

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ, СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ НАПРАВЛЕНИЯМ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ПО ПРИОРИТЕТНОМУ НАПРАВЛЕНИЮ
НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
«СВЯЗАННОСТЬ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (П.20Е СНТР)
(2018-2022 ГГ.)**

**1. Предложения по реализации эффективной государственной политики,
направленной на развитие сектора исследований и разработок (июнь 2018 г.)**

В соответствии с пунктом 45 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, основным инструментом ее реализации являются комплексные научно-технические программы и проекты, включающие в себя все этапы инновационного цикла: от получения новых фундаментальных знаний до их практического использования, создания технологий, продуктов и услуг и их выхода на рынок.

В качестве нормативно-правовой основы для формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла и управления их реализацией предлагается применить Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее по тексту – Постановление, URL: <http://docs.cntd.ru/document/420379481>).

Данное предложение представляется обоснованным по следующим основаниям:

В пункте 3 Постановления указано: «Нормативными правовыми актами Правительства РФ могут устанавливаться особенности применения Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ в отношении отдельных видов проектов (программ) (проекты по капитальному строительству, проекты по информационным технологиям, организационные проекты и др.).»

Таким образом, для определения порядка формирования и реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла потребуется не вновь создаваемый нормативный правовой акт, а корректировка действующего Постановления Правительства РФ.

По сравнению с принятием нового нормативного правового акта, внесение изменений в действующий нормативный правовой акт может быть проведено в существенно более сжатые сроки.

Концептуально установленный Постановлением порядок формирования, утверждения и реализации приоритетных программ и проектов соответствует положениям Указа Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития РФ».

С учетом положений Указа Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития РФ» в раздел «Органы управления проектной деятельностью» Постановления Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» предлагается внести следующие изменения (таблица 1).

Таблица 1 – Постоянные органы управления проектной деятельностью

ПОСТОЯННЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	
Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»	Предлагаемые изменения
Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам	Президиум Совета при Президенте РФ по науке и образованию
Федеральный проектный офис	Функции федерального проектного офиса в отношении комплексных научно-технических программ и проектов выполняет Координационный совет по приоритетным направлениям научно-технологического развития Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию
Ведомственный координационный орган	Функции ведомственного координационного органа в отношении комплексных научно-технических программ и проектов выполняет Совет по приоритетному направлению научно-технологического развития РФ
Ведомственный проектный офис	Функции ведомственного проектного офиса в отношении комплексных научно-технических программ и проектов выполняет Базовая организация Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития РФ

2. Проекты предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Совета (ноябрь 2019 г.)

Формирование и реализацию комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла предлагается осуществлять в порядке, установленном Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

Для этих целей необходимо внести в указанное Положение изменения, распространяющие его действие на формирование и реализацию комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла.

Пункт 2 дополнить следующим абзацем:

«Действие настоящего Положения распространяется на комплексные научно-технические проекты полного инновационного цикла, формируемые и отбираемые советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации в соответствии со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642».

Пункт 3 дополнить следующим абзацем:

Термины, используемые в настоящем Положении, означают следующее:

комплексный научно-технический проект полного инновационного цикла – комплекс работ, скоординированных по задачам, срокам и ресурсам, включающий в себя научные исследования и этапы инновационного цикла до создания технологий, продукции и оказания услуг;

Дополнить пункт 8 словами «комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла»:

Подготовка национальных проектов, федеральных и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла осуществляется с учетом следующих принципов:

а) отражение в паспортах национальных проектов их вклада в достижение национальных целей, определенных Указом;

б) включение в паспорта национальных проектов, паспорта федеральных проектов, комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла мероприятий, содержащихся в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национальных проектов, достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов;

в) обоснование эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов;

г) реализация в первую очередь мероприятий федеральных проектов, комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла, позволяющих оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий;

д) проведение оценки востребованности, а также стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых)

в рамках реализации национальных проектов, федеральных проектов, комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла.

Далее внести изменения в текст Положения, устанавливающие следующую последовательность действий при формировании и реализации комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла:

1. Совет по приоритетному направлению научно-технологического развития рассматривает заявку на разработку комплексного научно-технического проекта полного инновационного цикла (далее по тексту – КНТП);
2. На основе одобренной советом по приоритетному направлению научно-технологического развития заявки его базовая организация совместно с Минобрнауки России формирует предложение о разработке КНТП;

Примечание: порядок рассмотрения советом по приоритетному направлению заявок на разработку КНТП и порядок действий советов по определению актуальных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для формирования КНТП предлагается установить путем внесения соответствующих дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2018 г. № 16 «Об утверждении положения о создании и функционировании советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации».

В нем же прописать функции базовых организаций советов и порядок их отбора.

Также в данном постановлении предлагается установить следующую последовательность действий при формировании КНТП:

- a. анализ социально-экономических проблем
 - b. приоритизация социально-экономических проблем
 - c. постановка актуальных (приоритетных) комплексных задач
 - d. определение перспективных комплексных научно-технических задач для формирования КНТП и научного задела по соответствующим направлениям.
3. Предложение о разработке КНТП рассматривается Координационным советом по приоритетным направлениям научно-технологического развития Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.
 4. Одобренное Координационным советом по приоритетным направлениям научно-технологического развития Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию предложение о разработке КНТП рассматривается Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.
 5. Одобренное Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию поступает на рассмотрение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.
 6. Проектный офис Правительства Российской Федерации (Департамент проектной деятельности) формирует рабочую группу в целях рассмотрения предложения о разработке КНТП на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам подготавливает справочные и иные материалы.

7. В случае одобрения на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам предложения о разработке КНТП подготавливается паспорт КНТП, подготовку которого осуществляет определенный президиумом Совета федеральный орган исполнительной власти совместно с базовой организацией совета по приоритету научно-технологического развития.
8. Подготовка паспорта КНТП осуществляется в порядке, предусмотренном для подготовки паспортов федеральных проектов (пункты 29 – 40 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации).
9. Порядок управления реализацией КНТП представляется целесообразным установить отдельным нормативным правовым актом (постановлением Правительства Российской Федерации).

В качестве аналога могут быть использованы нормы и правоприменительная практика Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства и Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в которых функции проектного офиса выполняют специализированные некоммерческие организации.

В силу межведомственного характера КНТП отдельным вопросом, требующим согласования с Правительством Российской Федерации, является вопрос о распоряжении ресурсами: будет ли у КНТП единый главный распорядитель бюджетных средств, он же – «квалифицированный заказчик» в терминологии Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации? Или каждое министерство будет финансировать подведомственную ему часть мероприятий?

Также требует проработки вопрос о порядке финансирования мероприятий КНТП заказчиками из реального сектора экономики. По своей сути, КНТП может рассматриваться как одна из разновидностей государственно-частного партнерства.

Пояснительные записки к проектам предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Советов

Постановка проблемы

С момента утверждения Стратегии научно-технологического развития РФ (СНТР) 01.12.2016 к настоящему времени не сформирована ни одна комплексная научно-техническая программа полного инновационного цикла, результатом которой станет технологический прорыв на каком-либо значимом направлении, ответ на «большой вызов».

Предложения о разработке КНТП, которые могут быть направлены в Правительство РФ до конца 2019 г., представляют собой отраслевые проекты, которые могли бы реализовываться в качестве «ведомственных проектов» в порядке, установленном Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

Переходу к программному и проектному управлению в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, заложенному в Стратегии научно-технологического развития РФ, препятствует сложившиеся к сегодняшнему дню нормативно-правовая база и правоприменительная практика, **не позволяющие эффективно сочетать административно-политические и рыночные механизмы управления.**

Необходимым условием для формирования и реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла (КНТП) является согласованное использование двух подходов и соответствующих им инструментов:

- административно-политического, основанного на использовании государственных средств для решения общественно значимых задач,
- рыночного, основанного на использовании научно-технических решений в целях повышения конкурентоспособности продукции, повышения доходности бизнеса.

Существенное замечание: при наличии подтвержденного платежеспособного рыночного спроса на какое-либо инновационное решение формирование КНТП не требуется, поскольку исследования и разработки могут быть проведены без привлечения средств федерального бюджета.

Для обоснованного выбора научно-технически задач, для решения которых требуется концентрация ресурсов и финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета, необходима эффективно работающая процедура отбора таких задач. Предполагалось, что работу по определению актуальных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для их решения будут выполнять советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития.

Но к настоящему времени данная работа советами не выполнена, поскольку Правительством РФ не утверждены требования, которым должны отвечать комплексные задачи, а также критерии, по которым должно оцениваться соответствие требованиям.

Таким образом, комплексные задачи, для решения которых должны разрабатываться и реализовываться КНТП, не определены. В результате решения об одобрении заявок, поданных в советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития, принимаются по непрозрачным и исключительно субъективным критериям, а для формирования КНТП по инициативе самих советов нет понятных оснований.

Необходимым условием формирования КНТП сегодня является определение «ответственного исполнителя» – федерального органа исполнительной власти, на который будет возложена обязанность по разработке КНТП и подготовке нормативного правового акта о ее утверждении.

В полномочия ни одного из ФОИВов сегодня не входит «формирование КНТП в целях реализации приоритетных направлений научно-технологического развития».

Любая действительно комплексная, межотраслевая КНТП выходит за рамки компетенции любого отдельно взятого ФОИВа, при этом правовые и организационные основания для обеспечения межведомственного взаимодействия в действующей нормативной базе не прописаны.

Вывод: административно-политическая часть механизма формирования КНТП не работает по причине отсутствия в исполнительной ветви власти субъекта, ответственного за формирование и реализацию КНТП, и отсутствия нормативно-правовых и методических оснований для его появления.

Обязательным условием формирования КНТП также является наличие «заказчика» – организации реального сектора экономики, которая заинтересована в результатах планируемых в рамках КНТП исследований и разработок. Такая заинтересованность должна быть выражена в подтвержденной письменно готовности финансировать реализацию КНТП в размере не менее 30% от общего объема расходов. При этом порядок

управления реализацией КНТП в нормативных документах не описан, что делает невозможным для потенциальных инвесторов принятия реальных решений о выделении финансовых ресурсов. Коммерческая организация не может принимать решения о выделении ресурсов неопределенному субъекту на неопределенных условиях.

Не менее существенным препятствием для выполнения требования о наличии «заказчика» для всех КНТП является несоразмерность большинства отдельно взятых хозяйствующих субъектов «большим вызовам», на которые должны отвечать КНТП. Исключением являются крупнейшие сырьевые компании, которые решают задачи научно-технологического обеспечения своей деятельности самостоятельно путем развития соответствующих подразделений в составе компаний.

Вывод: рыночная часть механизма формирования КНТП не работает по причине отсутствия нормативно установленных правовых и организационных условий частно-государственного партнерства в ходе реализации КНТП, а также по причине несоразмерности отдельно взятых хозяйствующих субъектов «большим вызовам» и комплексным задачам.

За три года, прошедших с момента утверждения СНТР Указом Президента РФ, обозначенные в ней «большие вызовы» актуальности не утратили. Сегодняшний потенциал российских научных и образовательных организаций позволяет обоснованно предположить, что при создании необходимых нормативно-правовых, организационных и финансовых условий прорывные КНТП могут быть сформированы и реализованы.

Одновременно с задачей по созданию условий для формирования КНТП предлагается рассмотреть вопрос о создании эффективной системы управления научной и научно-технической деятельностью, целями которой является обеспечение научно-технического задела для последующего формирования КНТП, а также для решения образовательных и культурных задач.

С учетом завершения действия Федеральной целевой программы «Исследования и разработки...» проблема формирования тематики «задельных» научных исследований, их ресурсного обеспечения приобретает особую актуальность и остроту. В рамках утвержденной в 2019 году Государственной программы научно-технологического развития РФ такие механизмы не прописаны.

Предложение по решению проблемы

Предлагается в срок до 1 марта 2020 г. разработать, согласовать и принять нормативный правовой акт (постановление Правительства РФ) «О мерах по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Данным постановлением предлагается установить новые нормы в сфере государственного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, а также провести необходимую корректировку действующих нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Стратегии научно-технологического развития РФ.

Цель принятия НПА: создание нормативно-правовых и организационно-финансовых условий для повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

Задачи, которые должен решить НПА:

- определить в составе Правительства Российской Федерации субъект, наделенный полномочиями и ответственностью за формирование и реализацию комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла и обеспечивающего в этих целях межведомственное взаимодействие;
- упорядочить планирование и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, компаниями и акционерными обществами с государственным участием;
- установить порядок формирования тематики научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета, позволяющий концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях научно-технологического развития, поддерживать перспективные разработки и формировать научно-технический задел на перспективу.

Предложения по решению задач в проекте НПА

Первое. Определить в составе Правительства РФ заместителя Председателя Правительства РФ, который будет координировать работу федеральных органов исполнительной власти и давать им поручения по вопросам формирования научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

Второе. Дополнить перечень целевых индикаторов реализации СНТР показателями, характеризующими деятельность по формированию и реализации КНТП.

Третье. Утвердить требования к комплексным социально-экономическим задачам, на решение которых должны формироваться КНТП, и методику их определения (приложение к Постановлению Правительства), которой должны руководствоваться советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации.

Четвертое. Дать определение понятию комплексная научно-техническая программа полного инновационного цикла, указав перечень ее обязательных элементов:

- комплексные планы научных исследований (КПНИ),
- комплексные научно-технические проекты (КНТП),
- образовательные программы,
- план системных мер государственной политики, необходимых для реализации КНТП.

Пятое. Определить единый для всех федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием порядок финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности за счет средств федерального бюджета. **Установить, что такое финансирование возможно только посредством формирования КНТП в установленном порядке.**

Шестое. Определить порядок формирования КНТП, при котором срок на формирование КНТП составит не более 8 месяцев с момента одобрения заявки на разработку КНТП Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития. Для этих целей предлагается внести соответствующие дополнения в Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

Седьмое. Определить порядок организации и финансирования работ по формированию КНТП, в соответствии с которым разработка КНТП финансируется Минобрнауки России из средств Государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Восьмое. Определить функции базовых организаций Советов по приоритетным направлениям и порядок их создания (конкурсного отбора), возложив на базовые организации функции по организации работы по выявлению и согласованию тематики заделных исследований.

Результаты экспертного обсуждения предложений по реализации государственной политики

Экспертное обсуждение предложений по реализации государственной политики в сфере приоритетного направления научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации» состоялось 22 ноября 2019 г. на площадке Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению.

В ходе экспертного обсуждения выступили:

- Представитель Базовой организации Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации», заместитель начальника Управления инноваций, стратегии и коммуникаций Владимирова В.Г.;
- Советник министра науки и высшего образования Российской Федерации Шепелев Г.В.;
- Директор Департамента инноваций и перспективных исследований Министерства науки и высшего образования Российской Федерации Медведев В.В.;
- Руководитель Института арктических технологий МФТИ Васильев Ю.В.;
- Ректор Российского нового университета (РОСНОУ) Зернов В.А.;
- Руководитель Центра компетенций по НЦ Цифровая экономика в АО «Гринатом» Макушкин А.Г.;
- Генеральный директор компании «Картфонд» Панин А.Н.;
- Директор Института прикладных политических исследований Добромелов Г.В.

По результатам обсуждения участники пришли к следующим выводам.

Главным вызовом устойчивому и динамичному пространственному развитию Российской Федерации вызовом являются, в первую очередь, диспропорции в ее социально-экономическом развитии, неравномерность обеспечения регионов социальной, транспортной, логистической, коммунальной, информационной инфраструктурой.

Приоритет научно-технологического развития Российской Федерации, определенный пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, носит комплексный характер, для его эффективной реализации необходимо обеспечить продуктивное межведомственное взаимодействие на уровне государственного управления и междисциплинарный, междпредметный подход при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Комплексные научно-технические программы полного инновационного цикла в силу изначально заложенной в них межведомственности и междисциплинарности могут

стать инструментом для обеспечения технологического прорыва в сфере обеспечения связанности территории Российской Федерации, стать стимулом к социально-экономическому развитию регионов и эффективной реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Существующий порядок формирования и отбора комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла, установленный Правилами разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2019 г. № 162) не способствует межведомственному взаимодействию в целях формирования таких программ и проектов.

В указанных выше Правилах не определен порядок реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла, не распределены права и обязанности участников этого процесса, включая права на создаваемые в ходе реализации программ и проектов результаты интеллектуальной деятельности.

В сфере приоритетного направления научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации» практически невыполнимым является требование о внебюджетном финансировании программ и проектов в размере более половины от запрашиваемого объема, поскольку частные инвесторы не готовы участвовать в создании транспортно-логистических систем общего (коллективного) пользования и, тем более, в разработке инновационных транспортных средств, поскольку эта деятельность сопряжена с трудно прогнозируемыми рисками.

Участники обсуждения согласились с актуальностью и обоснованностью предложенных Базовой организации Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации» мер по повышению эффективности государственной политики в сфере приоритета научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации», включая:

- предложение о формировании дееспособного субъекта государственной научно-технической политики в сфере каждого приоритета научно-технологического развития, способного к проведению целенаправленной и систематической работы по анализу, прогнозированию, организации отбора комплексных научно-технологических программ и проектов полного инновационного цикла, инициированию таких программ и проектов;
- предложение о финансировании научно-технологической и инновационной деятельности федеральными органами исполнительной власти, которое должно осуществляться посредством формирования и реализации КНТП, установленном Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2019 г. № 162;
- предложение об обязательном проведении общественной экспертизы и участие общественности формировании перечней приоритетных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для реализации КНТП и научно-технологического задела, а также предложений о разработке КНТП.
- предложение о формировании и реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла в порядке, установленном

Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

3. Проекты предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Советов (июль 2020 г.)

1. Изменение условий деятельности, наделение советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития и их базовых организаций полномочиями для выполнения следующих функций:

- определение приоритетных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла (КНТП);

- формирование предложений о разработке КНТП;

- рассмотрение предложений о разработке КНТП;

- определение тематики для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в целях формирования научно-технологического задела по актуальным направлениям по приоритету научно - технологического развития.

2. Финансирование научно-технологической и инновационной деятельности федеральными органами исполнительной власти должно осуществляться посредством формирования и реализации КНТП.

3. Обязательное проведение общественной экспертизы и участие общественности в формировании перечней приоритетных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для реализации КНТП и научно-технологического задела, а также предложений о разработке КНТП.

Формирование и реализацию КНТП предлагается осуществлять в порядке, установленном **Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации** (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288), после внесения соответствующих изменений.

Перечисленные выше предложения нашли свое отражение в двух проектах Постановления Правительства Российской Федерации и пояснительных записках к ним, представленных ниже.

О мерах по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации

В целях реализации Стратегии научно-технологического развития РФ (далее в тексте – СНТР, утверждена Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642) и создания нормативно-правовых и организационно-финансовых условий для повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла. Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.
2. В срок до 1 октября 2020 г. внести необходимые изменения в Правила разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 19 февраля г. № 162.
3. Возложить контроль за подготовкой новой редакции Правил на первого заместителя Председателя Правительства РФ.

М. МИШУСТИН

УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Российской Федерации
от _____ 2020 г. № _____

КОНЦЕПЦИЯ

повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла

Общие положения

В Концепции предлагается установить новые нормы в сфере государственного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, а также провести необходимую корректировку действующих нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Стратегии научно-технологического развития РФ.

Цель Концепции

Создание нормативно-правовых и организационно-финансовых условий для повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

Задачи Концепции:

- определить в составе Правительства Российской Федерации субъект, наделенный полномочиями и ответственностью за формирование и реализацию комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла и обеспечивающего в этих целях межведомственное взаимодействие;
- упорядочить планирование и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, компаниями и акционерными обществами с государственным участием;
- установить порядок формирования тематики научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета, позволяющий концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях научно-технологического развития, поддерживать перспективные разработки и формировать научно-технический задел на перспективу.

Основные положения Концепции

1. Установить, что реализация Стратегии научно-технологического развития относится к ведению первого заместителя Председателя Правительства РФ, который обеспечивает межведомственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам формирования научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

2. Дополнить перечень целевых индикаторов реализации СНТР показателями, характеризующими деятельность по формированию и реализации КНТП.

3. Утвердить требования к комплексным социально-экономическим задачам, на решение которых должны формироваться КНТП, и методику их определения (приложение к Постановлению Правительства), которой должны руководствоваться советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации.

4. Дать определение понятию комплексная научно-техническая программа полного инновационного цикла, указав перечень ее обязательных элементов:

- комплексные планы научных исследований (КПНИ),
- комплексные научно-технические проекты (КНТП),
- образовательные программы,
- план системных мер государственной политики, необходимых для реализации КНТП.

5. Определить единый для всех федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием порядок финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности за счет средств федерального бюджета. Установить, что такое финансирование возможно только посредством формирования КНТП в установленном порядке.

6. Определить порядок формирования КНТП, при котором срок на формирование КНТП составит не более 8 месяцев с момента одобрения заявки на разработку КНТП Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития. Для этих целей предлагается внести соответствующие дополнения в Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

7. Определить порядок организации и финансирования работ по формированию КНТП, в соответствии с которым разработка КНТП финансируется Минобрнауки России из средств Государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и потенциальным заказчиком КНТП в соотношении 80х20 процентов от необходимого объема финансирования.

8. Определить функции базовых организаций Советов по приоритетным направлениям и порядок их создания (конкурсного отбора), возложив на базовые организации функции по организации работы по выявлению и согласованию тематики заданных исследований.

О подготовке предложения о разработке и реализации комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла, направленной на обеспечение пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации

В целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 и в соответствии со Стратегией пространственного развития (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р) и Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации (далее в тексте – СНТР, утверждена Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642) Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Подготовить в срок до 1 декабря 2020 г. предложение о разработке и реализации комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла, направленной на обеспечение пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации.
2. Целью комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла, направленной на обеспечение пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации, является создание инновационных продуктов и технологий, обеспечивающих социально-экономическое развитие и комфортное присутствие человека на территории Арктической зоны Российской Федерации.
3. Поручить подготовку предложения Совету по приоритетному направлению научно-технологического развития, определенному пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития, совместно с Минвостокразвития России, Минэкономразвития России, Минтранс России и Минобрнауки России.
4. Возложить контроль за подготовкой предложения на первого заместителя Председателя Правительства РФ.

М. МИШУСТИН

Пояснительные записки к проектам предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Советов

Одной из основных существующих сегодня проблем является тот факт, что самый мощный субъект в лице государства декларирует цели, но ведомства на своем уровне решают совершенно другие задачи, а у хозяйствующих субъектов – понятная проблема экономии ресурсов на создание инфраструктуры. Поэтому получается в целом не очень отрадная картина.

Изменить ситуацию призваны нормативно-правовые акты (далее – НПА) в виде двух проектов Постановления Правительства Российской Федерации. Ниже представлены Пояснительные записки к этим проектам, объясняющие необходимость их принятия.

Пояснительная записка 1

Постановка проблемы

С момента утверждения Стратегии научно-технологического развития РФ (СНТР) 1 декабря 2016 г. к настоящему времени не началась реализация ни одной комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла (КНТП), результатом которой станет технологический прорыв на каком-либо значимом направлении, ответ на «большой вызов».

Большинство предложений о разработке КНТП, которые могут быть направлены в Правительство РФ до конца 2020 г., представляют собой отраслевые проекты, которые могли бы реализовываться в качестве «ведомственных проектов» в порядке, установленном Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 в ред. от 26 марта 2020 г.).

Переходу к программному и проектному управлению в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, заложенному в Стратегии научно-технологического развития РФ, препятствует сложившиеся к сегодняшнему дню нормативно-правовая база и правоприменительная практика, не позволяющие эффективно сочетать административно-политические и рыночные механизмы управления.

Необходимым условием для формирования и реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла (КНТП) является согласованное использование двух подходов и соответствующих им инструментов:

- административно-политического, основанного на использовании государственных средств для решения общественно значимых задач, и
- рыночного, основанного на использовании научно-технических решений в целях повышения конкурентоспособности продукции, повышения доходности бизнеса.

Существенное замечание: при наличии подтвержденного платежеспособного рыночного спроса на какое-либо инновационное решение формирование КНТП не требуется, поскольку исследования и разработки могут быть проведены без привлечения средств федерального бюджета.

Для обоснованного выбора научно-технических задач, для решения которых требуется концентрация ресурсов и финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета, необходима эффективно работающая процедура отбора таких задач. Предполагалось, что работу по определению актуальных комплексных социально-экономических задач и научно-технических задач для их решения будут выполнять советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития.

Но к настоящему времени данная работа советами не выполнена, поскольку Правительством РФ не утверждены требования, которым должны отвечать комплексные задачи, а также критерии, по которым должно оцениваться соответствие требованиям.

Таким образом, комплексные задачи, для решения которых должны разрабатываться и реализовываться КНТП, не определены. В результате решения об одобрении заявок, поданных в советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития, принимаются по непрозрачным и исключительно субъективным критериям, а для формирования КНТП по инициативе самих советов нет понятных оснований.

Необходимым условием формирования КНТП сегодня является определение «ответственного исполнителя» - федерального органа исполнительной власти, на который будет возложена обязанность по разработке КНТП и подготовке нормативного правового акта о ее утверждении.

В полномочия ни одного из ФОИВов сегодня не входит «формирование КНТП в целях реализации приоритетных направлений научно-технологического развития».

Любая действительно комплексная, межотраслевая КНТП выходит за рамки компетенции любого отдельно взятого ФОИВа, при этом **правовые и организационные основания для обеспечения межведомственного взаимодействия в действующей нормативной базе не прописаны.**

Вывод: административно-политическая часть механизма формирования КНТП не работает по причине отсутствия в исполнительной ветви власти субъекта, ответственного за формирование и реализацию КНТП, и отсутствия нормативно-правовых и методических оснований для его появления.

Обязательным условием формирования КНТП также является наличие «заказчика» - организации реального сектора экономики, которая заинтересована в результатах исследований и разработок, планируемых в рамках КНТП. Такая заинтересованность должна быть выражена в подтвержденной письменно готовности финансировать реализацию КНТП в размере не менее 30% от общего объема расходов. При этом порядок управления реализацией КНТП в нормативных документах не описан, что делает невозможным для потенциальных инвесторов принятие реальных решений о выделении финансовых ресурсов. Коммерческая организация не может принимать решения о выделении ресурсов неопределенному субъекту на неопределенных условиях.

Не менее существенным препятствием для выполнения требования о наличии «заказчика» для всех КНТП является несоразмерность большинства отдельно взятых хозяйствующих субъектов «большим вызовам», на которые должны отвечать КНТП. Исключением являются крупнейшие сырьевые компании, которые решают задачи научно-

технологического обеспечения своей деятельности самостоятельно путем развития соответствующих подразделений в составе компаний.

Вывод: рыночная часть механизма формирования КНТП не работает по причине отсутствия нормативно установленных правовых и организационных условий частно-государственного партнерства в ходе реализации КНТП, а также по причине несоразмерности отдельно взятых хозяйствующих субъектов «большим вызовам» и комплексным задачам.

За три с половиной года, прошедших с момента утверждения СНТР Указом Президента РФ, обозначенные в ней «большие вызовы» актуальности не утратили. Сегодняшний потенциал российских научных и образовательных организаций позволяет обоснованно предположить, что при создании необходимых нормативно-правовых, организационных и финансовых условий прорывные КНТП могут быть сформированы и реализованы.

Одновременно с задачей по созданию условий для формирования КНТП предлагается рассмотреть вопрос о создании эффективной системы управления научной и научно-технической деятельностью, целями которой является обеспечение научно-технического задела для последующего формирования КНТП, а также для решения образовательных и культурных задач.

Предложение по решению проблемы

Предлагается принятие нормативного правового акта (постановления Правительства РФ) «О мерах по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Данным постановлением предлагается установить новые нормы в сфере государственного управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, а также провести необходимую корректировку действующих нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Стратегии научно-технологического развития РФ.

Цель принятия НПА: создание нормативно-правовых и организационно-финансовых условий для повышения эффективности управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

Задачи, которые должен решить НПА:

- определить в составе Правительства Российской Федерации субъект, наделенный полномочиями и ответственностью за формирование и реализацию комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла **и обеспечивающего в этих целях межведомственное взаимодействие;**
- упорядочить планирование и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, компаниями и акционерными обществами с государственным участием;
- установить порядок формирования тематики научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета, позволяющий концентрировать

ресурсы на приоритетных направлениях научно-технологического развития, поддерживать перспективные разработки и формировать научно-технический задел на перспективу.

Предложения по решению задач в проекте НПА

Первое. Установить, что реализация Стратегии научно-технологического развития относится к ведению первого заместителя Председателя Правительства РФ, который обеспечивает межведомственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и дает им поручения по вопросам формирования научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла.

Второе. Дополнить перечень целевых индикаторов реализации СНТР показателями, характеризующими деятельность по формированию и реализации КНТП.

Третье. Утвердить требования к комплексным социально-экономическим задачам, на решение которых должны формироваться КНТП, и методику их определения (приложение к Постановлению Правительства), которой должны руководствоваться советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации.

Четвертое. Дать определение понятию комплексная научно-техническая программа полного инновационного цикла, указав перечень ее обязательных элементов:

комплексные планы научных исследований (КПНИ),

комплексные научно-технические проекты (КНТП),

образовательные программы,

план системных мер государственной политики, необходимых для реализации КНТП.

Пятое. Определить единый для всех федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием порядок финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности за счет средств федерального бюджета. Установить, что такое финансирование возможно только посредством формирования КНТП в установленном порядке.

Шестое. Определить порядок формирования КНТП, при котором срок на формирование КНТП составит не более 8 месяцев с момента одобрения заявки на разработку КНТП Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития. Для этих целей предлагается внести соответствующие дополнения в Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

Седьмое. Определить порядок организации и финансирования работ по формированию КНТП, в соответствии с которым разработка КНТП финансируется Минобрнауки России из средств Государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и потенциальным заказчиком КНТП в соотношении 80х20 процентов от необходимого объема финансирования.

Восьмое. Определить функции базовых организаций Советов по приоритетным направлениям и порядок их создания (конкурсного отбора), возложив на базовые

организации функции по организации работы по выявлению и согласованию тематики задельных исследований.

Пояснительная записка 2

Предлагается принятие нормативного правового акта (постановления Правительства РФ) со сроком исполнения до 1 декабря 2020 г. следующее мероприятие:

Совету по приоритетному направлению научно-технологического развития, определенному пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития, совместно с Минвостокразвития России, Минэкономразвития России, Минтранс России и Минобрнауки России подготовить предложение о разработке и реализации комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла, направленной на обеспечение пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации.

Пояснения

Комплексное освоение Арктической зоны Российской Федерации определено приоритетной задачей в целом ряде документов стратегического планирования федерального уровня.

Указом Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года.

Согласно Стратегии пространственного развития (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р), первоочередными задачами развития Арктической зоны Российской Федерации являются:

- обеспечение устойчивого круглогодичного транспортного сообщения малонаселенных и островных территорий Арктической зоны, Дальнего Востока, изолированных от единой транспортной системы Российской Федерации;
- содействие развитию распределенной генерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии, в первую очередь на удаленных и труднодоступных территориях, обладающих необходимыми природными условиями и ресурсами;
- стимулирование опережающего развития и внедрения энергосберегающих и энергоэффективных технологий, в первую очередь в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (далее в тексте – СНТР, утверждена Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642) эффективное освоение Арктики указано в составе приоритета научно-технологического развития, определенного пунктом 20е СНТР:

«Связанность территории Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики».

Реализация этого приоритета научно-технологического развития должна стать ответом на «большой вызов», который заключается в «необходимости эффективного

освоения и использования пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, а также укрепления позиций России в области экономического, научного и военного освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики».

Главной управленческой задачей при разработке указанной комплексной программы является гармонизации трех отраслей стратегического планирования: пространственного (территориального, регионального), отраслевого и научно-технического.

В каждой из перечисленных отраслей стратегического планирования, включая планирование инновационного развития, сформированы и реализуются соответствующие стратегии и государственные программы. Однако необходимо отметить, что перечисленные выше стратегические документы реализуются с высокой степенью «автономности».

Предлагаемая комплексная программа должна основываться на межпредметном, междисциплинарном и межведомственном подходе

Цель комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла, направленной на обеспечение пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации: создание инновационных продуктов и технологий, обеспечивающих социально-экономическое развитие и комфортное присутствие человека на территории Арктической зоны Российской Федерации (таблица 2).

Таблица 2 – Комплексные социально-экономические задачи

Комплексные социально-экономические задачи, для решения которых необходимо обеспечение связанности территории Арктической зоны Российской Федерации	Научно-технические задачи в составе комплексных социально-экономических задач
Повышение физической и экономической доступности для населения и хозяйствующих субъектов транспортно-логистических услуг, обеспечивающих безопасную, своевременную и экономически эффективную доставку грузов и пассажиров, доступ к освоению природных ресурсов.	Разработка инновационных транспортных средств, не нуждающихся в традиционной транспортной инфраструктуре (малая авиация, дирижабли, амфибийный транспорт), беспилотных авиационных и наземных транспортно-логистических систем, элементов инфраструктуры для обеспечения мультимодальных перевозок
	Создание интегрированной цифровой платформы взаимодействия перевозчиков (транспортных предприятий, частных перевозчиков и индивидуальных владельцев транспортных средств) и клиентов (пассажиров, грузоотправителей) по обеспечению мобильности и оказанию

	транспортно-логистических услуг всеми видами транспорта
Повышение физической и экономической доступности для населения и хозяйствующих субъектов услуг энергоснабжения, обеспечивающих надежность, безопасность и устойчивость систем жизнеобеспечения и производственных объектов	Разработка моделей управления спросом на электроэнергию в условиях децентрализованного энергоснабжения
	Разработка технически и экономически эффективных накопителей электроэнергии
	Разработка технически и экономически эффективных многотопливных энергетических установок
	Разработка гибридных автономных систем энергообеспечения
Улучшение жилищных условий, качества среды проживания, повышение качества жизни, создание условий для полноценной реализации человеческого потенциала в территориях с низкой плотностью населения	Разработка комплекса технологических решений (системы жизнеобеспечения, градостроительные и архитектурные решения) для освоения территорий и развития существующих населенных пунктов, позволяющей обеспечивать в них условия жизни, сопоставимые с городскими агломерациями
Повышение эксплуатационных характеристик транспортных средств и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры	Создание защитных покрытий, обеспечивающих повышенные требования к эксплуатационным характеристикам транспортных средств и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры при экстремальных климатических условиях
Повышение качества планирования и администрирования комплексного освоения и развития территорий, обеспечения доступа населения к основным социальным и культурным благам	Создание системы информационно-аналитической поддержки принятия управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления, включая решения о выборе приоритетов социально-экономического развития. оптимизации модели расселения и размещения производительных сил, оптимальной модели транспортно-логистического обслуживания, оптимальной модели энергообеспечения

Результаты экспертного обсуждения предложений по реализации государственной политики

26 мая 2020 г. состоялась экспертная сессия, посвященная обсуждению итогов экспертного опроса, проведенного в начале мая 2020 г. и поступивших предложений по реализации государственной политики.

Стенограмма экспертной сессии приведена ниже. Краткое **резюме** состоявшегося обсуждения сводится к следующим положениям:

1. Итоговый интегральный результат экспертного опроса отражает действительную картину некоторых приоритетов развития Арктической зоны Российской Федерации в аспекте, посвященном связанности территорий.

2. В продвижении государственной политике по развитию территорий существует непреодоленный пока барьер, который состоит в том, что реализация целей Стратегического развития приходит в противоречие с ведомственными нормативными документами, в которых «идет расчет от наличного населения, которое продолжает сокращаться, т.е. получается, что целенаправленные усилия по его обустройству и приросту ... как бы из самой методики не вытекают, оно и даже как-то и запрещает».

3. Целесообразно продолжать этот экспертный исследовательский проект, он не должен заканчиваться на тех процедурах, которые уже проведены.

4. Проекты предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Советов (ноябрь 2020 г.)

В Минтранс России и Российской академию наук Советом были направлены следующие предложения к проекту Транспортной стратегии Российской Федерации до 2035 года:

- Раздел IV «Прогноз развития транспортной отрасли» дополнить подразделом «Прогноз развития в сфере обеспечения связанности территории Арктической зоны Российской Федерации»;
- Раздел V «Основные механизмы реализации Стратегии» дополнить пунктом «Реализация комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла в сфере приоритета научно-технологического развития, определенного пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642»;
- Раздел V «Основные механизмы реализации Стратегии» дополнить следующим механизмом определения актуальных научно-технических задач: «Перечень комплексных и научно-технических задач для выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в целях реализации Стратегии ежегодно утверждается Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития, определенному пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах развития транспортных систем, промышленности, регионального развития»;
- Пункт «Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по направлениям, обеспечивающим реализацию Стратегии» дополнить подпунктом «Разработка инновационных транспортных средств, не нуждающихся в традиционной транспортной инфраструктуре (малая авиация, дирижабли, амфибийный транспорт), беспилотных авиационных и наземных транспортно-логистических систем, элементов инфраструктуры для обеспечения связанности малонаселенных и труднодоступных территорий».

Пояснительные записки к проектам предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Советов

Одним из ключевых документов стратегического планирования федерального уровня в сфере обеспечения связанности территории России является Транспортная стратегия Российской Федерации (далее – ТС РФ) на соответствующий период. ТС РФ задает целевые ориентиры, на основе которых могут определяться комплексные и научно-технические задачи для формирования и отбора комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла (КНТП) и федеральных научно-технических программ (ФНТП), направленные на обеспечение связанности территории страны.

Действующая Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, в настоящее время Минтранс России работает над проектом Стратегии до 2035 года.

Совет по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории РФ» принял участие в разработке проекта Транспортной стратегии РФ на период до 2035 года: разработанный Минтрансом России проект ТС РФ был направлен всем членам Совета для подготовки замечаний и предложений. Подготовленные Базовой организацией предложения к проекту ТС РФ были единогласно одобрены Советом на заседании 19 ноября 2020 г. и направлены в Минтранс России и Российскую академию наук.

I. Пояснения к предложениям к разделу IV проекта Транспортной стратегии «Прогноз развития транспортной отрасли»

В рассматриваемом проекте Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2035 года (далее – проект Стратегии) содержится прогноз по восьми ключевым направлениям развития отраслей и сфер государственного управления в области транспорта, а именно:

- Дорожное хозяйство;
- Железнодорожный транспорт;
- Морской транспорт и морские порты;
- Водный транспорт и внутренние водные пути;
- Воздушный транспорт и аэропортовая инфраструктура, включая региональные и местные авиаперевозки;
- Автомобильный транспорт;
- Городской пассажирский транспорт, внеуличный транспорт, транспортные системы городских агломераций;
- Обустройство пунктов пропуска через государственную границу.

Таким образом, перечисленные выше сферы охватывают традиционные виды транспорта и путей сообщения. Но представляется необходимым учесть, что обеспечение связанности такой геостратегической территории как Арктика не может быть достигнуто в среднесрочном горизонте планирования исключительно за счет развития традиционной транспортной инфраструктуры. Для обеспечения связанности территории Арктической зоны Российской Федерации требуется разработка и внедрение инновационных транспортных систем, решение комплексных межведомственных задач.

Комплексное освоение Арктической зоны Российской Федерации определено приоритетной задачей в ряде документов стратегического планирования федерального уровня.

Указом Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года.

Согласно Стратегии пространственного развития (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р), первоочередными задачами развития Арктической зоны Российской Федерации являются:

- обеспечение устойчивого круглогодичного транспортного сообщения малонаселенных и островных территорий Арктической зоны, Дальнего Востока, изолированных от единой транспортной системы Российской Федерации;
- содействие развитию распределенной генерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии, в первую очередь на удаленных и труднодоступных территориях, обладающих необходимыми природными условиями и ресурсами;
- стимулирование опережающего развития и внедрения энергосберегающих и энергоэффективных технологий, в первую очередь в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации эффективное освоение Арктики указано в составе приоритета научно-технологического развития, определенного пунктом 20е СНТР.

Реализация этого приоритета научно-технологического развития должна стать ответом на «большой вызов», который заключается в «необходимости эффективного освоения и использования пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, а также укрепления позиций России в области экономического, научного и военного освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики».

Главной управленческой задачей при разработке и реализации Транспортной стратегии Российской Федерации представляется гармонизации трех отраслей стратегического планирования: пространственного (территориального, регионального), отраслевого и научно-технического.

В каждой из перечисленных отраслей стратегического планирования, включая планирование инновационного развития, сформированы и реализуются соответствующие стратегии и государственные программы. Однако необходимо отметить, что перечисленные выше стратегические документы реализуются с высокой степенью «автономности».

Предлагается использовать при разработке и реализации Транспортной стратегии Российской Федерации межведомственный подход и включить в нее положения, направленные на решение комплексных задач по обеспечению пространственного развития и связанности территории Арктической зоны Российской Федерации.

На основании изложенного Раздел IV «Прогноз развития транспортной отрасли» предлагается дополнить **подразделом «Прогноз развития в сфере обеспечения связанности территории Арктической зоны Российской Федерации».**

II. Пояснения к предложениям к Разделу V проекта Транспортной стратегии «Основные механизмы реализации Стратегии»

Первое. В целях реализации межведомственного подхода, гармонизации Транспортной стратегии с документами стратегического планирования в научно-технологической сфере предлагается Раздел V «Основные механизмы реализации Стратегии» дополнить пунктом «Реализация комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла в сфере приоритета научно-технологического развития, определенного пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития

Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642».

В проекте Стратегии определены пять её целей, а именно:

- обеспечение связанности территорий Российской Федерации;
- обеспечение экономически эффективных грузовых перевозок;
- обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения;
- встраивание российской транспортной системы в международные транспортные коридоры;
- повышение уровня безопасности транспортной системы.

Обеспечение связанности территории Российской Федерации, устойчивых экономических и социальных связей указаны в проекте Стратегии в качестве основных функций транспортной системы.

Обеспечение связанности территории Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики определено в качестве приоритетного направления научно-технологического развития страны пунктом 20е СНТР.

Формирование и реализации комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла по приоритетным направлениям научно-технологического развития (далее в тексте КНТП) является основным механизмом реализации Стратегии научно-технологического развития РФ (далее в тексте – СНТР).

Правила разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения КНТП в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 19.02.2019 № 162.

Обязательным условием формирования КНТП в соответствии с указанными Правилами является определение «ответственного исполнителя» – федерального органа исполнительной власти, на который будет возложена обязанность по разработке КНТП, подготовке нормативного правового акта о ее утверждении, а также организация управления реализацией КНТП.

Включение КНТП в число механизмов реализации Транспортной стратегии Российской Федерации создаст правовые и организационные основания для Минтранса России как федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию Транспортной стратегии, выступать ответственным исполнителем КНТП, направленных на реализацию приоритета научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации» (п. 20е СНТР) и обеспечивать необходимое для формирования и реализации КНТП межведомственное взаимодействие.

Второе. В целях формирования и регулярной актуализации научных и научно-технических задач, решение которых необходимо для успешной реализации Транспортной стратегии, предлагается включить в Раздел V «Основные механизмы реализации Стратегии» следующее дополнение:

«Перечень комплексных и научно-технических задач для выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в целях реализации Стратегии

ежегодно утверждается Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития, определенному пунктом 20е Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах развития транспортных систем, промышленности, регионального развития».

Утверждение советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития комплексных и научно-технических задач предусмотрено пунктом 3 Правил разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2019 г. № 162):

«Совет по приоритетному направлению определяет комплексные задачи и входящие в их состав научно-технические задачи, на решение которых должна быть направлена его деятельность, и согласовывает их с координационным советом по приоритетным направлениям научно-технологического развития Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию».

Определение и ежегодная актуализация перечня актуальных научных и научно-технических задач в целях реализации Транспортной стратегии будет способствовать повышению эффективности научной и научно-технической деятельности, включая формирование, отбор и реализацию КНТП в рамках Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Данный перечень научных и научно-технических задач будет служить содержательным ориентиром при формировании тематики научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ научно-образовательных центров (НОЦ), научных центров мирового уровня (НЦМУ), государственных бюджетных заданий научных и образовательных организаций, специализирующихся в сфере приоритетных направлений научно-технологического развития, определенных пунктами 20а, 20б, 20е и 2ж Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Третье. В Разделе V «Основные механизмы реализации Стратегии рассматриваемого проекта Транспортной стратегии перечислены следующие направления НИР и ОКР:

- прогнозирование, стратегическое планирование и моделирование развития транспортного комплекса;
- развитие мультимодальных транспортных систем и технологий;
- обеспечение экологической безопасности транспортного комплекса, в том числе, минимизация последствий изменения климата для транспортной системы;
- создание и развитие цифровых и навигационных технологий, беспилотных транспортных систем.

В целях обеспечения связанности малонаселенных и труднодоступных территорий предлагается пункт «Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по направлениям, обеспечивающим реализацию Стратегии» дополнить подпунктом «Разработка инновационных транспортных средств, не нуждающихся в традиционной

транспортной инфраструктуре (малая авиация, дирижабли, амфибийный транспорт), беспилотных авиационных и наземных транспортно-логистических систем, элементов инфраструктуры для обеспечения связанности малонаселенных и труднодоступных территорий».

Результаты экспертного обсуждения предложений по реализации государственной политики

30 октября 2020 г. состоялась экспертная сессия, посвященная обсуждению итогов экспертного опроса, проведенного в начале октября 2020 г. и поступивших предложений по реализации государственной политики.

В ходе экспертной сессии проводились 4 круга обсуждения. Ниже представлены вопросы, задававшиеся в ходе круга обсуждения и основные тезисы, озвученные экспертами.

1. О субъекте целеполагания и инициативы разработки Стратегии

Как ставятся цели, которые должны бы быть достигнуты в ходе реализации Транспортной Стратегии? Кто их определяет? Кто решает, что цели достигнуты?

- Основная проблема проекта Транспортной Стратегии в том, что она не учитывает интересы населения. В ней отсутствует конкретный человек. Наибольшим образом это становится заметным, если говорить непосредственно о транспорте в Арктике, в которой транспорт рассматривается исключительно как средство перемещения грузов, а не людей.
- Стратегическая цель может быть только одна, но ее необходимо правильно выбирать. Прежде всего, речь должна идти о разработке системы подготовки принятия стратегических решений. Важно понимать, что Транспортная Стратегия – это постоянно развивающийся документ. Его развитие зависит от технического прогресса и стратегических целей страны. В связи с этим могут возникать ситуации, когда намеченные ранее цели морально устаревают до их выполнения, хотя им продолжают следовать, из-за чего возникают ситуации технологического отставания России от мировой транспортной отрасли.
- Цели транспортной стратегии должны согласовываться с ключевыми документами Российской Федерации, они должны быть межотраслевыми, так как транспорт связан и с экономикой, и с добывающей, и с социальной сферой.

2. О субъектах разработки Стратегии

Когда принято решение о разработке Стратегии, определяются ответственные субъекты. Как «назначаются» эти субъекты и описывается их ответственность? Насколько сегодняшний порядок разработки ТС совершенен, какие имеет преимущества и недостатки? Правильно ли определены роли основных участников процесса разработки ТС? Кто еще должен был бы участвовать в разработке ТС?

- Сегодняшний порядок разработки Транспортной стратегии несовершенен. Разработкой занимается организация по Госконтракту, в то время как оптимальным было бы не единоличная разработка стратегии, а коллективная, под контролем выигравшей Госконтракт организации. В противном случае возникает ситуация, когда при ненадлежащей работе одной организации может страдать вся отрасль. Идеальная модель субъекта разработки транспортной стратегии – это **модель консорциума** транспортников, экономистов, социологов и т.д. По сути такими консорциумами являются Базовые советы по достижению научных приоритетов Российской Федерации, которые могли бы взять на себя функцию консультирования.
- Разработка Транспортной стратегии должна начинаться со сбора предложений от широкого круга заинтересованных: НИИ, отраслевых министерств, бизнеса, субъектов Федерации.
- Дополнительными субъектами разработки Транспортной стратегии могут стать Общественные палаты регионов или совещательные органы.

3. Научные учреждения как субъект разработки Стратегии

Каково сегодняшнее участие научных (исследовательских, аналитических) учреждений в разработке Стратегии. Как разработка Транспортной Стратегии согласуется со Стратегией научно-технологического развития страны? Каким образом было бы правильно организовать участие научных учреждений (субъектов развития науки) в разработке Транспортной Стратегии?

- Современная отечественная наука теряет роль третейского судьи, поскольку теряет свою независимость. Будучи поставленной в жесткие рамки зависимости финансирования от количественных показателей, она обслуживает интересы тех, кто обращается к ней за услугами. Таким образом, возникает ситуация перекоса, когда одно научное направление не продвигается, в то время, как другому уделяется чрезмерно много внимания. Наука – это оператор интересов широкого круга заинтересованных, но если заказывает кто-то один, то она и обслуживает кого-то одного.
- Далеко не каждый ВУЗ или НИИ может и должен принимать участие в разработке проекта Транспортной стратегии, но необходимо выделить некоторое их количество. Основанием для выделения может послужить территориальная принадлежность учреждения в совокупности с его научными показателями.
- Научные учреждения могут выступать и в роли советника по исполнению самой Транспортной стратегии. Они могут вовремя сообщать о новых научных достижениях в области транспорта, могут давать корректировки по прогнозам в той или иной отрасли.

4. Арктическая зона в проекте Транспортной стратегии

Должна ли Арктическая зона быть отдельно выделена в тексте Транспортной стратегии? Как согласуются интересы развития Арктической зоны в целом с развитием отдельных входящих в нее регионов?

- Арктическая зона Российской Федерации должна быть представлена в Транспортной стратегии в части, касаемо Северного морского пути.
- Отдельно было отмечено, что Транспортная стратегия не должна противоречить интересам России в развитии Арктики. Она должна учитывать специфику региона и не забывать о живущих в Арктике людях. Идеи бизнеса, работающего в Арктике должны согласовываться с интересами населения.
- Сейчас, после подписания Президентом РФ указа о Стратегическом развитии Арктики, к интересам этой Территории и повышению ее связанности необходимо отнестись с повышенным вниманием.

В завершение экспертной сессии эксперты обсудили вопрос, кто должен контролировать исполнение намеченных целей и нести ответственность за неисполнение стратегии. В качестве контролирующих органов были предложены Счетная палата РФ, Общественная палата РФ, Прокуратура РФ. В том, что касается наказания за неисполнение стратегии, эксперты не сошлись в едином мнении, отметив, что зачастую очень сложно выявить конкретного виновного в срыве стратегических планов.

5. Проекты предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Совета (ноябрь 2021 г.)

Содержание предложений

Совету при Президенте Российской Федерации по науке и образованию предлагается рассмотреть возможность принятия решения о разработке и реализации важнейшего инновационного проекта государственного значения (ВИПГЗ) «**Новые города – города будущего**».

Целью ВИПГЗ «Новые города – города будущего» предлагается определить эффективное освоение и использование географического и социально-экономического пространства Российской Федерации, преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны.

Предлагается сформировать перечень комплексных задач в составе ВИПГЗ «Новые города – города будущего», включающий в себя, в том числе, следующие комплексные задачи:

а) в сфере государственного и муниципального управления пространственным развитием: задачи по созданию системы информационно-аналитической поддержки принятия и оценки регулирующего воздействия управленческих решений, включая решения об оптимизации модели расселения и размещения производительных сил, о выборе оптимальных моделей предоставления основных социальных благ и услуг, транспортно-логистического обслуживания и энергообеспечения;

б) в сфере обеспечения жизнедеятельности и хозяйственной деятельности в новых городах: задачи по разработке автономных энергоэффективных зданий, сооружений и систем, а также природосберегающих технологий;

в) в сфере обеспечения связанности территорий: задачи по разработке транспортно-технологических и телекоммуникационных систем, обеспечивающих экономически эффективное и безопасное перемещение людей, грузов, информации при создании и развитии новых городов;

г) в социогуманитарной сфере: задачи по разработке новых подходов и методов организации социального взаимодействия в целях формирования человеческого капитала новых городов.

1. Пояснения к предложениям

Настоящие предложения подготовлены в развитие положений Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 2021 г. № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики», а также с учетом инициативы по строительству в Сибири новых городов, с которой в сентябре 2021 г. выступил Министр обороны Российской Федерации С.К. Шойгу, и которую поддержал Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Согласно подпункту б) пункта 7 Указа Президента от 15 марта 2021 г. № 143, в целях достижения необходимого уровня национальной безопасности, высоких показателей эффективности экономики в целом или эффективности ключевых секторов экономики, а также в целях решения наиболее актуальных задач в социальной сфере, в первую очередь связанных с повышением качества жизни населения, разрабатываются и реализуются важнейшие инновационные проекты государственного значения (ВИПГЗ).

ВИПГЗ формируются Правительством Российской Федерации на основании решения Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, утверждаются Правительством Российской Федерации по согласованию с президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

Настоящие предложения разработаны Базовой организацией Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации», рассмотрены на Экспертной сессии, состоявшейся в Общественной палате Российской Федерации 25 октября 2021 г., и одобрены решением Совета 18 ноября 2021 г.

Целью предлагаемого к разработке и реализации ВИПГЗ «Новые города – города будущего» является эффективное освоение и использование географического и социально-экономического пространства Российской Федерации, преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, то есть ответ на большой вызов, определенный пунктом 15ж Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации – «Освоение территории страны, мирового океана, Арктики и Антарктики.

Формирование ВИПГЗ «Новые города – города будущего» представляется целесообразным, поскольку может рассматриваться как эффективный инструмент решения проблемы, поставленной в подпункте ж) пункта 11 Стратегии научно-технологического развития РФ, согласно которому сохраняется несогласованность приоритетов и инструментов поддержки научно-технологического развития Российской Федерации на национальном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях, что не позволяет сформировать производственные цепочки создания добавленной стоимости высокотехнологичной продукции и услуг, обеспечить наибольший мультипликативный эффект от использования создаваемых технологий.

Разработка и реализация ВИПГЗ, направленного на обеспечение эффективного освоения территории страны, устойчивого пространственного развития, позволит скоординировать цели, задачи и мероприятия всех ключевых документов стратегического планирования, направленных на обеспечение устойчивого пространственного развития Российской Федерации».

В рамках предлагаемого к разработке и реализации ВИПГЗ «Новые города – города будущего» могут быть обоснованно определены комплексные социально-экономические и научно-технические задачи, на решении которых необходимо сконцентрировать ресурсы, включая интеллектуальные ресурсы научно-технологической сферы Российской Федерации.

Результаты экспертного обсуждения предложений по реализации государственной политики, в сфере, соответствующей направлениям деятельности Совета

25 октября 2021 г. состоялась экспертная сессия, посвященная обсуждению предложений по реализации государственной политики, в сфере, соответствующей направлениям деятельности Совета.

На экспертную сессию были вынесены вопросы, связанные с инициативой по строительству в Сибири новых городов, с которой в сентябре 2021 г. выступил Министр

обороны Российской Федерации С.К. Шойгу, и которую поддержал Президент Российской Федерации В.В. Путин:

1. Возможные организационно-управленческие механизмы и научно-технические задачи осуществления амбициозного проекта «Новые города – города будущего»;
2. Использование механизма разработки и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения (далее – ВИПГЗ);
3. Может ли разработка и реализация ВИПГЗ «Новые города – города будущего» рассматриваться как оптимальный управленческий механизм для достижения целей по созданию и развитию в России новых городов?
4. Возможно ли строительство новых городов на основе государственно-частного партнерства, какие хозяйствующие субъекты могут стать заинтересованными и эффективными участниками такого партнерства?
5. Какие актуальные научные и научно-технические задачи необходимо решить для разработки и реализации ВИПГЗ «Новые города – города будущего»?

На заседании Совета 17 ноября 2021 г. члены Совета одобрили предложения по реализации государственной политики в сфере приоритетного направления научно-технологического развития Российской Федерации «Связанность территории Российской Федерации», разработанные Базовой организацией Совета.

6. Проекты предложений по реализации эффективной государственной политики в сфере, соответствующей направлениям деятельности Совета (ноябрь 2022 г.)

1.1. Предложения по теме «Создание единой государственной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и ее оценки»

Направление 1. Определение целевых ориентиров для оценки результативности исследований

Предлагаемый путь решения: развитие системы приоритетов научно-технологического развития, определенных Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации.

Предлагаемый правовой механизм: включение приоритетных «комплексных задач и входящих в их состав научно-технических задач» в качестве обязательного раздела в документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях (стратегии и государственные программы).

Ожидаемые результаты решения задачи:

- определение целевых ориентиров для экспертной оценки результативности научных исследований и разработок с точки зрения их вклада в решение приоритетных комплексных и научно-технических задач;
- формирование государственного заказа для академической и вузовской науки;
- повышение эффективности работы по созданию опережающих научно-технических заделов, пригодных для последующего использования в прикладной и корпоративной науке и ОПК.

Направление 2. Создание национальной системы предъявления научных результатов и научной коммуникации

Предлагаемый путь решения: развитие информационных систем для работы с научными результатами (опубликование, рецензирование, научная дискуссия).

Предлагаемые мероприятия:

- формирование национального Белого списка научных изданий;
- использование конкурсных процедур при реализации программ поддержки научных изданий и информационных систем.

Предлагаемые правовые механизмы:

- утверждение порядка формирования Белого списка научных изданий, определяющего порядок включения издания в Белый список, контроля за соблюдением требований, установленных для включения и пребывания издания в Белом списке;
- корректировка требований к публикационной активности: определение порядка учета публикаций в изданиях, включенных в Белый список;
- утверждение порядка проведения конкурсных процедур для получения ресурсов на развитие научных изданий и информационных систем.

Предметом государственной научной экспертизы в рамках данного направления является определение соответствия научных изданий требованиям «Белого списка» и экспертная оценка качества программ развития научных изданий, претендующих на получение государственной поддержки.

Направление 3. Формирование авторитетного и пользующегося доверием национального корпуса экспертов.

Предлагаемый путь решения: развитие общественного института репутации ученого и эксперта.

Предлагаемые мероприятия:

- разработка и внедрение российского Репутационного индекса, позволяющего оценивать и прогнозировать результативность ученых и добросовестность экспертов;
- создание информационной системы (технологической платформы), обеспечивающей формирование экспертного корпуса, процедуры взаимного оценивания и формирование динамического Репутационного индекса;
- мониторинг реализации поддержанных проектов в целях оценки квалификации и добросовестности экспертов.

Предлагаемые правовые механизмы

Поскольку здесь речь идет о развитии **общественного** института репутации, то предлагается использовать не обязывающие, а рекомендательные нормы. Участие в национальном корпусе экспертов и процедурах взаимного оценивания предлагается сделать добровольным (по аналогии с добровольной сертификацией).

На государственную научную экспертизу в рамках данного направления предлагается разработать и использовать:

- проект информационной системы (технологической платформы), обеспечивающей формирование экспертного корпуса, процедуры взаимного оценивания и формирование динамического Репутационного индекса;
- результаты экспериментального использования информационной системы, работ по построению динамического Репутационного индекса в выбранных для проведения эксперимента научных отраслях.

Также представляется целесообразным проведение мониторинга и регулярной экспертной оценки результатов функционирования информационной системы.

Направление 4. Создание государственной системы научной экспертизы, обеспечивающей решение двух взаимосвязанных задач:

- экспертизу научных результатов;
- экспертную поддержку для принятия управленческих решений в рамках формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Предлагаемый путь решения: создание единой нормативной, методологической и методической базы, собрания лучших практик для основных видов научной экспертизы.

Нормативную и методическую базу предлагается разработать для следующих видов государственной научной экспертизы:

- для экспертизы научных результатов (в соответствии с типом научного результата);
- для экспертной поддержки управленческих решений (исходя из основных типов управленческих решений, принимаемых в рамках формирования и реализации государственной научно-технической политики).

Для каждого типа научной экспертизы предлагается сформировать соответствующий ее задачам Регламент, задающий основные требования к процедуре и квалификации экспертов, а также корпус методических материалов и лучших практик.

Регламент предлагается рассматривать как базовый рамочный документ, определяющий набор обязательных элементов, оставив за экспертом выбор методов и подходов к проведению экспертизы.

Государственную научную экспертизу в рамках данного направления предлагается проводить следующие мероприятия:

1. Экспертиза приоритетных направлений научно-технологического развития, комплексных и научно-технических задач в документах стратегического планирования (оценка соответствия требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2021 г. № 1715).

Предлагаемый к разработке методический документ: методика экспертной оценки приоритетных направлений научно-технологического развития Российской Федерации, комплексных задач и входящих в их состав научно-технических задач.

Проводить экспертизу необходимо совместно с Советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации.

Содержательные ориентиры и лучшие практики: корпус документов, содержащих обоснования актуальности и научной новизны, инновационного потенциала планируемых к финансированию исследований и разработок, наработанных Минобрнауки России, РАН, научными фондами, государственными корпорациями, Советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации.

2. Экспертиза документов стратегического планирования (прогнозы, стратегии, планы и комплексные программы) в научно-технической сфере.

Предлагаемый к разработке методический документ: методика экспертной оценки проектов документов стратегического планирования в научно-технической сфере.

3. Экспертиза тематики предлагаемых к проведению исследований (государственные бюджетные задания для научных и образовательных организаций, конкурсы на выполнение НИР и ОКР).

Предлагаемый к разработке методический документ: формирование корпуса лучших практик, дающего возможность выбора одной или нескольких наиболее адекватных для конкретной ситуации методик.

4. Экспертиза требований к потенциальным получателям ресурсов на проведение исследований (требования к квалификации и опыту участников конкурсных процедур).

Предлагаемый к разработке методический документ: методика формирования требований к участникам конкурсных процедур на основе лучших практик научных фондов, Минобрнауки России, РАН.

5. Экспертиза заявок на получение ресурсов (конкурсные заявки, проекты программ развития НОЦ, НЦМУ и др.).

Предлагаемый к разработке методический документ: формирование корпуса лучших практик, дающего возможность выбора одной или нескольких наиболее адекватных для конкретной ситуации методик.

6. Экспертиза научных результатов (для фундаментальных исследований, включая социогуманитарные науки – экспертная оценка научной ценности результатов исследования, для прикладных – экспертная оценка достигнутого уровня готовности технологии).

Предлагаемые к разработке методические документы:

- Методика экспертной оценки научной ценности результатов исследования для фундаментальных исследований;
- Методика оценки потенциала практического применения результатов прикладных исследований;
- Методика оценки достигнутого уровня готовности технологии для прикладных исследований и ОКР.

1.2. Предложения по результатам мониторинга состояния национальной безопасности и реализации документов стратегического планирования в сфере научно-технологического развития»

По данному вопросу предлагается отметить следующие существенные обстоятельства:

Правительством Российской Федерации принимаются меры по актуализации государственной научно-технологической политики, направленные на обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации, включая

- разработку по поручению Президента Российской Федерации Концепции технологического развития России;
- формирование нового института заместителей руководителей по научно-технологическому развитию в федеральных органах исполнительной власти и создание под их руководством отраслевых центров компетенций;
- совершенствование нормативно-правовой и методической базы для формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла, федеральных научно-технических программ, важнейших инновационных проектов государственного значения».

Однако к настоящему времени не в полной мере решена проблема, обозначенная в подпункте ж) пункта 11 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и заключающаяся в сохраняющейся несогласованности приоритетов и инструментов поддержки научно-технологического развития Российской Федерации на национальном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях, что не позволяет сформировать производственные цепочки создания добавленной стоимости высокотехнологичной продукции и услуг, обеспечить наибольший мультипликативный эффект от использования создаваемых технологий».

1.3. Предложения по укреплению национальной безопасности Российской Федерации с помощью механизма реализации КНТП (в том числе ФНТП и ВИПГЗ)

Предлагается:

- сформировать перечни приоритетных комплексных задач и научно-технических задач в их составе, на решении которых необходимо сосредоточить все виды ресурсов;

- сделать этот перечень обязательным к исполнению по всей вертикали власти (ФОИВы, госкорпорации, консультативные органы);
- не менее половины средств, выделяемых на государственную поддержку научной и научно-технической деятельности, направлять на реализацию КНТП, ФНТП и ВИПГЗ, сформированных в целях решения указанных приоритетных задач.

Для этого предлагается:

- поручить Минобрнауки России совместно с Минэкономразвития России, заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти по научно-технологическому развитию, Советом при Президенте по науке и образованию, Советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития обеспечить включение приоритетных комплексных задач и входящих в их состав научно-технических задач в качестве обязательного раздела в документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях (стратегии и государственные программы);
- поручить Советам по приоритетным направлениям научно-технологического развития в срок до 1 декабря 2022 г. представить в Комиссию по научно-технологическому развитию Российской Федерации сформированные в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 октября 2021 г. № 1715 перечни комплексных задач и входящих в их состав научно-технических задач по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации, определенным Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации;
- установить, что комплексные научно-технические программы и проекты полного инновационного цикла (КНТП), федеральные научно-технические программы (ФНТП), важнейшие инновационные проекты государственного значения (ВИПГЗ) разрабатываются и реализуются для решения комплексных и научно-технических задач, определенных Советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития и утвержденных Комиссией по научно-технологическому развитию РФ;
- поручить Минобрнауки России совместно с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти по научно-технологическому развитию, Советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития в срок до 1 января 2023 г. разработать и представить в Комиссию по научно-технологическому развитию Российской Федерации предложения к Плану мероприятий по формированию комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла, федеральных научно-технических программ, важнейших инновационных проектов государственного значения на период до 1 января 2024 г.

Предлагается формировать Перечни приоритетных комплексных задач с учетом направлений, определенных в разделе IV «Обеспечение национальной безопасности» Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»:

- Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала;

- Оборона страны;
- Государственная и общественная безопасность;
- Информационная безопасность;
- Экономическая безопасность;
- Научно-технологическое развитие;
- Экологическая безопасность и рациональное природопользование;
- Защита традиционных Российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;
- Стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

По направлению «Связанность территории Российской Федерации» (пункт 20е СНТР) предлагается сформировать следующий перечень приоритетных комплексных задач:

- Создание комплексной системы прогнозирования транспортного спроса и предложения для развития связанности территорий на основе транспортно-экономического баланса
- Разработка и эксплуатация системы взаимосвязанных транспортных моделей
- Создание информационной системы объективного дистанционного мониторинга объектов и ресурсов на территории РФ для обеспечения информационной связанности страны
- Определение и реализация перспективных направлений развития электронной компонентной базы, в том числе для создания интеллектуальных транспортно-логистических и телекоммуникационных систем, а также интегрированных цифровых платформ систем, обеспечивающих связанность территории Российской Федерации
- Создание интеллектуальной мультимодальной транспортно-логистической системы (ИТЛС) «Скоростные грузоперевозки»
- Развитие интермодальных перевозок
- Модернизация логистической системы российской Арктики и Дальнего Востока на базе регулярного грузопассажирского паромного сообщения
- Повышение физической и экономической доступности для населения и хозяйствующих субъектов транспортно-логистических услуг, обеспечивающих безопасную, своевременную и экономически эффективную доставку грузов и пассажиров, доступ к освоению природных ресурсов
- Повышение физической и экономической доступности для населения и хозяйствующих субъектов услуг энергоснабжения, обеспечивающих надежность, безопасность и устойчивость систем жизнеобеспечения и производственных объектов
- Улучшение жилищных условий, качества среды проживания, повышение качества жизни, создание условий для полноценной реализации человеческого потенциала в территориях с низкой плотностью населения
- Повышение эксплуатационных характеристик транспортных средств и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры

- Повышение качества планирования и администрирования комплексного освоения и развития территорий, обеспечения доступа населения к основным социальным и культурным благам
- Повышение эффективности государственного и муниципального управления пространственным развитием

2. Пояснительные записки к предложениям

2.1. Предложения по теме «Создание единой государственной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и ее оценки»

8 апреля 2022 г. в Общественной палате Российской Федерации состоялся Круглый стол по рассмотрению предложений к созданию национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок.

На официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации в период 17–30 марта 2022 г. проходил общественный опрос, по результатам которого были получены 263 предложения от представителей образовательных, научных и общественных организаций по двум направлениям:

- предложения к созданию национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок;
- определение понятия «научный результат» применительно к оценке эффективности научной деятельности и методике его расчёта.

По итогам анализа предложений и дискуссии в рамках круглого стола сформированы следующие рекомендации к постановке и путям решения задач, задающих структуру и содержание системы оценки результативности научной деятельности:

1. Определение целевых ориентиров для оценки результативности исследований.
2. Создание национальной системы предъявления научных результатов и научной коммуникации.
3. Формирование авторитетного и пользующегося доверием национального корпуса экспертов.
4. Создание государственной системы научной экспертизы.

2.2. Предложения по результатам мониторинга состояния национальной безопасности и реализации документов стратегического планирования в сфере научно-технологического развития»

Правительством Российской Федерации принимаются меры по актуализации государственной научно-технологической политики, направленные на обеспечение технологического суверенитета Российской Федерации, включая:

- разработку по поручению Президента Российской Федерации Концепции технологического развития России;
- формирование нового института заместителей руководителей по научно-технологическому развитию в федеральных органах исполнительной власти и создание под их руководством отраслевых центров компетенций;
- совершенствование нормативно-правовой и методической базы для формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного

цикла, федеральных научно-технических программ, важнейших инновационных проектов государственного значения».

Однако к настоящему времени не в полной мере решена проблема, обозначенная в подпункте ж) пункта 11 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и заключающаяся в сохраняющейся несогласованности приоритетов и инструментов поддержки научно-технологического развития Российской Федерации на национальном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях, что не позволяет сформировать производственные цепочки создания добавленной стоимости высокотехнологичной продукции и услуг, обеспечить наибольший мультипликативный эффект от использования создаваемых технологий».

2.3. Предложения по укреплению национальной безопасности Российской Федерации с помощью механизма реализации КНТП (в том числе ФНТП и ВИПГЗ)

Сутью данного предложения является необходимость сделать реализацию КНТП (в том числе ФНТП и ВИПГЗ) реальным и эффективным инструментом государственной научно-технической политики, в том числе в области национальной безопасности Российской Федерации.

В настоящее время взаимодействие при подготовке проектов по реализации КНТП в ряде случаев вызывает необоснованные трудности в процессе согласования условий:

- на этапе формирования тематики КНТП в советы по приоритетным направлениям поступают проекты разного уровня актуальности и с разнородной тематикой;
- ФОИВ, как правило, не принимают активного участия в вопросе формирования КНТП, а инициаторы зачастую предлагают проекты с довольно сомнительными и завышенными требованиями по финансированию НИОКР;
- зачастую профильный ФОИВ не заинтересован исполнять роль ответственного исполнителя – координатора конкретной КНТП в силу ряда объективных обстоятельств (например, при отсутствии необходимых ресурсов, недостаточной актуальности программы или проекта, по мнению ФОИВ, и т. п.). В таком случае Минобрнауки России вынуждено организовать доработку до необходимого уровня для каждого КНТП индивидуально;
- в процессе подготовки предложения на разработку КНТП заказчики зачастую не предоставляют информацию, которая говорит о целесообразности проработки проекта, которую следовало бы представлять сразу после одобрения заявки;
- во время рассмотрения материала Совет по приоритетному направлению и Координационный совет оценивают только общую актуальность и общие вопросы проекта, которые затрагивают в основном научную сферу. Ими игнорируются обоснованность заявленного размера финансирования и необходимость исключения повторного финансирования работ, а также технико-экономическое обоснование по организации производства и затраты на маркетинговые исследования;
- порядок солидарного финансирования КНТП Минобрнауки России и профильными ФОИВ не проработан до конца и имеет свои нюансы.

Для преодоления этих проблем необходимо:

- сформировать перечни приоритетных комплексных задач и научно-технических задач в их составе, на решении которых необходимо сосредоточить все виды ресурсов;

- сделать этот перечень обязательным к исполнению по всей вертикали власти (ФОИВы, госкорпорации, консультативные органы);
- не менее половины средств, выделяемых на государственную поддержку научной и научно-технической деятельности, направлять на реализацию КНТП, ФНТП и ВИПГЗ, сформированных в целях решения указанных приоритетных задач.

Как было отмечено выше, Советом по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории РФ», были сформированы комплексные задачи и входящие в их состав научно-технические задачи, направленные на обеспечение устойчивого развития Российской Арктики и иных малонаселенных и труднодоступных территорий. В указанный перечень входит комплексная задача «Повышение физической и экономической доступности для населения и хозяйствующих субъектов услуг энергоснабжения, обеспечивающих надежность, безопасность и устойчивость систем жизнеобеспечения и производственных объектов».

В состав указанной комплексной задачи включены следующие научно-технические задачи:

- разработка моделей управления спросом на электроэнергию в условиях децентрализованного энергоснабжения;
- разработка технически и экономически эффективных накопителей электроэнергии;
- разработка технически и экономически эффективных многотопливных энергетических установок;
- разработка гибридных автономных систем энергообеспечения.

Приведенная выше комплексная задача, направленная на обеспечение энергетической связанности территории Российской Федерации, включая ее удаленные и труднодоступные регионы, большая часть которых относится к геостратегическим территориям, и входящие в ее состав научно-технические задачи стали предметом экспертного обсуждения, которое состоялось на площадке Комиссии по развитию высшего образования и науки Общественной палаты Российской Федерации 31 октября 2022 г.

По итогам экспертного обсуждения его участники пришли к выводу об актуальности указанных выше задач, а также о целесообразности формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла по следующим темам:

- 1) разработка моделей управления спросом на электроэнергию в условиях децентрализованного энергоснабжения;
- 2) разработка технически и экономически эффективных накопителей электроэнергии;
- 3) разработка технически и экономически эффективных многотопливных энергетических установок;
- 4) разработка гибридных автономных систем энергообеспечения.