

УДК 342.2

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾,
Ж. А. ГАУНОВА¹⁾, Т. С. МАСЛОВСКАЯ²⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Выделяются и исследуются общие тенденции правового регулирования научной и научно-технической деятельности, характерные для Российской Федерации и Республики Беларусь. Рассматривается ряд существующих проблем правового регулирования в данной сфере, среди которых недостаточность правового регулирования, отсутствие системности правового регулирования, недостаточная согласованность понятийно-категориального аппарата, несовершенство организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, а также механизма передачи результатов научной деятельности в производство и др. Делается вывод о необходимости модернизации законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Ключевые слова: научная деятельность; научно-техническая деятельность; законодательство о науке; научно-технический прогресс; модернизация законодательства.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (Российский гуманитарный научный фонд / Российский фонд фундаментальных исследований № 18-511-00006, Белорусский республиканский фонд фундаментальных исследований № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Гаунова ЖА, Масловская ТС. Тенденции правового регулирования научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:11–22.

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Gaunova ZhA, Maslovskaya TS. Tendencies of legal regulation of scientific and scientific and technical activity in the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:11–22. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; заведующий Центром публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Жанна Азретовна Гаунова – младший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Center for Public Law Research.

inna_wp@mail.ru

Zhanna A. Gaunova, junior researcher of the Center for Public Law Research.

janna767@yandex.ru

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

maslovskayat@bsu.by

TENDENCIES OF LEGAL REGULATION OF SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC AND TECHNICAL ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a,
Zh. A. GAUNOVA^a, T. S. MASLOVSKAYA^b

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: T. S. Maslovskaya (maslovskayat@bsu.by)

The article highlights and explores the general trends of legal regulation of scientific and technical activities that are typical for the Russian Federation and the Republic of Belarus. There are a number of existing problems of legal regulation in this area, including insufficient legal regulation, lack of legal regulation, unification of the terms and notions, specification of the organizational structure of public administration in the sphere of science, scientific-technical and innovation activities and the transfer of research results into production, etc. The authors conclude that necessity of modernization of the legislation in the sphere of scientific, scientific-technical and innovation activities is required.

Keywords: scientific activities; scientific and technical activities; legislation on science; scientific and technical progress; modernization of legislation.

Acknowledgements. The article was prepared as part of Belarusian-Russian project «Modernization of the system of public administration in the conditions of scientific and technological development in the Republic of Belarus and Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Found / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Введение

Научно-технический прогресс в значительной степени определяет общественное развитие, и право, как один из основных регуляторов общественных отношений, также испытывает их воздействие. Можно констатировать, что в результате научно-технического развития появляются новые сферы общественных отношений, нуждающиеся в правовом оформлении, и регулирующее воздействие права направлено на восполнение соответствующих пробелов. Причем это может быть как точечное воздействие, так и комплексное, когда в результате создаются новые отрасли и институты законодательства и права и параллельно формируется необходимая институциональная основа.

В свою очередь, право также влияет на научно-технический прогресс: определяет правила поведения участников соответствующих общественных отношений, возможные организационно-правовые формы, посредством методов стимулирования устанавливает приоритетные направления научных исследований, выполняет охранительную функцию.

Правовое регулирование научной и научно-технической деятельности осуществляется в национальном законодательстве различными способами, тем не менее можно выделить определенные общие тенденции, получившие выражение в законодательстве многих стран.

Основная часть

Одной из важнейших в данном контексте выступает тенденция закрепления на конституционном уровне положений о государственной поддержке науки и научно-технической деятельности. Она подчеркивает значимость указанных вопросов для государства, повышает гарантии реализации соответствующих положений. Следует подчеркнуть, что данная тенденция выражена в консти-

туциях, принятых в последние два десятилетия. Так, в Основном Законе Республики Армения установлено, что содействие развитию науки и культуры – одна из основных задач государства в экономической, социальной и культурной сферах¹. В Конституции Азербайджанской Республики закреплено, что государство оказывает содействие развитию науки².

¹Конституция Республики Армения [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf (дата обращения: 05.02.2020).

²Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://static.president.az/media/W1siZiIsIjIwMTkvMTIvMDQvNjdjb25zZHV0aXN5YV9ydXNfdXBkYXRlLnBkZiJdXQ?sha=6f0a333c8a816eee> (дата обращения: 05.02.2020).

Согласно Конституции Республики Беларусь государство содействует развитию культуры, научных и технических исследований на благо общих интересов (ч. 4 ст. 51)³.

В Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (вступил в силу за исключением статей 1 и 2, которые вступают в силу в особом порядке) расширяется конституционное регулирование вопросов научной и научно-технической деятельности, в том числе предусматривается полномочие Правительства РФ по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития её научного потенциала.

Примечательно, что на уровне некоторых конституций (уставов) субъектов Российской Федерации уже давно закреплены нормы, декларирующие поддержку науки и научно-технической деятельности, хотя данная практика и не является распространенной. Например, в ст. 67 Конституции Республики Тыва (принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 г.) установлено, что республика развивает интеллектуальный потенциал общества и обеспечивает деятельность учреждений науки и образования, оказывает научным и учебным заведениям государственную поддержку и проводит научно-техническую политику; в ст. 24 Устава Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-ОЗ закреплено, что органы государственной власти области оказывают поддержку научным учреждениям, расположенным на ее территории, стимулируют научную деятельность в интересах Магаданской области, поощряют разработку и осуществление научно обоснованных программ рационального использования природных ресурсов области, комплексного эколого-экономического и социального развития региона.

Следует обратить внимание на *тенденцию нарастания массива нормативных правовых актов, определяющих особенности научной и научно-технической деятельности*. С одной стороны, это обусловлено расширением сфер регулирующего воздействия, с другой – принятием разнородных мер

по стимулированию научной и научно-технической деятельности.

Можно отметить, что за период, прошедший с момента распада СССР, в Российской Федерации была сформирована обширная правовая база, призванная обеспечить дальнейшее научно-техническое развитие государства⁴. При этом следует отметить, что четко определить перечень нормативных правовых актов, обеспечивающих научно-техническое развитие, весьма сложно. Как отмечается по этому вопросу в российской правовой литературе, наряду со специализированным законодательством о науке в рамках общеправового (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т. д.) законодательства сформировался целый массив норм и правовых институтов, регулирующих специфические отношения в сфере научной деятельности [1, с. 50]. В советское время это законодательство в основном тяготело к сфере административного права, поскольку рассматривалось как инструмент государственного управления научно-техническим развитием, сейчас оно включает в себя нормы гражданского, налогового, бюджетного, трудового и других отраслей права, при этом правовая практика складывается таким образом, что именно это законодательство в настоящее время несет на себе основную нагрузку по регулированию отношений в сфере научного прогресса [2].

Это вызывает расширение практики применения диспозитивных методов регулирования, в том числе обусловленных привлечением ресурсов частных компаний в финансирование научных и инновационных проектов. Так, анализ правового регулирования научно-технической деятельности в сравнительно-правовом аспекте показывает, что практически во всех развитых и развивающихся странах наблюдается увеличение расходов частного сектора на исследования и разработки. Государства поддерживают научные исследования, инновационную деятельность, развитие малого и среднего бизнеса и предприятий в научно-технической сфере. К процессу разработки и принятия решений в области науки и технологий привлекаются не только заинтересованные органы публичной власти, но и представители промышленных

³Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 05.02.2020).

⁴Так, были приняты Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии», Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований», Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Кроме того, был определен статус наукограда Российской Федерации, особенности функционирования инновационного центра «Сколково» и национального исследовательского центра «Курчатовский институт». Вопросы, связанные с правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, урегулированы в разделе VII Гражданского кодекса РФ.

компаний, академического сообщества, негосударственных некоммерческих организаций. Одним из основополагающих принципов государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации является принцип открытости, предполагающий эффективное взаимодействие научных организаций, участников исследований и разработок с представителями бизнес-сообщества, общества и государства, а также исходя из национальных интересов и интересов международного сообщества (п. 30 Указа Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»).

В развитых странах понимание бизнесом роли инноваций привело к увеличению объемов государственного финансирования науки и повышению инновационной активности предприятий и корпораций (составляет 50–80 % от общего объема). Продажи компаний, входящих в топ-10 мировых лидеров в сфере инновационной деятельности, ежегодно растут на 45–54 %, а рентабельность продаж находится на уровне 70 %⁵.

В Республике Беларусь правовая база, обеспечивающая научное и научно-техническое развитие, характеризуется множественностью⁶, а перечень входящих в нее документов увеличивается. Следует обратить внимание на некоторые особенности выполнения государственным органами Республики Беларусь нормотворческой функции в данной сфере. Главе государства здесь принадлежит ведущая роль: своими актами он определяет стратегические направления развития научного и научно-технического развития. Президент Республики Беларусь определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает приоритетные направления инновационного развития, направления научно-технической деятельности (например, Государственную программу инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг., приоритетные направления научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 гг.). Помимо актов стратегического характера, Прези-

дентом Республики Беларусь издаются акты, касающиеся управления в сфере науки, дополнительных мер по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности, определения статуса особых зон (например, Парка высоких технологий). Более того, инициативы Главы государства воплощаются в отдельных документах. Так, Президентом Республики Беларусь в 2017 г. были инициированы разработка и принятие стратегии «Наука и технологии: 2018–2040», реализованные Национальной академией наук Республики Беларусь в 2018 г.

Множественность актов, регулирующих вопросы научно-технического развития, актуализирует вопрос об их систематизации. В Российской Федерации роль системообразующего нормативного акта выполнял Федеральный закон от 25 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Федеральный закон № 127-ФЗ), направленный на регулирование отношений между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. Однако со временем данный нормативный акт постепенно утратил такое значение.

В Республике Беларусь достаточно трудно определить базовый, системообразующий акт в сфере научной и научно-технической деятельности. В начале к такого рода актам можно было отнести два закона – Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики» и Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности», впоследствии в данный перечень был добавлен Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 425-З «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь».

Характеризуя законодательство, регулирующее вопросы научной и научно-технической деятель-

⁵The 2013 global innovation 1000 study: navigating the digital future (2014) [Electronic resource]. URL: https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand_2013-Global-Innovation-1000-Study-Navigating-the-Digital-Future_Media-Report.pdf (date of access: 02.02.2019).

⁶К числу основных документов относятся Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики», Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности», Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной академии наук Беларуси», Указ Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2003 г. № 56 «О некоторых вопросах Национальной академии наук Беларуси», Указ Президента Республики Беларусь от 8 июля 1996 г. № 244 «О стимулировании создания и развития в Республике Беларусь производств, основанных на новых и высоких технологиях», Указ Президента Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 123 «О некоторых мерах по стимулированию инновационной деятельности в Республике Беларусь», Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 425-З «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2015 г. № 166 «О приоритетных направлениях научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 годы», Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» (вместе с Положением о Парке высоких технологий в редакции Декрета Президента Республики Беларусь 21 декабря 2017 г. № 8), Указ Президента Республики Беларусь от 27 мая 2019 г. № 197 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности», стратегия «Наука и технологии: 2018–2040», утвержденная постановлением Президиума НАН Беларуси 26 февраля 2018 г. № 17, и др.

ности, нельзя не обратить внимание на *высокую динамику его изменений*. Так, Федеральный закон № 127-ФЗ изменялся с момента принятия 38 раз, Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ) – 16 раз, Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 70-ФЗ) – 5 раз, Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности» (далее – Закон Республики Беларусь № 708-XIII) претерпел изменения 6 раз, Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-XII «Об основах государственной научно-технической политики» – 5 раз. Подобные частые изменения законодательства объективно неизбежны: они обусловлены поиском оптимального способа регулирования научной и научно-технической деятельности, появлением новых вызовов и угроз, развитием науки и технологий, потребностями правоприменительной практики, формированием новых сфер, требующих урегулирования, а также проводимыми реформами. Известно, что стабильность правовой системы является залогом устойчивого развития государства. В то же время между стабильностью и динамичностью законодательства должен быть найден оптимальный баланс, позволяющий обеспечивать высокое качество и эффективность его развития, минимизировать риски неблагоприятных последствий принимаемых мер и способствовать быстрому и адекватному реагированию на изменения. К сожалению, этого не всегда удавалось достичь.

Можно прогнозировать, что в дальнейшем будут доминировать такие формы регулирования научной и научно-технической деятельности, которые позволят оперативно реагировать на существующие потребности и изменения, обеспечивать гибкое воздействие. В частности, речь идет о документах стратегического характера, в которых определяются цели, задачи и направления реализации государственной научно-технической политики, предусмотрен механизм их систематического обновления и корректировки. Например, регулирование научно-технической деятельности в Сингапуре уже более 30 лет осуществляется на основе стратегических планов исследований, инноваций и предпринимательства, рассчитанных на 5 лет. В Российской Федерации действует Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, далее – Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации), определяющая

стратегические цели и основные задачи, направления и приоритеты государственной политики, направленные на устойчивое, динамичное и сбалансированное научно-технологическое развитие страны на долгосрочный период. В Республике Беларусь принята стратегия «Наука и технологии: 2018–2040» (утверждена постановлением Президиума Национальной академии наук Республики Беларусь 26 февраля 2018 г. № 17), в которой устанавливаются цель, ключевые задачи и условия реализации документа, приоритеты и отраслевые направления научно-технологического развития Беларуси, инструменты стимулирования научно-технологического развития и др.

Еще одна тенденция заключается в *увеличении числа норм с техническим содержанием*. Они включены, например, в технические регламенты, устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования продукции (или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации); в документы, разрабатываемые и применяемые в рамках системы стандартизации (национальные стандарты Российской Федерации, правила стандартизации, рекомендации по стандартизации и др.)⁷. На сегодня только на уровне ЕАЭС принято 47 технических регламентов. Представляется, что эта тенденция сохранится и в будущем, данный процесс представляется вполне закономерным. Вместе с тем такая практика приводит к тому, что уяснить содержание акта без специальных знаний становится невозможным. Прогнозируя будущее, полагаем, что дальнейшее распространение гибридных норм с техническим содержанием, возможно, перерастет в доминирование технических норм в будущем, с одной стороны, с другой – возрастет роль специалистов, экспертов.

В последние годы наблюдается *дифференциация правовых режимов осуществления научной и научно-технической деятельности* в Российской Федерации и Республике Беларусь. Это обусловлено распространением во всем мире практики создания крупных научно-производственных объединений и зон (силиконовые долины, кластеры, технопарки, технополисы и т. п.), в пределах которых устанавливаются специальные правовые режимы инновационной, научной и научно-технической деятельности. Например, в Российской Федерации в связи с этим были приняты Федеральный закон № 70-ФЗ, Федеральный закон № 244-ФЗ, Федеральный

⁷См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3953.

закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данная тенденция характерна и для Республики Беларусь, где существуют особые правовые режимы для территорий, осуществляющих научно-технологическую деятельность: Парк высоких технологий (далее – ПВТ), Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень». В частности, ПВТ был создан Декретом Президента Республики Беларусь от 22 сентября 2005 г. № 12. В соответствии с Положением о Парке высоких технологий ПВТ имеет специальный правовой режим, предоставляющий его резидентам, осуществляющим деятельность в области информационных технологий, специальные льготы и преференции. Основными направлениями деятельности ПВТ являются экспорт информационно-коммуникационных технологий и иных новых и высоких технологий, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере новых и высоких технологий; содействие привлечению отечественных и иностранных инвестиций к развитию сферы новых и высоких технологий; разработка и внедрение информационно-коммуникационных и иных новых и высоких технологий в Республике Беларусь. Виды деятельности компаний-резидентов ПВТ были расширены новыми наукоемкими направлениями Декретом Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2014 г. № 4, Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» Положение о Парке высоких технологий было изложено в новой редакции, срок действия специального правового режима ПВТ был продлен до 1 января 2049 г. с сохранением принципа экстерриториальности, а резидентам дополнительно представлены некоторые права. На сегодня ПВТ стал одним из ведущих инновационных IT-центров в Центральной и Восточной Европе, где зарегистрирован 751 резидент (по состоянию на 31 декабря 2019 г.).

Указом Президента Республики Беларусь от 5 июня 2012 г. № 253 было провозглашено создание в стране особой экономической зоны – Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень». В соответствии с Положением о специальном правовом режиме Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень» (утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 12 мая 2017 г.) он является территориальной единицей Республики Беларусь и регистрируется как территория со специальным режимом использования. Основными направлениями деятельности индустриального парка «Великий камень» являются создание и развитие производств в сферах электроники и телекоммуникаций, фармацевти-

ки, тонкой химии, биотехнологий, машиностроения, новых материалов, комплексной логистики, электронной коммерции, деятельности, связанной с хранением и обработкой больших объемов данных, социально-культурной деятельности, а также осуществление научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ. Учитывая, что значительная часть резидентов парка – это иностранные компании, при развитии правового регулирования функционирования объекта следует стимулировать белорусские компании в целях обеспечения защиты национальных интересов.

Стимулирование научной и научно-технической деятельности потребовало, в свою очередь либерализации миграционного законодательства, которая позволила бы обеспечить большую мобильность трудовых ресурсов. Как правило, для лиц, осуществляющих трудовую деятельность в научно-производственных объединениях и зонах, действует упрощенный порядок въезда и пребывания на территории принимающего государства, а также осуществления трудовой деятельности, нередко распространяющийся и на членов семьи.

Следует выделить такой недостаток правового регулирования научной и научно-технической деятельности, как *несвоевременное обновление законодательства, снижающее эффективность его реализации*. Реализация Федерального закона № 127-ФЗ в первые годы после его принятия оказала положительное влияние на сохранение российской науки как целостной системы. Закон заложил правовые основы в этой сфере, а также выполнил важную социальную функцию сохранения и защиты сектора исследований и отчасти – разработок в период кризисного развития страны.

Однако на его основе так и не удалось сформировать целостную, упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в области науки и технологий, обеспечивающую комплексное регулирование отношений в рассматриваемой сфере. К сожалению, даже в момент принятия данного законодательного акта ряд его положений носили декларативный характер, поэтому пробелы в правовом регулировании научно-технической сферы в дальнейшем восполнялись с помощью внесения многочисленных поправок и принятия иных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. За период действия в закон были внесены многочисленные поправки, что привело к появлению противоречий в его нормах, к тому же с 1996 г. были приняты более 15 федеральных законов, которые вывели из-под действия Федерального закона № 127-ФЗ целый комплекс вопросов в сфере научной деятельности, тем самым снизив его координирующую роль. В результате названный законодательный акт, по существу, не в состо-

янии исполнить роль системообразующего федерального закона в рассматриваемой сфере.

Поскольку Федеральный закон № 127-ФЗ был принят более 20 лет назад, к настоящему времени многие его положения уже не отвечают современным условиям и глобальным вызовам и не позволяют решать задачи, которые поставлены Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, предусматривающей создание организационных, финансовых и законодательных механизмов, обеспечивающих гармонизацию научной, научно-технической, инновационной, промышленной, экономической и социальной политики и готовность государства к большим вызовам.

В новых условиях, когда научно-технологический потенциал является одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений, Федеральный закон № 127-ФЗ во многом перестал быть тем инструментом, который позволяет обеспечить развитие этой сферы, в некоторой степени он даже создает препятствия для такого развития. Это в первую очередь выражается в том, что названный Федеральный закон № 127-ФЗ фиксирует модель правового регулирования, которая не готова принимать и предлагать механизмы реализации национальных приоритетов, формулировать актуальные задачи, находя баланс между собственно научным интересом, экономическими и социальными потребностями [3, с. 73–88].

Все это говорит о необходимости кардинальной модернизации российского федерального законодательства в сфере научной и научно-технической деятельности и прежде всего самого Федерального закона № 127-ФЗ, направленного на установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечение стабильности и преемственности в развитии законодательства о науке и высокой эффективности ее деятельности. На сегодня модернизация законодательного обеспечения в сфере науки – это важнейший шаг и необходимое условие решения глобальных задач повышения конкурентоспособности, создания новейших технологий, повышения качества жизни и социально-экономического развития страны. Целью такой модернизации должно быть формирование открытой, удобной и технологичной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью, основанной на единых принципах регулиро-

вания и способствующей усилению взаимодействия научных организаций, бизнеса и органов власти.

В связи с этим особого внимания требует решение следующих вопросов.

Наиболее актуальным сейчас является уточнение категориально-понятийного аппарата законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, его гармонизация с мировой практикой, изложенной в руководствах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в первую очередь – с Руководством Фраскати (*Manual Frascati*)⁸, являющимся ориентиром для приближения методологии исследования научно-технической деятельности (НТД) в России к мировым стандартам, что позволит корректнее сопоставлять российские данные с мировыми и европейскими. Понятийный аппарат действующего Федерального закона № 127-ФЗ о научной, научно-технической и инновационной деятельности далек от совершенства и не соответствует международным стандартам. Это создает проблемы в вопросах интеграции российской науки в международное пространство. Так, нуждаются в совершенствовании такие понятия, как «научно-техническая деятельность», «научно-технический проект», «научно-экспертная деятельность», «инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности» и ряд других, точное определение которых обеспечит четкий инструментарий для регламентации отношений в рассматриваемой сфере.

Не меньшую значимость представляют вопросы конкретизации организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности. На сегодня несовершенство государственной системы управления и развития науки является одной из ключевых проблем в сфере научных и научно-технических исследований и разработок в России. Недостатки существующей модели подготовки и принятия управленческих решений очевидны: отсутствует нормативный порядок определения важности (приоритетов) для государства конечных индикаторов и их соотношение между собой. В связи с этим целесообразно предусмотреть специальное регулирование вопросов системы управления научными исследованиями в Российской Федерации (от уровня Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и до отдельного научного коллектива). Определение организационной структуры должно учитывать различную специфику управления академическими организа-

⁸Руководство Фраскати стало в 1963 г. первым документом, посвященным методологии статистики науки и инноваций. Оно было разработано и постоянно дополняется группой национальных экспертов по показателям науки и техники, действующей в рамках ОЭСР. В настоящее время благодаря многочисленным инициативам организации, связанным с распространением практики пользования руководством, последнее издание этого документа (1993 г.) стало основным международным стандартом. Документы из серии «Семья Фраскати» посвящены более конкретным методологическим вопросам изучения науки и инноваций. ЮНЕСКО в 1978 г. одобрила Рекомендации по международной стандартизации статистики науки и техники, в 1984 г. было опубликовано Руководство ЮНЕСКО по статистике науки и техники (документ постоянно дорабатывается с учетом опыта Руководства Фраскати).

циями, университетами, отраслевыми институтами, технопарками.

Кроме прочего, требуется установление четкого разграничения полномочий в рассматриваемой сфере с учетом особенностей федеративного государства, определение объема и содержания полномочий органов государственной власти и местного самоуправления различного территориального уровня [4, с. 94–95]. Проведенное разграничение полномочий осуществлено во многом формально, без учета возможностей и потребностей каждого территориального уровня публичной власти и не способствует эффективной реализации государственной научной и научно-технической политики. Новое разграничение полномочий должно учитывать особенности территориальной организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации. Это касается развития наукоградов, закрытых административно-территориальных образований, территорий опережающего социально-экономического развития, а также наличия на территории инновационных и исследовательских центров, зон территориального развития, технопарков, кластеров и др. Специфика организации научной и научно-технической деятельности на соответствующей территории не может не отражаться на характере и содержании полномочий действующих на ней органов публичной власти.

Уточнение разграничения полномочий между органами власти различного территориального уровня, в свою очередь, станет базой для определения основных источников бюджетного финансирования осуществления данной деятельности. Необходимо создать конкурентную модель, обеспечивающую возможности концентрации финансовых и материальных ресурсов у наиболее результативных исследователей, организаций, консорциумов, одновременно предотвратив стагнацию в исследовательских коллективах и остановку исследований и разработок.

Вместе с тем, говоря о финансовом аспекте, нельзя не отметить, что, помимо бюджетного финансирования, важно предусмотреть и иные его источники, формы и инструменты финансирования. Например, прикладные научные исследования и экспериментальные разработки могут финансироваться в том числе за счет средств юридических лиц, осуществляющих дальнейшее практическое применение полученных результатов, а также за счет средств фондов. При этом должна осуществляться обязательная оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности, также должен действовать конкурентный характер доступа к средствам бюджетной системы Российской Федера-

ции. В любом случае будущие законодательные инструменты, прежде всего финансовые, должны быть достаточно прозрачны, открыты, исходить из публичности государственной поддержки, соответствовать задачам развития человека, общества, государства, отражать современные требования к науке как к основному ресурсу социально-экономического, культурного развития общества и обеспечения национальной безопасности.

При проведении модернизации законодательства целесообразно закрепить полный перечень субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности. В связи с этим требуют дополнительного обсуждения вопросы прав и обязанностей научного коллектива, научного работника, научной организации, консорциума. Важно сформировать такое законодательное поле, которое бы позволяло наилучшим образом реализовать право человека заниматься научным творчеством, обеспечить эффективную государственную поддержку таких творческих людей и коллективов, сформировать необходимые механизмы для проникновения науки во все отрасли и сферы деятельности общества, распространения и освоения полученных знаний и научных результатов, т. е. обеспечить выстраивание системных взаимоотношений участников национальной научно-технологической системы на всех стадиях «жизненного цикла» знаний – от идей до конкретных товаров и услуг в целях развития экономики, социальной среды и комфортности жизни населения Российской Федерации.

Законодательство в области научной, научно-технической и инновационной деятельности должно быть основано на четких, понятных и современных принципах, привлекательных для творчески активных людей:

- свобода научного творчества, гласность и использование различных форм общественных обсуждений;
- развитие системы объективной экспертизы, оценки качества и результативности при выборе приоритетных направлений научно-технологического развития;
- охрана интеллектуальной собственности в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, эффективная поддержка и др.

С их помощью должна быть обеспечена свобода субъектов научно-технического творчества в выборе направлений и тематик исследований и одновременно повышение их ответственности за полученные результаты, их ценность для развития национальной экономики и всего общества в целом, реализованы максимальные возможности самоорганизации в сфере науки и технологий.

Безусловно, требует коренного изменения подход к оценке результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности. Так,

вместо оценки экономической эффективности деятельности научных организаций целесообразно оценивать их результативность, в частности, наукоемкость результатов деятельности, их значимость для удовлетворения потребностей общества в новых знаниях, а также для технологического, социального и духовного развития социума. Требуется уточнения и дополнения регламентация системы подготовки научных кадров и реформирования существующего института аспирантуры, деятельности государственных академий наук, а также системы государственной научной аттестации.

Разрабатываемый с 2014 г.⁹ проект нового основополагающего законодательного акта¹⁰ в сфере научной и научно-технической политики, к сожалению, пока не в полной мере отвечает указанным требованиям [5, с. 24–28]. Между тем новый федеральный закон должен обеспечивать комплексное, основанное на единых принципах регулирование научной, научно-технической, научно-просветительской и научно-экспертной деятельности.

В новом федеральном законе должны быть уточнены задачи законодательства в сфере науки, технологий и инноваций, устранены имеющиеся пробелы, преодолен декларативный характер ряда норм, разработаны и технологизированы механизмы их реализации, расширен и систематизирован понятийный аппарат. Необходимо создание законодательных механизмов, обеспечивающих формирование и развитие национальной научно-технологической системы в стране в целом, обеспечение привлекательности и защиты инвестиций в исследования и разработки.

Особое значение имеет и определение инфраструктуры научной, научно-технической и инновационной деятельности, которая может рассматриваться как совокупность объектов, которые обеспечивают материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное сопровождение научной, научно-технической и инновационной деятельности и объектов, используемых для указанного обеспечения.

Безусловно, простой заменой Федерального закона № 127-ФЗ на новый, каким бы хорошим он ни был, проблему обновления законодательства в области научной, научно-технической и инновационной деятельности не решить. Учитывая стратегический характер научной сферы для развития страны, документ должен задать ориентиры развития законодательства в этой сфере, закрепив все принципы правового регулирования научной деятельности, независимо от их отраслевой принад-

лежности (гражданской, налоговой, природоохранной, трудовой и т. д.). Поэтому изменения должны затронуть множество нормативных правовых актов различной юридической силы, от бюджетного и налогового кодексов РФ, иных федеральных законов и нормативных правовых актов, до законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов. Это позволит в комплексе рассматривать последствия вступления в силу будущего федерального закона для развития научной, научно-технической и инновационной деятельности и эффективность механизмов реализации предусмотренных норм. Такой подход обеспечит полную и системную модернизацию законодательства Российской Федерации в сфере науки, технологий и инноваций. Необходимо не только продолжить на основе системообразующего закона регулирование отношений в цепочке научно-технического развития, но и сформировать механизмы согласованного развития и взаимодействия разных отраслей права, которые в итоге позволят создать эффективный правовой механизм государственного управления в этой сфере.

В отношении дальнейшего развития законодательства о научной, научно-технической деятельности в Республике Беларусь следует обратить внимание на следующие моменты.

Учитывая динамичность развития научной, научно-технической и инновационной сфер, представляется возможным более активно использовать возможность принятия (издания) нормативных правовых актов в порядке эксперимента, предусмотренную в ст. 8 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон № 130-З). Данный механизм позволяет ввести нормативную модель на определенный срок, на определенной территории, для определенного круга лиц в целях апробации ее применения. На основании информации о результатах эксперимента нормотворческим органом (должностным лицом) принимается решение о целесообразности принятия (издания) нормативного правового акта без ограничения его действия временем и определенной территорией и (или) кругом лиц либо принимаются иные меры по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере общественных отношений и практики правоприменения (ч. 3 ст. 8 Закона № 130-З).

Несовершенство государственной системы управления научной, научно-технической, инновационной деятельностью предопределяет необходимость ее модернизации. С одной стороны, в белорусском законодательстве отсутствует точный перечень го-

⁹Сначала – Министерством образования и науки Российской Федерации, в настоящее время – Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

¹⁰См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения: 26.11.2018).

сударственных органов в области научно-технического развития (прежде всего в данную систему включаются государственные органы в сфере науки). С другой стороны, отмечается неоднородность правового регулирования статуса органов государственного управления в сфере научной деятельности: они определяются как законами, так и актами Президента Республики Беларусь.

Одной из особенностей организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на республиканском уровне выступает множественность субъектов управленческой деятельности. В соответствии с Законом Республики Беларусь № 708-ХІІІ (ст. 5) государственное управление в сфере научной деятельности осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь (далее – ГКНТ), Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь (далее – ВАК), Национальная академия наук Беларуси (далее – НАН Беларуси), иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

ГКНТ является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику, осуществляющим регулирование и управление в сферах научно-технической и инновационной деятельности, а также в сфере охраны прав на объекты интеллектуальной собственности и координирующим деятельность в этих сферах других республиканских органов государственного управления. ВАК является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и реализующим функцию государственного регулирования в области аттестации научных и научно-педагогических работников высшей квалификации. ВАК подчиняется Президенту Республики Беларусь. Правовая природа ВАК не позволяет однозначно отнести этот орган к органам государственного управления. К иным органам относятся субъекты, находящиеся в субординационных связях. Например, подведомственными ГКНТ организациями являются ГУ «Белорусский институт системного анализа и информационного обеспечения научно-технической сферы», ГУ «Национальный центр интеллектуальной собственности» и др. Безусловно, это усложняет систему государственного управления в данной сфере.

Особенностью организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на республиканском уровне также является то, что управленческие функции наряду с органами исполнительной власти реализует государственная научная организация – НАН Беларуси. Достаточно спорно отнесение к этой группе НАН Беларуси – высшей государственной научной орга-

низации, осуществляющей организацию и координацию фундаментальных и прикладных научных исследований, выполняемых всеми субъектами научной деятельности, проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, организационно-техническое обеспечение проведения государственной научной экспертизы, а также головной организацией республики по научно-методическому обеспечению развития информатизации. Актуальным является вопрос, насколько целесообразна передача управленческих полномочий НАН Беларуси, поскольку возможно их дублирование с учетом того, что существует специальный орган в этой сфере – ГКНТ. Специфическая черта организации управления в области научно-технического развития в Республике Беларусь на местном уровне – отсутствие соответствующих территориальных органов исполнительной власти в отличие от других сфер государственного управления.

Учитывая вышеизложенное, в целях оптимизации и создания современной эффективной системы органов государственного управления в сфере науки, технологий и инноваций, полагаем, что она нуждается в уточнении.

Представляется целесообразным также расширить возможности привлечения не только научных работников, но и других лиц как индивидуально, так и коллективно (в рамках рабочих групп, консультативных комитетов и др.) к обсуждению вопросов, связанных с наукой. Речь идет о расширении субъектного состава управления научной деятельностью, привлечения общественности для публичного обсуждения актуальных вопросов. Однако следует учитывать, что «необходимость включения гражданского общества в сферу управления наукой требует дальнейшего развития институционализации такого участия» [6, с. 164].

Принимая во внимание множественность, комплексность правового регулирования в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, представляется необходимым глубоко продумать перспективы возможной кодификации в данной сфере, учитывая, что кодификация выступает одним из видов систематизации нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 72 Закона № 130-З), кодекс является системообразующим нормативным правовым документом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений (ч. 2 ст. 14 Закона № 130-З). Более того, в Республике Беларусь активно используется кодификация. Относительно недавно отдельные сегменты социальной и культурной сфер общественных отношений подверглись кодификации: в частности, в 2011 г. был при-

нят Кодекс Республики Беларусь об образовании, в 2016 г. – Кодекс Республики Беларусь о культуре. В соответствующем кодексе могут быть отражены современные принципы, субъекты и участники научной, научно-технической и инновационной деятельности, конкретизирован понятийно-категориальный аппарат, перечень государственных органов управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, закреплены каналы взаимодействия науки и экономики, вопросы планирования и прогнозирования, финансового обеспечения, осуществления научно-экспертной деятельности, формы и методы международного сотрудничества и др.

Перспективными представляются создание правового поля для усиления взаимодействия научных организаций и бизнес-структур, расширение государственно-частного партнерства в сфере науки и технологий, привлечение частных компаний для участия в государственных программах научных исследований, совершенствование системы стимулирования труда ученых.

Выделенные и исследованные в статье тенденции характерны для национального правового регулирования научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и Республике Беларусь. Вместе с тем, учитывая динамику интеграционных процессов на постсоветском пространстве, одной из тенденций последних лет выступает *формирование единого научно-техно-*

гического пространства Союзного государства Беларуси и России, которое вызвано дальнейшим развитием научно-технической интеграции в рамках Союзного государства Беларуси и России и направлено на использование научного потенциала двух стран. Так, постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 19 были одобрены Основные направления формирования и функционирования единого научно-технологического пространства Союзного государства, принят к сведению Примерный перечень приоритетных научно-технологических и инновационных программ и проектов Союзного государства для их дальнейшей разработки, утверждения и реализации.

Научное пространство, безусловно, имеет национальные границы. Однако проводимые научные исследования предполагают обмен информацией, накопленными знаниями, научными кадрами. Все это по-новому ставит вопросы о границах научного пространства и необходимости более детального правового регулирования вопросов международного сотрудничества в научной, научно-технической и инновационной сферах, в том числе правового оформления новых форм такого сотрудничества, что также должно найти более четкое отражение в национальном законодательстве обеих стран. В будущем международная кооперация в сфере науки будет усиливаться, в том числе и в связи новыми глобальными угрозами.

Заключение

Несмотря на различия в правовом регулировании научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации и в Республике Беларусь, можно выделить следующие общие проблемы: недостаточность правового регулирования (в результате научно-технического прогресса появляются новые сферы общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации, но законодатель не всегда успевает своевременно осуществить их регуляцию), отсутствие системности правового регулирования, несогласованность по-

нятийно-категориального аппарата, несовершенство организационной структуры государственной системы управления в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, а также механизма передачи результатов научной деятельности в производство (взаимодействие науки и экономики) и др. Модернизация законодательства в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности в целом будет способствовать дальнейшему правовому обеспечению научно-технического прогресса.

Библиографические ссылки

1. Лапаева ВВ, редактор. *Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития*. Москва: Норма; 2004. 400 с.
2. Хабриева ТЯ. Правовое измерение научного прогресса. *Журнал российского права*. 2009;8:14–24.
3. Доронина НГ, Казанцев НМ, Семилютин НГ, Путило НВ, Емельянец ВП, Пуляева ЕВ и др. *Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ*. Москва: Российская академия наук; 2014. 476 с.
4. Акопян ОА, Андриченко ЛВ, Гутников ОВ, Доронина НГ, Журавлева ОО, Забитов КС и др. *Право и инновационная деятельность*. Москва: Нестор-История; 2011. 430 с.
5. Семёнов ЕВ, Андриченко ЛВ, Боринская СА, Ваганов АГ, Гутников ОВ, Делентьев АН и др. *Круглый стол по обсуждению проекта Федерального закона «О научной и научно-технической деятельности»*. *Управление наукой: теория и практика*. 2019;1(1):13–50.
6. Власова НВ, Грачева СА, Кичигин НВ, Мещерякова МА, Морозов АН, Нанба СБ и др. *Правовое пространство и человек*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 2012. 240 с.

References

1. Lapaeva VV, editor. *Zakonodatel'stvo o nauke. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya* [Legislation on science. Current state and development prospects]. Moscow: Norma; 2004. 400 p. Russian.
2. Khabrieva TYa. Legal dimension of scientific progress. *Journal of Russian law*. 2009;8:14–24. Russian.
3. Doronina NG, Kazantsev NM, Semilyutina NG, Putilo NV, Emeliantsev VP, Pulyaeva EV, ect. *Reforma nauki i obrazovaniya: sravnitel'no-pravovoi i ekonomiko-pravovoi analiz* [Reform of science and education: comparative legal and economic-legal analysis]. Moscow: Russian Academy of Sciences; 2014. 476 p. Russian.
4. Akopyan OA, Andrichenko LV, Gutnikov OV, Doronina NG, Zhuravleva OO, Zabitov KS, ect. *Pravo i innovacionnaya deyatelnost'* [Law and innovation]. Moscow: Nestor-Istoriya, 2011. 430 p. Russian.
5. Semenov EV, Andrichenko LV, Borinskaya SA, Vaganov AG, Gutnikov OV, Delent'ev AN, ect. [Round table dedicated to discussion of the project Federal Law «About scientific and scientific-technical activity»]. *Upravlenie naukoj: teoriya i praktika*. 2019;1(1):13–50. Russian.
6. Vlasova NV, Gracheva SA, Kichigin NV, Meshcheryakova MA, Morozov AN, Nanba SB, ect. *Pravovoe prostranstvo i chelovek* [Legal space and man]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2012. 240 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 28.02.2020.
Received by editorial board 28.02.2020.