

О направлениях реформирования законодательства о науке



А.П. Бердашкевич

к. ю. н., Государственный советник Российской Федерации 1 класса,
помощник председателя Комитета Государственной Думы по образованию,
зав. сектором права РИЭПП Минобрнауки России
ceducate@duma.gov.ru

Целью работы является анализ побудительных мотивов для совершенствования законодательства в области науки.

Ключевые слова: закон о науке, модернизация.

Вводные замечания

Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее по тексту — 127-ФЗ) был подготовлен почти 20 лет назад. С тех пор российская правовая система претерпела множественные изменения. Не стал исключением 127-ФЗ. Были внесены почти три десятка поправок в текст 127-ФЗ. В последние годы поправки вносили в текст 127-ФЗ, целыми разделами, статьями, главами.

Основанием изменению 127-ФЗ служила перманентная модернизация правовой системы страны, обусловленная сменой юридического статуса научных организаций и переменами в экономическом состоянии страны. Финансирование науки постоянно

растет, а модернизация законодательства, как правило, направлена на либерализацию экономических правил и процедур.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 года № 1662-р) предусмотрено, что расходы федерального бюджета на науку должны быть не менее 0,7% от ВВП). Расходы на финансирование науки гражданского назначения в млрд. рублей приведены в таблице.

Как видно из приведенной таблицы некоторая доля финансирования науки поступает из бюджетов субъектов Российской Федерации, что соответственно, должно быть предусмотрено отечественным законодательством.

№	Наименование расходного обязательства	2012 год ¹	2013	2014	2015
1.	ВСЕГО	331,0	347,5	327,7	313,38
2.	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	5,3	5,4	5,5	6,0
3.	Федеральный бюджет, всего	325,7	342,1	322,2	307,8
4.	в том числе				
5.	Фундаментальные исследования	85,7	90,9	95,3	97,0
6.	из них				
7.	Фонды поддержки научной и научно-технической деятельности (РФФИ и РГНФ)*	9,5	9,1	10,4	12,0
8.	Государственные академии наук	73,5	78,1	81,0	80,8
9.	Прикладные научные исследования	240,0	251,2	226,9	210,8
10.	из них:				
11.	Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	4,0	4,4	4,6	5,0
12.	Всего государственные научные фонды ²	13,5	13,5	15,0	17,0

¹ Роспись по состоянию на 1 сентября 2012 года.

² Справочно: к 2018 году общий объем финансирования государственных научных фондов составит 25,0 млрд. рублей.

Целью настоящей работы является анализ побудительных мотивов для совершенствования законодательства в области науки.

Внутренняя динамика законодательных реформ

В стадии обсуждения многие серьезные изменения в российскую систему права, в частности, в текст Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК), в законодательство о контрактной системе, законодательство о подготовке научных и преподавательских кадров, а также иные отраслевые законы.

Новый проект ГК предусматривает особое упорядочение организационно-правовых форм юридических лиц. Проектом ГК предусмотрено закрепление в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. Предусмотрено деление юридических лиц на корпоративные и унитарные организации. Юридические лица, учредители (участники, члены) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью (право членства), отнесены к корпоративным организациям (корпорациям).

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, отнесены к унитарным организациям. К некоммерческим унитарным организациям по новому ГК отнесены: общественные, благотворительные и иные фонды, в том числе автономные некоммерческие организации; государственные (в том числе государственные академии наук), муниципальные и частные (в том числе общественные) учреждения; религиозные организации.

Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», внесенный Правительством Российской Федерации (далее — Законопроект), регулирует отношения, связанные с прогнозированием и планированием закупок, проведением процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исполнением контрактов, мониторингом, надзором, контролем и аудитом, и имеет целью определить правовую основу формирования федеральной контрактной системы в области закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принципы, этапы и круг участников, способы закупок и условия их применения. Требования Законопроекта не распространяются на отношения, связанные с выполнением бюджетными учреждениями научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами.

Законопроект предусматривает применение процедуры двухэтапного конкурса для заключения кон-

тракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, на поставку инновационной продукции, в целях реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национального фильма. При проведении двухэтапного конкурса на первом этапе участники двухэтапного конкурса обязаны представить первоначальные конкурсные заявки, содержащие их предложения в отношении объекта закупки без указания предложений о цене контракта. При обсуждении предложения какого-либо участника двухэтапного конкурса конкурсная комиссия обязана обеспечить равные возможности для участия в таких обсуждениях всем участникам двухэтапного конкурса. При обсуждении предложения каждого участника вправе присутствовать все участники двухэтапного конкурса. По результатам первого этапа, зафиксированным в протоколе первого этапа, заказчик вправе уточнить условия закупки.

Новый внесенный Правительством Российской Федерации проект закона «Об образовании в Российской Федерации» исключает докторантуру из системы образования и относит докторантуру к категории подготовки научных кадров высокой квалификации. Все такого рода большие и маленькие изменения требуют отражения в тексте 127-ФЗ.

Международные правоотношения

К модернизации законодательства нас побуждают и внешние воздействия. Сейчас наступил очередной этап реорганизации экономики страны. Это связано, в частности, с тем, что Россия вступила в ВТО и тем самым приняла на себя определенные обязательства по сближению российского законодательства с общепринятыми нормами международного права. Вступление России во Всемирную торговую организацию порождает множество различных вопросов о состоянии и перспективах развития внутренней жизни нашей страны, в частности, системы регламентации научной деятельности³. Закреплено право члена ВТО признавать квалификацию (образование, дипломы) на основе соглашения или в одностороннем порядке — без дискриминации других членов ВТО.

На международно-правовом уровне основным, почти универсальным, международно-правовым актом, регулирующим оборот услуг, является Генеральное соглашение по торговле услугами (далее —

³ См. материалы парламентских слушаний на тему: «Ратификация Протокола о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации» 01.06.2012// <http://www.duma.gov.ru>

ГАТС), действующее в пакете соглашений ВТО с 1994 г. Положения ГАТС будут распространяться на Россию после ее вступления в ВТО.

Согласно ГАТС в научно-образовательной деятельности должен быть предоставлен режим наибольшего благоприятствования иностранным услугам и поставщикам услуг во всех подсекторах, что обеспечивает недискриминацию между иностранными услугами и поставщиками услуг — резидентами. Соответственно, всем иностранным научно-образовательным услугам и поставщикам услуг должен быть предоставлен национальный режим во всех подсекторах, что обеспечивает недискриминацию (равноправие) между иностранными и национальными услугами и поставщиками услуг. ГАТС содержит еще ряд обязательств применительно к услугам, в том числе научным

Конституция Российской Федерации декларирует, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При ссылке на цитированные положения следует учитывать, что далеко не все существующие в практике международного оборота правила и нормы можно отнести к категории общепризнанных.

Анализируя юридический характер и правовую природу принципов международного права и европейского образовательного пространства, необходимо заметить, что между ними нельзя ставить знак тождества. Природа общепризнанных принципов международного права универсальна, то есть они несут всеобъемлющий характер, а природа принципов Союза Европы или СНГ региональна, так как распространяет свою деятельность только на территорию определенного географического региона. Для других образовательных пространств правовая природа принципов, возникающих в области образования, также может быть не тождественна. Некоторые страны одновременно могут являться членами разных образовательных пространств, например, СНГ — Содружество Независимых Государств, ШОС — Шанхайская Организация Сотрудничества в области образования и науки.

Россия является безусловным и добросовестным участником международных конвенций и соглашений, но не в ущерб национальным интересам. Национальные интересы Российской Федерации руководство страны будет соблюдать всегда и во всем.

Все сказанное выше указывает на практическую неизбежность внесения поправок в текст 127-ФЗ. Вопрос только в том, сколь скоро их удастся подготовить и какую направленность они будут иметь.

Направления работы над законом о науке

Концептуальные положения законодательства науки заложены Конституцией Российской Феде-

рации, где, с одной стороны, Правительству Российской Федерации вменяется в обязанность проведение единой государственной политики в области науки, а с другой стороны, особое внимание уделено личным правам человека на научное творчество. Из сказанного ясно, что законодательство науки обязано гармонизировать в себе сочетание частных и публичных интересов.

Не следует забывать, что законодательство науки было сформировано в переходный период и унаследовало идеологию тогдашнего времени. В свое время в России была создана особая система права, не признающая представления отечественного законодательства в соответствии с понятиями частного и публичного права. Деление права на публичное и частное рассматривалось не как объективный факт, а как стремление неправомерно выделить антагонистическое противоречие между интересами коллектива и индивида, которое порождается господством частнокапиталистической собственности. Неприменимость деления права на публичное и частное по отношению к отечественной системе права представляли в литературе как теоретическую декларацию и объективный факт, выражающий свойственное социализму гармоническое сочетание общественных и личных интересов. Необходимость учета частного и публичного интереса характеризует современное взаимодействие личности, общества и государства. Их оптимальное соотношение возможно при уважении интересов друг друга, при их взаимной ответственности и только в государстве с высокоразвитыми демократическими институтами, стабильной экономикой, сформировавшейся политической системой. Мера сочетания норм разных отраслей права и степень их функционального взаимодействия служит залогом эффективности функционирования в системе законодательства.

Вырабатываемые государством публичные интересы выступают фундаментом для создания и функционирования государственных и общественных институтов. Частные интересы отражают потребности граждан и организаций и являются главным фактором их деятельности. Особенно важно достижение такого равновесия для современной России, где противоречия интересов личности и государства неблагоприятно сказываются на функционировании общественных отношений, подрывают авторитет закона, отражают кризис доверия власти, снижают уровень правосознания и даже ведут к правовому нигилизму.

Развитие науки и инноваций требует специального правового регулирования. Современная ситуация требует создания полноценной основы правового регулирования научной и инновационной деятельности, что является одним из основополагающих условий эффективного развития общества для приращения новых знаний и внедрения высоких технологий. Определение терминологии — одна из основных проблем, встающих при попытке создать механизм правового регулирования инновационных отношений. Когда речь идет о возникновении нового

объекта права, прежде всего, нужно выяснить его правовое положение, природу и существенные для права признаки, а также проанализировать возможные способы вхождения нового объекта в правовую систему, взаимодействия с другими объектами правового регулирования, а также совместимости с этой правовой системой. Иначе говоря, очень важно научное осмысление понятий и выработка категориального аппарата для последующего закрепления его в законодательстве в целях обеспечения единства толкования и применения.

Появление инновации должно быть связано с конкретными юридическими фактами, порождающими систему правовых отношений по поводу инновации. Полагаем, что таким юридическим фактом должен выступать факт создания объекта интеллектуальной собственности, легальное определение инновации должно строиться через призму данной обобщающей категории. Все новые юридические факты и понятия должны найти свое отражение в тексте закона. В силу приведенных законодательных дефиниций, в частности, что к научной (научно-исследовательской) деятельности относят не только получение, но и применение новых знаний, происходит смешение научной и инновационной деятельности.

Значительную правовую проблему представляет неопределенность правового режима гранта в российском законодательстве. Правовой статус грантов по-разному квалифицируется различными отраслями законодательства, такими, как законодательство о науке, бюджетное, налоговое законодательство. Законодательство науки в определенной степени восполняет пробел применительно к научным исследованиям в части определения понятия «грант», но специальное регулирование гражданско-правового вида договора на предоставление гранта отсутствует. В российском гражданском праве понятие «грант» как вид сделки отсутствует. На практике договор, которым регулируется получение гранта, не охватывается в полной мере ни одним из видов обязательств, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Впервые термин «единая государственная политика в области науки» получил законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации (п. «в» ч. 1 ст. 114). Несмотря на то, что в настоящее время государственная научно-техническая политика является предметом регулирования 127-ФЗ, четкого определения указанной правовой дефиниции не содержится в законе. «Государственная научно-техническая политика», являясь составной частью социально-экономической политики, которая определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники. А формирование государственной научно-технической политики осуществляют органы государственной власти различного уровня во главе с Президентом Российской Федерации. Вышеприведенные формулировки не дают ясности в том, кто

и что определяет: политика — деятельность органов власти или органы власти — политику. Очевидно, что это взаимоисключающий подход.

Не согласованы между собою текст Гражданского кодекса и 127-ФЗ. Согласно положениям ст. 769 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору на выполнение научно-исследовательских работ исполнитель обязуется провести обусловленные техническим заданием заказчика научные исследования, а по договору на выполнение опытно-конструкторских работ и технологических работ — разработать образец нового изделия, конструкторскую документацию на него или новую технологию. Однако термины «научно-исследовательские работы» или «технологические работы» в 127-ФЗ отсутствуют.

Предложения и выводы

По вопросам унификации дефиниций, правовых и юридико-технических конструкций в российском законодательстве и науки следует обратиться к международному опыту.

Три международные организации занимаются разработкой методологии статистики науки и инноваций: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР или OECD), ЮНЕСКО и Евростат.

К настоящему времени в мире разработано непрерывно эволюционирующее семейство руководств, посвященных измерению и интерпретации данных, относящихся к науке, технологиям и инновациям. Оно включает руководства, рекомендации и справочники, охватывающие исследования и разработки (Руководство Фраскати), показатели глобализации, патенты, характеристики информационного общества, человеческие ресурсы в науке и технологиях (Руководство Канберры), статистику биотехнологий, а также Руководство Осло.

Несмотря на то, что Руководство Фраскати — в основном методический документ, он является одним из краеугольных камней в попытках ОЭСР способствовать пониманию проблем науки и техники посредством анализа национальных инновационных систем.

С конца 80-х годов Руководство Фраскати стало стандартом для измерения исследований и разработок во всех странах мира, чему способствовали различные инициативы ОЭСР.

Давно достигнуто понимание, что создание, применение и диффузия знаний имеют фундаментальное значение для экономического роста, развития и благосостояния народов. В этой связи на центральное место выдвигаются потребности в более совершенном «измерении» инноваций. В связи с этим появилось Руководство Осло, разработанное Евростатом и ОЭСР. Руководство Осло, то есть «Руководство по сбору и анализу данных по инновациям» посвящено частной статистической проблеме — измерению инноваций. По сути, данный документ — ключ к пониманию инновационных процессов и связанных с ними феноменов. Евростат разработал редакцию «Номенклатуры

для анализа и сопоставления научных программ и бюджетов», являющуюся основой для сбора данных о бюджетных ассигнованиях на научные исследования и для определения социально-экономических целей стран — членов ЕС, обобщения данных и подготовки ежегодных докладов о государственном финансировании науки в ЕС. ЮНЕСКО одобрила «Рекомендации по международной стандартизации статистики науки и техники», в развитие которых опубликовано «Руководство ЮНЕСКО по статистике науки и техники».

Подготавливаемые поправки в 127-ФЗ должны, с одной стороны, гармонизировать правовые понятия и характеристики деятельности в области науки, разбросанные по разным федеральным нормативным правовым актам, а с другой стороны, вобрать в себя международный опыт, разработки и достижения международных организаций в части юридической техники и содержательных трактовок. Помимо перечисленных условий, поправки должны уравновесить частные и публичные (государственные) интересы в области науки.

Необходимость стандартизации статистики науки и ликвидации национальных различий в практи-

ке учета показателей осознана многими исследователями. Единая методика проведения статистических обследований научных исследований и разработок («Руководство Фраскати»), разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), вошла в образовательные программы российских вузов⁴.

Россия должна иметь аналогичную международной системе институциональных и функциональных классификаций, по аналогии с другими странами подходить к измерению численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, и затрат на эти цели. Следует учитывать роль Статистической службы Европейского Союза (Евростата) в создании новых и уточнении существующих международных стандартов по статистике науки и инноваций.

К настоящему моменту в тексте 127-ФЗ наличествуют емкие содержательные новеллы, касающиеся инновационной деятельности. Поправки настолько значимы, что встает вопрос об общем переименовании 127-ФЗ в закон о науке, государственной научно-технической политике и инновационной деятельности.

On the directions of the reform of the legislation on science

A.P. Berdashkevich

The aim is to analyze the motives for the improvement of legislation in the field of science.

Keywords: *law on science, modernization.*

⁴ См., например, учебную программу разработанную Томским университетом по научной специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями).