the order of functioning of the unified system of state scientific and state scientific and technical expertise : Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus of May 22, 2015. № 431 // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21500431> (date of access: 14.11.2024).

8. Об основах государственной научно-технической политики : Закон Республики Беларусь от 19 янв. 1993 г. № 2105-XII // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19302105> (дата обращения: 14.11.2024).

On the basics of state scientific and technical policy : Law of the Republic of Belarus of 19 January 1993 № 2105-XII № // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19302105> (date of access: 14.11.2024).

Статья поступила в редакцию 29.11.2024.

УДК 378.22; 378.225

A. Tsedrik

The Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk)

ANALYSIS OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-TECHNICAL SPHERE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

The article examines the experience of managing the human resources potential of the scientific and scientific-technical sphere of the People's Republic of China. It was noted that the government is increasing the human resources potential of science in various areas, such as popularizing science and research, improving the scientific literacy of the entire population, the scientific quality of teachers, improving the level of scientific education at the stages of basic and higher education, developing diplomatic relations with leading world countries in the field of student exchange, attracting and supporting both Chinese students who have received education abroad, as well as foreign talents, ensuring decent salaries for researchers. Based on the studied Chinese experience, recommendations for strengthening human resources in the scientific field of the Republic of Belarus are proposed.

Keywords: human resources; scientific and technical development; innovations; technologies; popularization of science; scientific literacy; scientific quality of teachers; foreign talents; national award.

A. А. Цедрик

Институт экономики Национальной академии наук Беларуси (Минск)

АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЫ КНР

В статье рассмотрен опыт управления кадровым потенциалом научной и научно-технической сферы Китайской Народной Республики. Отмечено, что правительство наращивает кадровый потенциал науки по различным направлениям, таким как популяризация науки и исследований, повышение научной грамотности всего населения, научного качества преподавателей, улучшение уровня научного образования на этапах базового и высшего образования, развитие дипломатических отношений с ведущими мировыми странами в области обмена студентами, привлечение и поддержка как китайских студентов, получивших образование за рубежом, так и зарубежных талантов, обеспечение достойной заработной платы исследователям. На основе изученного китайского опыта предложены рекомендации по укреплению кадрового потенциала в научной сфере Республики Беларусь.