

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ



РАДА МОЛОДИХ ВЧЕНИХ

03187, м. Київ, проспект Академіка Глушкова, 40, корп. 6

тел. 044-526-01-58

e-mail: alexvolk@ukr.net

14.06.2021 р. № 06/2

**Голові Комітету Верховної
Ради України з питань
освіти, науки та інновацій
Сергію БАБАКУ**

Вельмишановний Сергію Віталійовичу!

Рада молодих вчених НАН України звертається до Вас у зв'язку із запланованими Вашим Комітетом слуханнями на тему «Перший рік грантового фінансування Національним фондом досліджень України: проблеми і перспективи», що мають відбутися 24 червня 2021 р.

Запуск Національного фонду досліджень України (далі – НФД) став важливим етапом реформи наукової сфери в нашій державі. Гранти НФД вже зараз дають змогу низці наукових колективів вивести свою роботу на новий рівень, забезпечити гідний рівень оплати праці та закупівлю необхідного обладнання. Водночас нова інституція та її грантоотримувачі стикаються з низкою проблем, частина з яких може бути оперативно вирішена самим керівництвом фонду через аналіз вже здобутого досвіду та врахування пропозицій науковців, а частина значною мірою пов'язана із внесенням змін до чинного законодавства України.

Ми ознайомилися з викладеним Міністерством освіти і науки України до громадського обговорення законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо Національного фонду досліджень України» (далі – Проєкт). Маємо відзначити важливість і актуальність цього документа для організаційного розвитку науки в Україні і сподіваємось на те, що Проєкт буде подано до Верховної Ради України і після певного доопрацювання він буде прийнятий. Наші пропозиції з приводу цього законопроекту були попередньо направлені Міністру освіти і науки України. З певними необхідними корективами наводимо їх нижче.

Багаторічний процес запуску і перший рік роботи Національного фонду досліджень України показав низку системних прорахунків, які були допущені ще у процесі прийняття Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» у 2015 році. Цим актом було запроваджено нову організаційну інфраструктуру управління наукою в Україні, яка складається з очолюваної Прем'єр-міністром України Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, яка, зі свого боку, складається з Адміністративного і Наукового комітетів. Останньому комітетові також підпорядковується Національний фонд досліджень України.

Як видається, розробники відповідної системи активно послуговувалися закордонними практиками діяльності подібних органів. У багатьох країнах на загальнодержавному рівні існують колегіальні органи з координації розвитку науки і технологій. Часто вони слугують майданчиками для узгодження позицій між науковцями, політиками, держслужбовцями та громадськістю. Тому у їх складі прийнято вирізняти умовні наукові та адміністративні підрозділи. Така система існує, зокрема, у ФРН. Наукова рада цієї держави (Wissenschaftsrat) складається з Адміністративної та Наукової комісії. Відповідна структура насамперед дає змогу ефективно координувати національну політику в науковій сфері в межах федеративної держави, адже членами Адміністративної комісії здебільшого виступають міністри культури та науки окремих федеральних земель. Подібну об'єднавчу роль для держави з федеративним устроєм виконує Національна рада з питань науки і технологій Мексики (CONACYT) та існуюча в

цій країні Національна система дослідників. Утім, в унітарних державах також існують подібні органи. Так, Наукова рада Литви (Lietuvos Mokslo Taryba), попри невеликі розміри відповідної країни та порівняно невелику кількість стейкхолдерів у науковій сфері, у своїй структурі так само передбачає наявність Правління (valdyba) як адміністративного підрозділу та двох наукових підрозділів (Комітету з гуманітарних та соціальних наук і Комітету з природничих та технічних наук).

Майже всі розглянуті нами науково-консультативні органи інших країн мають статус юридичної особи публічного права і перебувають у віданні міністерств, відповідальних за науково-освітню сферу, а логіка поділу цих рад на науковий і адміністративний підрозділ зазвичай передбачає, що роль останнього є виконавчою, тоді як перший виконує дорадчо-експертну функцію. Міністерство як орган публічної влади зазвичай бере безпосередню участь у формуванні наукових підрозділів відповідних рад, які здебільшого формуються за квотним принципом з представників провідних університетів або органів самоврядування викладачів, академій наук, авторитетних наукових товариств тощо. Певний науковий фонд може бути одним з важливих підрозділів відповідної національної ради. Таким є вже згаданий литовський приклад перебування Наукового фонду в структурі Литовської наукової ради як юридичної особи або Іспанська фундація з питань науки і технологій (FECYT) при Міністерстві науки, інновацій та університетів Іспанії. Ця фундація насамперед і становить собою фонд, а решта її функцій, як то, наприклад, надання знаку якості фаховим науковим виданням (Sello de calidad FECYT), розглядаються як допоміжні.

Українська організаційна архітектура, в якій функціонує Національний фонд досліджень, має доволі багато рис, які формально засвідчують її подібність до наведених зразків. Утім, є й суттєві відмінності. Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, згідно з ч. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, що утворюється при Кабінетові Міністрів України, а не при Міністерстві освіти і науки як центральному органі виконавчої влади, що безпосередньо має

займатися формуванням державної політики у науковій сфері. Головою Ради виступає Прем'єр-міністр України, що ставить відповідний орган, попри його консультативно-дорадчий статус, навіть вище профільного міністерства.

Так само, як у багатьох іноземних радах по науці, в українській Нацраді вирізняється науковий та адміністративний підрозділ. Утім, аналіз положень Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» свідчить про те, що Адміністративному комітетові законом відведено суто декоративні функції надання пропозицій Науковому комітетові, ініціювання створення та координації діяльності робочих груп. Водночас Адміністративний комітет складається аж з 24-х осіб – чиновників і науковців, що представляють зовсім різні міністерства, Академії, заклади вищої освіти та наукові підприємства. Вже на етапі нормопроекування розробникам відповідного закону мало бути зрозумілим, що збирати всіх членів Адміністративного комітету просто для того, щоб створити якусь робочу групу чи надати пропозиції наврядчи хтось зважиться. Як можна спостерігати з даними сайту МОН, з часу затвердження складу Нацради Постановою КМ України № 520-р від 9 серпня 2017 року за майже 4 роки не відбулося жодного засідання Адміністративного комітету.

Виходить, що Адміністративний комітет не здатен здійснювати виконавчі функції в межах Нацради і вони закономірно переходять до Наукового комітету як робочого органу Нацради, що представляє інтереси наукової громадськості. Останній комітет, таким чином, приймає на себе нетипову роль. Крім того, заплутаний багатоступеневий механізм формування самого НК, замість квотного принципу, прийнятого для таких органів у більшості країн, зробив цей комітет максимально автономним та ізольованим від політичної системи та традиційної наукової ієрархії. Застосовані дещо однобічні критерії відбору членів Наукового комітету призвели до того, що до його складу потрапляють люди із визнаними заслугами у своїх наукових сферах, але при цьому такі, що не мають належного організаційного досвіду. До цього додається диспропорція представництва в НК різних галузей знань та наукових шкіл.

Слід відзначити, що сама по собі процедура добору членів Наукового комітету спеціально створеним для цього Ідентифікаційним комітетом має спільні риси із процедурою призначення Єврокомісаром з інновацій, культури, науки, освіти та молоді групи керівних наукових радників (Group of Chief Scientific Advisors). Для цього згідно з правилами Єврокомісар призначає Ідентифікаційний комітет з трьох осіб, а вже останні формують відповідну групу. В даному разі йдеться про щось типу конкурсної процедури прийняття на роботу для виконання конкретних дорадчих функцій і загальна управлінська логіка тут є цілком зрозумілою. Водночас у ситуації з виборами Наукового комітету спостерігається інша ситуація. Ідентифікаційний комітет Нацради згідно з ч. 6 ст. 22 Закону України обирається не певним органом державної влади, а конкурсною комісією, до складу якої включаються перші 25 осіб рейтингу науковців України за індексом Гірша згідно з однією з найчастіше використовуваних міжнародних наукометричних баз даних. МОН при цьому відповідальне лише за визначення наукометричної бази, за рейтингом якої буде формуватися відповідна комісія. Є очевидним, що за цих умов ніяк неможливо забезпечити представництво в Ідентифікаційному комітеті Нацради, а згодом в Науковому комітеті та Науковій раді Фонду, різних галузей знань та наукових дисциплін (на відміну від процедури формування Єврокомісаром групи керівних наукових радників, де про необхідність такого балансу прямо зазначається¹). Крім того, Науковий комітет, як і вся Нацрада, згідно з ч. 12 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» виконує дорадчі функції не при Міністерстві освіти і науки України, а наділене повноваженнями давати поради будь-якому з центральних органів виконавчої влади. При цьому передбачена відповідним положенням Закону обов'язковість для розгляду рішень Нацради заінтересованими ЦОВВ не

¹ Учасники мають відображати широке дисциплінарне поле досліджень, включаючи природничі науки, медицину інжиніринг, а також соціальні науки, економіку та гуманітарні науки. Разом з тим вони не мають ідентифікувати себе як представників певної дисципліни чи окремої лінії досліджень і не мають себе сприймати як таких. Їм слід мати широке бачення, що колективно відображає розуміння важливих напрямів розвитку досліджень, включаючи міждисциплінарні та мультидисциплінарні дослідження, а також потреб наукового супроводу на європейському рівні (*Rianne Letschert, Janez Potočnik, Henrik Wegener Activity Report of the Identification Committee tasked with the identification of candidates for membership of the Group of Chief Science Advisors of the European Commission. 01 September 2020. P. 10*).

передбачає необхідності виконання цих рішень. За цих умов явно бракує доцільності в тому, щоб залучати до прийняття рішень Нацрадою Прем'єр-міністра та законодавчому визначенні його головою Нацради.

Варто наголосити, що Національний фонд досліджень підпорядковано не Нацраді загалом, а виключно її Науковому комітетові. Чинна редакція Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» закріплює за Науковим комітетом дуже широкі повноваження в частині участі в формуванні та діяльності Національного фонду досліджень України. Так, згідно з п. 4, 5 ч. 8 ст. 21 Закону на Науковий комітет покладено функції як Наглядової ради фонду, так і Ідентифікаційного комітету його Наукової ради. Відповідно до абзацу четвертого ч. 1 ст. 54 Закону кількісний та персональний склад наукових рад секцій фонду так само формується Науковим комітетом. Закон при цьому містить тут певну суперечність, оскільки ч. 2 ст. 54 передбачає, що секції утворює сама Наукова рада фонду. Таким чином виходить, що Наукова рада, вже будучи обраною з фахівців відповідних наукових напрямів, має своїм рішенням утворити відповідні секції, а кількісний та персональний склад цих секцій має згодом затвердити вже Науковий комітет, що є нелогічним. Згідно з абзацом п'ятим ч. 1 ст. 54 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» Науковий комітет, будучи Ідентифікаційним комітетом фонду, за результатами відкритих консультацій зі світовими та вітчизняними науковими організаціями, визначає вимоги до кандидатів, критерії їх відбору, процедуру конкурсу та проводить його. Крім того, законодавство не містить жодних стримувань і противаг для обмеження можливостей зміни Науковим комітетом відповідних правил на різних етапах проведення конкурсів.

Таким чином виходить, що Національний фонд досліджень як установа, що фінансується з Державного бюджету України і один з головних інструментів реалізації державної політики в науковій сфері, є повністю керованим з боку суб'єкта із непевним одночасно квазідержавним та квазігромадським статусом, і при цьому не існує жодного механізму відповідальності цього суб'єкта за прийняті рішення.

Цю проблему частково вирішує запропонований Міністерством освіти і науки України проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо Національного фонду досліджень України». Згідно з положеннями Проєкту Національний фонд досліджень визначається як державна бюджетна установа. Повноваження з призначення директора фонду і затвердження окремих внутрішніх документів відносяться на рівень Уряду України. Передбачається зняти проблему поєднання Науковим комітетом функцій Наглядової ради НФД та Ідентифікаційного комітету його Наукової ради. Натомість передбачено, що Наглядова рада включає пропорційно членів Наукового та Адміністративного комітетів. Встановлюється зрозуміліший та прозоріший механізм підпорядкування та підзвітності керівних органів НФД керівництву держави. Водночас Проєкт містить і низку недоліків та неузгодженостей. Так, попри очевидне зняття з Наукового комітету Нацради повноважень Наглядової ради фонду, не вносяться необхідні зміни до ст. 21 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», що спричиняє явну неузгодженість. Згідно з цією ж статтею за Науковим комітетом залишаються функції Ідентифікаційного комітету для Наукової ради НФД. Це суперечить загальній логіці законопроекту, що передбачає усунення монополії Наукового комітету при вирішенні основних питань діяльності фонду.

Крім того, різні робочі органи НФД все одно передбачається формувати в доволі заплутаний і складний спосіб. Модель управління фондом, із вирішенням таких окремих гілок як директор, дирекція, Наукова рада, Наглядова рада, наукові ради секцій та Ідентифікаційний комітет для наукової ради, з вирішенням більшості основних питань діяльності фонду аж на рівні Кабінету Міністрів України, а не МОН, лишається заплутаною, непрозорою і має чимало ризиків сповільнення прийняття рішень, тотальної бюрократизації та загалом неефективної роботи. При цьому Національна академія наук України, будучи головною науковою організацією країни, не має жодних законодавчих гарантій представництва у керівних органах НФД та Нацради.

Всі окреслені проблеми неможливо вирішити без докорінного перегляду процедур формування самої Нацради України з питань розвитку науки і технологій, але така мета, наскільки ми бачимо, поки що не ставиться Міністерством. Попри зазначене, маємо вкотре наголосити, що пропонуваній Проект, у разі свого прийняття, дасть змогу принаймні розблокувати вирішення суттєвих хиб і неузгодженостей у діяльності НФД, а тому його внесення до Верховної Ради України нам видається цілком актуальним і нагальним. Рада молодих вчених НАН України готова і надалі активно долучатися до обговорення і поліпшення Проекту.

Для участі в запланованих на 24 червня комітетських слуханнях Рада молодих вчених НАН України делегує голову Ради, завідувача відділу інтелектуального управління Міжнародного науково-навчального центру інформаційних технологій та систем НАН та МОН України **О. Є. Волкова** та заступника голову Ради, старшого наукового співробітника відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидата юридичних наук **О. О. Малишева**.

Текст підготував заступник голови Ради молодих вчених НАН України О. О. Малишев. Схвалено на засіданні Ради молодих вчених НАН України 14 червня 2021 року (Протокол № 9/2021).

З повагою,

Голова ради



Олександр ВОЛКОВ