
СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО РОССИЯ – БЕЛАРУСЬ:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ, ИННОВАЦИИ

ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО
ПРОСТРАНСТВА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ И ИННОВАЦИИ

© 2018 г. Т. А. Полякова

*Институт государства и права РАН, Москва
E-mail: inform@igpran.ru*

Поступила в редакцию 27.11.2017 г.

Рассматриваются вопросы, связанные с формированием единого научно-технологического пространства Союзного государства, информационно-аналитическим обеспечением взаимного сотрудничества в инновационной сфере как стратегической задачи его развития и реализации социально-экономической политики в условиях развивающегося информационного общества, цифровизации экономики, иных приоритетов сотрудничества государственного уровня. Анализируются основные направления совершенствования законодательства России в сфере науки и технологий, в частности новый проект федерального закона “О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации”.

Ключевые слова: информационное общество, цифровая экономика, стратегическое планирование, единое научно-технологическое пространство, Союзное государство, инновации, наука, информационные технологии, научная, научно-техническая и инновационная деятельность.

В современных условиях появление новых общественных отношений, информационной среды, инноваций происходит под влиянием научно-технических достижений, бесспорно влияющих на качество нашей жизни, на развитие новых экономических укладов. Сегодня в Российской Федерации¹ и в Республике Беларусь² поставлены государственные стратегические задачи развития информационного общества, цифровой экономики, совершенствования инновационной деятельности, активизации процессов информатизации, новых информационно-коммуникационных технологий.

¹ В России 1 декабря 2016 г. Указом Президента РФ утверждена Стратегия научно-технологического развития. В Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 9.05.2017 г. № 203) поставлены задачи развития цифровой экономики. Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р утверждена Программа “Цифровая экономика Российской Федерации”. Система управления реализацией указанной Программы определена в Постановлении Правительства РФ от 28 августа 2017 г. № 1030.

² В Республике Беларусь разработан и проходит в настоящее время согласование аналогичный проект стратегического документа. Постановлением Совета министров РБ от 23 марта 2016 г. № 235 утверждена Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества до 2020 года.

В этой связи представляется, что вопрос о перспективах и правовых проблемах формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства заслуживает особого внимания.

Следует отметить, что в рамках Союзного государства на постоянной основе проводятся семинары при Парламентском собрании Союза Беларуси и России³ по вопросам строительства Союзного государства, сближения законодательства государств-участников, обсуждаются вопросы обеспечения равных прав граждан Союзного государства практически во всех областях сотрудничества, что, несомненно, связано с формированием единого информационно-правового пространства.

Учитывая актуальность предлагаемых к рассмотрению на указанных постоянно действующих

³ Очередное, 51-е, заседание постоянно действующего семинара состоялось 28–29 ноября 2017 г. в Минске. Представляя Институт государства и права РАН, зав. сектором информационного права, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, член Научно-консультативного совета Парламентского собрания Союза Беларуси и России Т.А. Полякова выступила с докладом на тему “Формирование единого научно-технологического пространства Союзного государства: правовые проблемы” и приняла участие в обсуждении проекта рекомендаций.

семинарах вопросов, направленных на выработку приоритетных направлений сближения законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, ежегодно на протяжении ряда лет представители Института государства и права РАН на экспертном уровне участвуют в их работе.

Бесспорным достижением российско-белорусских отношений следует считать принятие пакета документов, относящихся к правам и свободам и направленным на развитие равноправия граждан наших государств. Подписание Договора о создании самого Союзного государства в 1999 г. явилось, по сути, продолжением тех интеграционных процессов, которые были закреплены около 20 лет назад такими документами, как Договор о равных правах граждан и Соглашение о создании равных условий субъектам хозяйственной деятельности (от 25 декабря 1998 г.).

Очевидно, что в условиях развития глобального информационного общества требуют новых подходов и вопросы развития научно-технологического развития, информационно-аналитического обеспечения взаимного сотрудничества в инновационной сфере. Целями Программы “Цифровая экономика Российской Федерации” определены создание экосистемы цифровой экономики России, а также необходимых и достаточных условий институционального и инфраструктурного характера, повышение конкурентоспособности на глобальном рынке как отдельных отраслей экономики России, так и экономики в целом. Это направлено не только на повышение качества жизни граждан, но и на обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

Реализация указанных целей требует инновационного развития и должна основываться на создании новых отечественных технологий, их реализации, а для этого важна институализация этой среды, в связи с чем так необходима интеграция усилий, включая правотворческую деятельность. Сегодня также нужна выработка общих современных подходов для развития правовых основ формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства Республики Беларусь и России. Это одна из актуальных стратегических задач, вытекающих из Договора о создании Союзного государства⁴. Как же идет процесс формирования этого пространства, чем определяется его динамика, каковы актуальные проблемы и перспективы взаимного сотрудничества в данной сфере?

На современном этапе строительства Союзного государства, несмотря на имеющиеся проблемы, оно неизбежно должно развиваться и основываться на новых инструментах реализации социально-экономической политики, учитывать зарубежный опыт организации и реализации инновационных прорывов, формы и механизмы развития инновационной инфраструктуры как в России, так и в Республике Беларусь в условиях стратегического планирования. В этом смысле, признавая правовые проблемы институализации самого Союзного государства – отсутствие конституционного акта и нерешенность других вопросов, – представляется целесообразным согласиться с экономистами, что надо “находить взаимовыгодные решения, исходя из того, что непрерывность интеграционного процесса более важна, чем его скорость”⁵.

Таким образом, формирование научного, технологического и информационного пространства относится к совместному ведению Союзного государства и государств – участников Договора о создании Союзного государства, является одной из стратегических задач. Научно-технологическое и инновационное развитие в обоих государствах определены как государственные задачи, которые нуждаются в научных исследованиях и в области права. Какие механизмы и инструменты инвестиционной деятельности существуют сегодня и наиболее приемлемы в будущем, что общего и в чем различия в правовых подходах в России и Республике Беларусь?

Стремление осознания роли права в формировании единого научно-технологического пространства Союзного государства позволяет вспомнить слова С.С. Алексеева о том, что “право третьего тысячелетия – право, которое призвано быть в силу самой логики общественного развития правом цивилизованных народов”⁶. Заслуживает внимания развитие данного положения Д.В. Грибановым, который в исследовании, посвященном правовым основам формирования инновационных систем, справедливо отметил, что “достижения цивилизации и культуры современного общества во многом выражены в умении создавать новые знания, полезные человеку, совершенствовать сами технологии такого создания, а также воплощать полученные знания в конкретных продуктах, облегчающих жизнь и способствующих дальнейшему развитию человечества”. Следует также согласиться с ним,

⁵ Шурубович А.В. Российско-белорусские отношения: тернистый путь интеграции // Мир перемен. 2017. № 2. С. 55.

⁶ Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 152.

⁴ См.: СЗ РФ. 2000. № 7, ст. 786.

что содержание такой деятельности, которая осуществляется на разных социальных уровнях и направлениях отраслей, в пределах одной страны или за ее пределами, однозначно имеет общие существенные моменты, связи, законы и тенденции развития, а значит, “стремится организоваться в определенную совокупность, т.е. обладает качеством системности”⁷.

Как показывает опыт многолетнего участия автора в качестве эксперта⁸ Научно-консультативного совета Парламентского собрания Союзного государства, именно правовые проблемы и направления сближения в области права и унификации законодательства государств-участников, выработка общих подходов к правовому регулированию постоянно являются предметом обсуждения. Как отмечает проф. С.Ю. Кашкин, органы Союзного государства, прежде всего в лице Высшего государственного совета, занимаются формированием вторичного права Союзного государства⁹.

Общая координация работы по формированию научно-технологического пространства осуществляется Белорусско-Российской комиссией по научно-техническому сотрудничеству, созданной в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством РФ о научно-техническом сотрудничестве от 27 февраля 1996 г.

В настоящее время эта работа ведется в соответствии с резолюциями и решениями Совета Министров Союзного государства, а также совместных заседаний отраслевых коллегий государств под общей координацией вышеупомянутой Комиссии¹⁰.

⁷ Грибанов Д.В. Правовые основы формирования инновационных систем. Екатеринбург, 2013. С. 3.

⁸ Член отделения по вопросам государственного строительства и права Научно-консультативного совета Парламентского собрания Союзного государства.

⁹ Так, в гл. VIII § 3 монографии (см.: Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2015) к источникам вторичного права Союзного государства отнесены нормативные правовые акты, принимаемые органами Союзного государства на основании и во исполнение учредительного договора Союзного государства. К ним относятся декреты, постановления и директивы Высшего государственного совета. Документы, регламентирующие деятельность органов Союзного государства: Статут Высшего государственного совета Союзного государства; Регламент Парламентского собрания Союза Беларуси и России; Соглашение о Парламентском собрании сообщества России и Белоруссии; Положение о Совете Министров Союзного государства; Регламент Совета Министров Союзного государства; Положение о Постоянном комитете Союзного государства.

¹⁰ Положение о Комиссии по формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства утверждено постановлением Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 19.

В рамках рассматриваемой темы следует отметить, что Основные направления формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства (далее – Основные направления) были утверждены постановлением Совета Министров Союзного государства от 4 апреля 2006 г. № 93. В них содержались задачи последовательного создания правовых, информационных, финансовых, организационных механизмов, а также указаны приоритетные направления наращивания российско-белорусского интеграционного взаимодействия в конкретных областях науки, технологий и техники. В качестве главной цели, намеченной в рамках реализации указанных Основных направлений мероприятий, определено последовательное создание действенных организационных, правовых, информационных и финансово-экономических условий, необходимых для эффективного функционирования единого научно-технологического пространства Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства.

Уровень российско-белорусского взаимодействия в указанной сфере продолжительное время ограничивался в основном межведомственным информационным обменом в сфере компетенции Министерства образования и науки РФ, Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь, а также Национальной академии наук Беларуси и Федерального агентства научных организаций. Вместе с тем в целях активизации этой работы в соответствии с резолюцией Совета Министров Союзного государства от 21 октября 2014 г. № 4 “О ходе работы по реализации Основных направлений формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства и Перечне приоритетных научно-технологических и инновационных программ и проектов” было поручено Минобрнауки России и ГКНТ Беларуси подготовить и представить на утверждение проекты документов, направленных на внесение соответствующих изменений в Основные направления и ряд других документов¹¹. Важно учитывать, что Основные направления сформированы на базе совпадающих по своему содержанию и направленности государственных приоритетов научно-технического развития России и Беларуси, проводимых в обеих странах мероприятий по

¹¹ Проекты были согласованы со стороны Российской Федерации: Минздравом, Минэкономразвития, Минфином, Минпромторгом, Минсельхозом, ФАНО и РАН; в Республике Беларусь – Минобразования, Минздравом, Минсельхозпродом, Минэкономики, Минпромом, Минприроды, Минфином, НАН, Госкомвоенпромом и концерном “Белнефтехим”.

переводу национальных экономик на инновационный путь развития.

Постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 19 одобрены Основные направления формирования и функционирования единого научно-технологического пространства Союзного государства в целях формирования системных подходов и механизмов оказания содействия реализации положений основополагающих документов России и Беларуси в сфере государственной научно-технической политики¹².

В Основных направлениях предусмотрено, что формирование единого научно-технологического пространства предполагает объединение и развитие научно-технических потенциалов России и Беларуси, включая национальные инновационные системы, в интересах ускоренного использования достижений науки и технологий в инновационной деятельности и последовательного роста на этой основе конкурентоспособности экономик двух государств.

Головными органами государственного управления по разработке и реализации Основных направлений являются Минобрнауки России и ГКНТ Республики Беларусь. Главная цель — последовательное создание действенных организационных, правовых, информационных и финансово-экономических условий, необходимых для эффективного функционирования единого научно-технологического пространства в рамках Союзного государства.

Необходимо отметить, что в качестве приоритетных задач определены следующие:

¹² Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, отраженных в письме Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576; Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 8.12.2011 г. № 2227-р); Указа Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 “Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации” (в ред. Указа Президента РФ от 16.12.2015 г. № 623); Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14.05.2015 г.); Декрета Президента Республики Беларусь от 5 марта 2002 г. № 7 “О совершенствовании государственного управления в сфере науки, государственных научных и научно-технических программ Беларуси”; Указа Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2015 г. № 166 “О приоритетных направлениях научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 годы”, а также соответствующих решений Совета Министров Союзного государства.

обеспечение на межгосударственном уровне координации проведения научных исследований и разработок на основе согласованной научно-технической и инновационной политики государств-участников;

согласование основных принципов, единой системы ключевых индикаторов развития единого научно-технологического пространства Союзного государства, построение организационной системы функционирования научно-технологического и инновационного взаимодействия на межгосударственном уровне;

определение форм и условий совместной деятельности инновационных структур России и Беларуси, форм и механизмов сотрудничества в области коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и трансфера технологий;

реализация совместных научно-технологических и инновационных программ, проектов и мероприятий.

Представляется, что среди указанных задач важно отметить внимание к правовым, таким как: совершенствование договорно-правовой базы научно-технологического и инновационного сотрудничества в рамках Союзного государства; сравнительный анализ национального законодательства России и Беларуси в научно-технологической и инновационной сферах и подготовка предложений по его гармонизации.

Не менее важное значение имеет формирование единой системы информационного обеспечения сектора исследований и разработок Союзного государства. Однако полагаем, что в условиях развития информационного общества задача в рамках Союзного государства стоит шире — как формирование единого информационно-правового пространства.

Очевидно, что реализация указанных задач планируется на долгосрочной основе¹³. В период 2016–2020 гг. должна быть выстроена гибкая система определения приоритетных направлений взаимодействия национальных научно-технологических комплексов, позволяющих оперативно учитывать их актуальные потребности и соответствующая интересам развития национальных экономик и социальной сферы. Предполагается, что именно этот этап связан с формированием согласованной

¹³ На начальном этапе (2010–2015 гг.) были осуществлены мероприятия, обеспечившие формирование основы единого научно-технологического пространства Союзного государства.

научно-технической политики Союзного государства. Принципами данной работы являются:

1) единая система ключевых индикаторов развития единого научно-технологического пространства Союзного государства. Система ключевых индикаторов определяет количественные характеристики развития единого научно-технологического пространства Союзного государства¹⁴;

2) единая система тематических приоритетов развития единого научно-технологического пространства Союзного государства, ориентированная на обеспечение инновационного развития конкурентоспособных отраслей экономики, осуществляется через выполнение научно-технологических программ Союзного государства в соответствии с Порядком разработки и реализации программ Союзного государства¹⁵.

Кроме того, основой приоритетных направлений научно-технологического и инновационного сотрудничества являются следующие направления: в областях науки и техники – информационно-телекоммуникационные системы и технологии, индустрия наносистем и материалов, новые материалы, медицина и фармацевтика, живые системы, рациональное природопользование, энергетика и энергосбережение, новые источники энергии, безопасность и противодействие терроризму; технологий – ресурсосберегающие и энергоэффективные технологии производства конкурентоспособной продукции, производство и переработка сельскохозяйственного сырья, безопасность и контроль качества сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов, промышленные биотехнологии.

Особо следует отметить, что финансирование деятельности, связанной с реализацией указанных Основных направлений, осуществляется в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом (Российская Федерация) и республиканским бюджетом (Республика Беларусь), выделяемых

соответствующим ведомствам и организациям для выполнения возложенных на них функций¹⁶.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о включении в Перечень приоритетов сотрудничества государственного уровня вопросов формирования единого научно-технологического пространства, связанных с разработкой подходов к развитию законодательства о робототехнике и искусственном интеллекте, правовому обеспечению информационной безопасности в условиях развития цифровой трансформации (технологии блокчейн, криптовалюты).

Полагаем, что в целях сближения национально-го законодательства государств – участников Союзного государства в условиях активного развития информационных технологий важным направлением сближения законодательства является вопрос правового обеспечения информационной безопасности. В условиях развития информационного общества этот вопрос имеет не только прикладной характер, но и является стратегически значимым как на национальном уровне, так и на уровне международного сотрудничества в рамках Союзного государства. Это касается и равенства прав граждан Союзного государства в информационной сфере, поскольку информация, информационные отношения, информационные технологии пронизывают всю социальную сферу и экономику.

В условиях развития цифровой экономики в России и Республике Беларусь¹⁷ очевидна необходимость выработки унифицированных подходов к сближению законодательства в данной сфере, безусловно, это коснется прав граждан Союзного государства. Важное место занимает интеграция усилий на стадии не только реализации законодательства, но и при его разработке. Это относится к выработке общих подходов к решению задачи разработки национального законодательства в области робототехники и искусственного интеллекта, вытекающей не только из национальных

¹⁴ По направлениям, характеризующим в том числе: конкурентоспособность единого научно-технологического пространства Союзного государства в мире; развитие кадрового, материально-технического и информационного обеспечения единого научно-технологического пространства. Порядок формирования и корректировки системы ключевых индикаторов определяет Совет Министров Союзного государства.

¹⁵ Координация совместных исследований и разработок, консультации по вопросам научно-технической политики, а также формирование приоритетных направлений научно-технологического и инновационного сотрудничества в рамках Союзного государства находятся в ведении Комиссии по формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства в соответствии с Положением о Комиссии по формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства.

¹⁶ Как указано в Основных направлениях, выделения дополнительных средств из национальных бюджетов на указанные цели не потребуются. Финансирование совместных программ и проектов Союзного государства за счет бюджета последнего осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами Союзного государства.

¹⁷ Такие программы утверждены в 2016–2017 гг. Так, в Республике Беларусь Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества до 2020 г. утверждена постановлением Совета министров от 23 марта 2016 г. № 235; в Российской Федерации Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 204 – Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Правительством РФ в августе 2017 г. утверждена Государственная программа, направленная на развитие цифровой экономики.

стратегических документов, но и из европейских рекомендаций¹⁸.

В Республике Беларусь задача научно-технологического развития так же, как и в России, имеет стратегический характер. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 утверждена Стратегия научно-технологического развития, предусматривающая, что национальный научно-технологический потенциал становится одним из ключевых ресурсов развития общественных и экономических отношений.

Однако следует отметить, что также продолжают действовать Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁹, разработанная на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в соответствии с Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике”. Указанная Стратегия определила цели, приоритеты и инструменты государственной инновационной политики, задает долгосрочные ориентиры развития для субъектов инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок.

Кроме того, распоряжениями Правительства РФ от 3 декабря 2012 г. № 2237-р (в ред. от 31.10.2015 г.) утверждена Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы и от 28 декабря 2012 г. № 2580-р — Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года.

Приведенные акты, по нашему мнению, подтверждают необходимость проведения сравнительно-правового анализа национального законодательства государств в области науки, научной и инновационной деятельности. Это влияет не только на вектор развития научно-технологической и инновационной деятельности, но имеет огромное значение для успешной реализации программ и проектов сотрудничества.

В настоящее время в России система законодательства в сфере науки и технологий включает целый ряд федеральных законов: о наукоградах, о Российском научном фонде, Фонде перспективных

исследований, о национальных исследовательских центрах, инновационном центре “Сколково”, о Российской академии наук, — всего более 20 законодательных актов. Следует отметить, что ряд положений Бюджетного и Налогового кодексов также регулируют вопросы науки, технологий и инноваций в научно-технической сфере. Но основным законодательным актом в данной области является, как известно, Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”²⁰ (далее — Закон о науке). Согласно изменениям, внесенным в указанный Закон в 2015 г., в него были включены такие понятия, как “научный проект и (или) научно-технический проект”, “центр коллективного пользования научным оборудованием” и “уникальная научная установка”.

Новеллами действующего Закона о науке является также то, что финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности теперь осуществляется и муниципальными образованиями. Предусматривается возможность финансового обеспечения научной, научно-технической, инновационной деятельности через специальные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности²¹.

Следует согласиться, что принятие Закона о науке в 1996 г. сыграло определенную роль для сохранения российской науки как целостной системы в переходный период, создало правовые основы осуществления изменений в этой сфере. Он также выполнил важную социальную функцию сохранения и защиты сектора исследований и разработок в период кризисного развития страны и изменения экономического уклада. Однако необходимо

²⁰ С изменениями, внесенными Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 270-ФЗ, вступили в силу со дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> — 13.07.2015).

²¹ Часть 1 ст. 15 предусматривает, что финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также физическими лицами и (или) юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 16.5 указанного Закона Правила оценки эффективности, особенности определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемые при проведении такой оценки критерии устанавливаются Правительством РФ.

¹⁸ 16 февраля 2017 г. на пленарном заседании Европейским парламентом одобрена резолюция о роботизации и искусственном интеллекте (P8_TA-PROV(2017)0051), в которой отображена инициатива по формализации юридических взаимоотношений между человеком и роботом.

¹⁹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

признать, что решить задачу формирования целостной, упорядоченной и сбалансированной системы законодательства в области науки и технологий в полной мере не удалось, несмотря на то что в указанный Закон за время его более чем 20-летнего существования были внесены изменения 35 федеральными законами.

Сегодня Закон о науке в России нуждается в современном, системном подходе, поскольку правовое регулирование в нем отличается различной степенью конкретизации. Так, недостаточно урегулированы вопросы, связанные с оценкой результативности научных организаций, порядок функционирования научных организаций со специальным статусом²², а также вопросы, касающиеся институтов развития, международного сотрудничества. Вместе с тем что касается присвоения ученых степеней и ученых званий, подготовки диссертаций, то эти вопросы являются более детализированными, содержат новые подходы к обеспечению открытости, борьбы с плагиатом, однако отдельные положения носят дискуссионный характер. Кроме того, имеются системные проблемы с используемым терминологическим понятийным аппаратом, который в современных условиях не соответствует международным стандартам. Это создает значительные проблемы в вопросах интеграции российской науки в международное цифровое экономическое и технологическое пространство.

Таким образом, Российская Федерация с конца 90-х годов целенаправленно проводит политику, направленную на усиление инновационной составляющей социально-экономической сферы жизни общества. Но отмечаются проблемы несовершенства системы правового регулирования в области науки, что сегодня признается одной из существенных причин снижения ее эффективности и утраты функции ресурса развития. Имеющиеся правовые лакуны в законодательном регулировании в данной сфере есть определенное препятствие развития национальной научно-технологической системы и, как следствие, — многоукладной экономики. Политика государств, включая Союзное государство Республики Беларусь и России, зависит от качественной правовой базы инновационных процессов, включая, например, проблемы защиты интеллектуальной собственности.

²² В настоящее время существуют государственные научные центры, национальные исследовательские центры, а также особые территориальные образования — наукограды и инновационные кластеры.

При этом следует согласиться, что “правовое обеспечение инновационного развития должно находиться в единой системе, быть внутренне согласованным, системным, разрабатываться и проводиться в жизнь на основе глубокого научного обоснования, иными словами, в рамках правотворческой политики в сфере инноваций”²³.

В настоящее время Минобрнауки России разработан и проходит обсуждение новый проект федерального закона “О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации” (далее — законопроект) в целях обеспечения комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в сфере науки и технологий, использования результатов научной, научно-технической деятельности, его приведения в соответствие с новой системой общественных взаимоотношений.

Предмет правового регулирования определен законопроектом как общественные отношения, возникающие при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности. Сфера его действия будет распространяться на физических и юридических лиц, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, а также на лиц, занимающихся научным творчеством, популяризацией научных знаний, в том числе организацией и руководством такой деятельностью.

Наука есть источник общественных благ и развития общества в целом, поэтому в принятии нового закона заинтересован широкий круг субъектов, включая и бизнес. Актуальная задача — закрепление в указанном законопроекте инструментов влияния науки на общество: на формирование технологической культуры и культуры информационной безопасности, на содержание образования и т.д. Важными являются как вовлечение гражданского общества в управление наукой, так и формирование определенного пакета социально необходимых, востребованных обществом исследований и разработок.

Ставится задача законодательно закрепить новую модель взаимоотношений государства и научных исследователей, так как наука сегодня — инструмент обеспечения конкурентных преимуществ, решения национальных задач. Вместе с тем это связано и с созданием системы стимулов научному сообществу, чтобы заинтересовать ученых решать актуальные для российского и международного

²³ Трофимов В.В. Проблемы организации и проведения правотворческой политики в области инновационного развития России // Государство и право. 2017. № 3. С. 14.

сообщества задачи. Не менее важно сохранение баланса между задачами экономического и социального развития, а также заинтересованности исследователей.

Отмечается усиление мировых тенденций активного развития регулирования в сфере науки, технологий и инноваций. В качестве примеров авторами законопроекта приводятся комплексные акты, регулирующие научную и инновационную деятельность: Исследовательский кодекс Франции (*Code de la recherche*), комплексные Закон “О восстановлении и реинвестировании американской экономики” (*The American Recovery and Reinvestment Act*) и Закон о развитии науки и технологий Китая (*Science and Technology Progress Law*)²⁴. Причем вне зависимости от наличия или отсутствия специального закона о науке во многих странах (Индия, Бразилия, Австралия) регулирование этой сферы деятельности осуществляется пакетами основных политических документов.

Как отмечают авторы разработанного в России законопроекта о науке, он содержит ряд новелл, направленных на обеспечение системности законодательства, поскольку связывает нормы о регулировании научной, научно-технической и инновационной деятельности с основными отраслями законодательства, выявляя специфику применения норм бюджетного законодательства, законодательства о юридических лицах, об интеллектуальной собственности, о стратегическом планировании к отношениям, возникающим при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В предмет его правового регулирования планируется включить все виды деятельности в сфере науки и инноваций: научную, научно-техническую, инновационную, научно-просветительскую, научно-экспертную деятельность (при этом научно-экспертная деятельность включает в себя все виды экспертиз, где требуется применение научных методов исследования, в том числе патентную экспертизу). Безусловно, это огромная, разноплановая сфера, требующая создания интегрированной системной среды. Эта задача исключительно сложна даже на стадии согласования.

Нельзя не обратить внимание, что на законодательном уровне предлагается регулировать все ключевые вопросы научной, научно-технической и инновационной деятельности, нередко исключая передачу на уровень подзаконных актов важных вопросов, касающихся статуса субъектов,

правового режима объектов, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, методов государственного регулирования. На уровень подзаконного регулирования предлагается отнести вопросы, направленные на определение порядка действий, регламентации процедур, классификаторов, критериев и т.д.

Учитывая творческий характер научной, научно-технической деятельности и высокие риски инновационной деятельности, в законопроекте предлагается установление обязательных норм лишь в случае, когда этого требует защита интересов широкого круга третьих лиц либо когда выполнение обязательных требований связано с получением дополнительных полномочий, финансирования, прав. В других случаях устанавливается система основополагающих принципов и предлагается подход “концентрированного выражения системных начал регулирования указанных видов деятельности”, они должны стать основой правоприменения и правотворчества в сфере науки и инноваций и быть направлены на раскрытие положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации 2016 г.²⁵

Предполагается, что практической реализацией этого принципа является закрепление в законопроекте специального регулирования различных форм самоорганизации научной деятельности (научные коллективы, научное посредничество, консорциумы), норм о государственно-частном партнерстве.

Полагаем, что с позиции информационного права особого внимания заслуживает аналитическое обеспечение реализации приоритетов научно-технологического развития, в том числе в части формирования комплексных научно-технических программ и проектов полного цикла, выявления наиболее перспективных инициативных научных, научно-технических, инновационных проектов. В соответствии с законопроектом его должны осуществлять Советы по приоритетам научно-технологического развития.

Предлагаемые принципы раскрываются в проекте закона при регулировании грантового финансирования как одной из самых распространенных

²⁴ Из пояснительной записки к законопроекту следует, что указанные акты приняты и обновлены в период 2004–2010 гг.

²⁵ Например, “принцип свободы научного и технического творчества, в том числе в выборе тем и направлений исследований, форм взаимодействия субъектов, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, методов исследований, при ответственности субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности за полученные результаты для национальной экономики и общества с учетом обоснованного риска недостижения запланированных результатов научной, научно-технической деятельности”.

форм финансирования инициативных исследований в нормах о наделении особыми статусами научных организаций, о финансировании научной, научно-технической и инновационной деятельности государственными фондами, институтами развития (в законопроекте закреплены требования о конкурсных процедурах отбора организаций или проектов).

На основании вектора стратегического планирования согласно Федеральному закону “О стратегическом планировании в Российской Федерации” (2014 г.) предлагается дополнить перечень документов стратегического планирования в сфере научной, научно-технической деятельности государственной программой научно-технологического развития Российской Федерации (составной частью которой являются программа фундаментальных научных исследований, программа технологического обеспечения и трансфера технологий), а также планы (дорожные карты) в составе Национальной технологической инициативы.

В законопроекте конкретизируется роль таких ключевых субъектов научной деятельности, как Российская академия наук, национальные исследовательские центры, государственные научные центры в стратегическом планировании научной, научно-технической деятельности.

Принципиально новые подходы в законопроекте предлагаются к оценке эффективности деятельности субъектов научной, научно-технической деятельности, заменяя экономическую эффективность оценкой результативности. При этом под оценкой результативности понимается сопоставление наукометрических (наукометрическая оценка) и качественных (качественная оценка) показателей деятельности такой организации в целях определения значимости достигнутых результатов для удовлетворения потребностей общества в новых знаниях.

В законопроекте содержится определение основных элементов системы научной квалификации, которая должна заменить систему государственной научной аттестации. Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности в законопроекте рассматривается как совокупность субъектов, обеспечивающих материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное сопровождение научной, научно-технической, инновационной деятельности, и объектов, информационных ресурсов, используемых для указанного обеспечения. В нем впервые на уровне федерального закона предлагается определить статус инфраструктуры коммерциализации интеллектуальной собственности,

бизнес-инкубатора, технологической платформы, а также статус таких территорий развития научной, научно-технической и инновационной деятельности, как технологические парки, инновационные научно-технологические центры, инновационные территориальные кластеры. Таким образом, разработанный объемный законопроект направлен на формирование законодательной основы для реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации; обеспечение формирования прогрессивной модели общественных отношений, соответствующей задачам развития человека, общества, национальной экономики, будущему технологическому укладу; устранение существующих коллизий и противоречий, разграничение функций соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления при правовом регулировании научной, научно-технической и инновационной деятельности; повышение конкурентного потенциала национальной общественной системы.

Обсуждение проекта закона о науке вызывает многочисленные дискуссии. Например, в рамках “круглого стола” “Особенности правового регулирования научной деятельности: универсальное и национальное”, проведенного в рамках VII Международного конгресса сравнительного правоведения “Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму”, который состоялся 1 декабря 2017 г.²⁶, значительный перечень предложений по законопроекту был внесен Всероссийским обществом изобретателей и рационализаторов, связанных с включением в него целого ряда понятий: “изобретатель”, “рационализатор”, “детский технопарк”, “юный изобретатель”, “юный ученый”, “инновация”, “инновационная продукция”, “научный результат”, “охраняемые результаты интеллектуальной деятельности”, “научно-публичные издания” и т.д. Обсуждению вопросов правового будущего аспирантуры²⁷, проблемам правового статуса научных организаций, результатам интеллектуальной деятельности как фактора инновационного развития посвящены также другие проведенные и планируемые “круглые столы” в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Автор полагает, что указанный законопроект, затрагивающий интересы широкого круга субъектов, включая общество и государство, требует

²⁶ См.: Официальный сайт Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

²⁷ В рамках Союзного государства по поводу аспирантуры сегодня имеются абсолютно различные подходы: система образования — это как в России или относится к науке?

согласования и обсуждения в различных форматах, среди которых необходимо иметь в виду и площадку Союзного государства, для формирования общих правовых подходов на стадии разработки проектов.

Вместе с тем разработка нового законопроекта о научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации необходима не только непосредственно для развития самой науки, научной деятельности, но и для новой

экономики с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, с развитой сферой услуг, с эффективным сельским хозяйством, работающей на современной технологической базе²⁸. Это, несомненно, имеет важное значение для формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства.

²⁸ См.: Путин В.В. “О наших экономических задачах”, программная статья. Ведомости//<http://premier.gov.ru/events/news/17888>

THE FORMATION OF THE COMMON SCIENTIFIC-TECHNOLOGICAL SPACE OF THE UNION STATE: LEGAL PROBLEMS, PERSPECTIVES AND INNOVATIONS

© 2018 Т. А. Polyakova

The Institute of state and law of the Russian Federation, Moscow

E-mail: inform@igpran.ru

Received 27.11.2017

The questions uniform scientific and technological space of the Union State are considered in the article. Information and analytical ensuring cooperation in the innovative sphere is a strategic problem of development and realization of socially economic policy in information society, digital economy and other priorities of state cooperation.

The main directions of improvement of the Russian legislation in science and technologies sphere, in particular a new draft Federal Law “About Scientific, Technical and Innovative Activity in the Russian Federation” are analyzed.

Key words: information society, digital economy, strategic planning, uniform scientific and technological space, Union State, innovations, science, information technologies, scientific, technical and innovative activity.